INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG
UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

ISG

Dokumentation

Lebenslagen, Indikatoren, Evaluation – Weiterentwicklung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung

1. Wissenschaftliches Kolloquium am 30. und 31. Oktober 2002
im Wissenschaftszentrum Bonn

Veranstaltung des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung

Durchführung und Dokumentation:

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG)

Redaktionelle Bearbeitung:

Dr. Dietrich Engels und Katrin Ridder

Köln, den 7. November 2002

Otto–Blume–Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. • Postfach 26 02 44 • D–50515 Köln
Barbarossaplatz 2 • D–50674 Köln • Telefon: 02 21 / 23 54 73 • Telefax: 02 21 / 21 52 67 • e–mail: info@isg–institut.de
Vorstand:
Dr. Wilhelm Breuer (Vors.)
Dr. Dietrich Engels
Dr. Werner Friedrich
Bankverbindung:
Stadtsparkasse Köln
Konto–Nr. 77 620 32
BLZ 370 501 98

Inhalt

Vorwort **1**

1. Begrüßung und Einführung **3**
MinDirig Rainer Irlenkaeuser, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung
Dr. Dietrich Engels, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

2. Lebenslagenkonzept – Lebensstandardansatz: Konkurrierende oder komplementäre Konzepte? **7**
Moderation: *Dr. Dietrich Engels*, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
Impulsreferat 1 8
Prof. Dr. Hans–Jürgen Andreß, Universität Bielefeld
Impulsreferat 2 21
Prof. Dr. Wolfgang Voges, Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen
Diskussion der Impulsreferate 35

3. Indikatoren einer mehrdimensionalen Armuts- und Reichtums-berichterstattung **67**
Moderation: *Prof. Dr. Gert G. Wagner*, TU Berlin und DIW Berlin
Impulsreferat 1 67
Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt
Impulsreferat 2 80
Dr. Heinz–Herbert Noll, ZUMA Mannheim
Diskussion der Impulsreferate 96

4. Die Wirkungsanalyse und ihre Einbindung in die Armuts- und Reichtumsberichterstattung **126**
Moderation: *Prof. Dr. Walter Hanesch*, Fachhochschule Darmstadt
Impulsreferat 1 128
Sandra Speer, Univation e. V. Köln
Impulsreferat 2 134
Prof. Dr. Joachim Merz, Universität Lüneburg
Diskussion der Impulsreferate 152

5. Kurzes Resümee der Diskussion **179**
Dr. Dietrich Engels, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

6. Abschließende Diskussion **183**
Moderation: *MinDirig Rainer Irlenkaeuser*, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen **206**
Dr. Dietrich Engels

Anhang

A.1 Programm des Kolloquiums
A.2 Veröffentlichungen des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung in der Reihe „Lebenslagen in Deutschland“
A.3 Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Kolloquiums
A.4 Handouts der Referentin und Referenten

Vorwort

1. Wissenschaftliches Kolloquium am 30. und 31. Oktober 2002 in Bonn

Lebenslagen, Indikatoren, Evaluation – Weiterentwicklung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung

Am 25. April 2001 hat die Bundesregierung erstmals einen nationalen Armuts- und Reichtumsbericht vorgelegt. Der Bericht und die zeitgleiche Vorlage des „Nationalen Aktionsplanes zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“ markieren den Beginn einer kontinuierlichen Berichterstattung über Fragen des sozialen Ausschlusses und der Wohlstandsverteilung in Deutschland. Sie waren Beitrag und Impulsgeber für vielfältige Diskussionen in Politik, Verbänden und im wissenschaftlichen Spektrum.

Am 19. Oktober 2001 hat der Deutsche Bundestag die Verstetigung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung beschlossen und die Bundesregierung beauftragt, jeweils zur Mitte einer Wahlperiode einen Bericht vorzulegen.

Die Anforderungen des Deutschen Bundestages an die zukünftige Berichterstattung setzen weitere inhaltliche und methodische Diskussionen voraus. Der Lebenslagenansatz als methodische Grundlage des Berichts muss weiterentwickelt werden, die Bestimmung von Indikatoren gewinnt durch die Vernetzung mit den Nationalen Aktionsplänen immer mehr an Bedeutung und der Auftrag zu einer begleitenden Wirkungskontrolle ist im Zuge der weiteren Berichterstattung umzusetzen. Hierbei wird das Gender–Mainstreaming–Prinzip in angemessener Weise im Berichtsprozess fortzuentwickeln sein.

Diese und weitere Fragen zur Gestaltung des weiteren Prozesses der Armuts- und Reichtumsberichterstattung wurden im Rahmen des 1. wissenschaftlichen Kolloquiums am 30. und 31. Oktober 2002 in Bonn mit einem Kreis von etwa 50 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern diskutiert.

1. Begrüßung und Einführung

Begrüßung

MinDirig Rainer Irlenkaeuser, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich begrüße Sie recht herzlich im Namen des neuen Ministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung, in dem zukünftig die Kompetenzen für die Sozialversicherungen im engeren Sinne, das Sozialgesetzbuch und auch die Sozialhilfe beheimatet sind. Es ist naheliegend, dass die Armuts- und Reichtumsberichterstattung auch in diesem Ressort angesiedelt wird. Auf diese Weise ist zudem eine gewisse Kontinuität auf der personellen und auf der fachlichen Ebene sichergestellt, Herr Semrau und seine Mannschaft werden die Thematik weiterhin betreuen.

Diese Kontinuität spiegelt sich auch in der Koalitionsvereinbarung wider. Hier heißt es, ich zitiere:

> „Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung werden wir zur Grundlage für eine Politik machen, die einem Auseinanderdriften der Gesellschaft in Arm und Reich entgegen wirkt. Deshalb werden wir die in der vergangenen Legislaturperiode eingeführte Berichterstattung im nationalen und europäischen Rahmen fortsetzen."

Die Ziele „gerechte Teilhabe", „Chancengleichheit", „Vermeidung und Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung" bleiben auch weiterhin Schwerpunkte der Sozialpolitik der Bundesregierung.

Wir führen also das fort, was in der Koalitionsvereinbarung von 1998 und in den Bundestagsbeschlüssen aus den Jahren 2000 und 2001 vorgesehen war und betonen noch einmal die besondere Bedeutung, die die Bundesregierung der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung beimisst. Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung ist insofern Grundlage und so etwas wie der „rote Faden" für diese Politik.

Im Zentrum der Diskussion stehen dabei weiterhin die Rahmenbedingungen, inwieweit Armutsrisiken und soziale Ausgrenzung weiter vermindert werden können, so dass sie am besten gar nicht entstehen. Dafür wird eine regelmäßige, verlässliche nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung ebenso benötigt wie die Nationalen Aktionspläne zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung auf europäischer Ebene.

Auf diesem Fundament wollen wir den Dialog fortführen, den wir mit dem „Forum Armut und Reichtum" im Jahr 1999 begonnen und auf dem Symposium im Dezember vergangenen Jahres fortgesetzt haben. Transparenz, offener Austausch von Informationen, unvoreingenommene Diskussion sind unseres Erachtens wesentliche

Voraussetzungen für eine Weiterentwicklung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Ich denke, eine solche Philosophie steht auch im Einklang mit den entsprechenden Bemühungen auf europäischer Ebene – ich nenne nur das Stichwort „offene Methode der Koordinierung“.

Wir wollen vor allem den wissenschaftlichen Austausch voranbringen und intensivieren. Das Kolloquium heute haben wir weiter vorausschauend als „Erstes“ bezeichnet, um deutlich zu machen, dass wir in regelmäßiger Folge solche Kolloquien durchführen wollen. Wir tun dies natürlich nicht ganz uneigennützig, denn wir versprechen uns für die Bundesregierung damit die Möglichkeit, wissenschaftlichen Sachverstand, Rat, Anregungen, aber auch kritische Anmerkungen frühzeitig kennen zu lernen und diese bei unseren Überlegungen rechtzeitig und intensiv einzubeziehen.

Heute werden wir uns drei inhaltlichen Schwerpunkte widmen. Zum einen möchten wir diskutieren, wie das Lebenslagenkonzept, das wir als theoretisch–konzeptionelle Basis dem Ersten Armuts- und Reichtumsbericht zugrunde gelegt haben, mit alternativen Ansätzen wie etwa dem Lebensstandardansatz zu verknüpfen ist. Der Lebenslagenansatz beschränkt sich ja nicht nur auf monetäre Ressourcen, sondern berücksichtigt multidimensionale Belastungen und Defizite in unterschiedlichen Lebensbereichen. Eine vergleichbare Intention verfolgt auch der Lebensstandardansatz, der aber als Präzisierung der multidimensionalen Armutsforschung verstanden werden kann, die stärker auf den realisierten Lebensstandard im Sinne des „Way of life“ bezieht und diesen anhand konkreter Variablen abzugrenzen meint.

Wir wollen heute darüber diskutieren, inwieweit beide Ansätze einander ergänzen oder ob sie einander mehr oder weniger konkurrierend gegenüber stehen. Ich freue mich, dass wir mit Herrn Professor Voges, der in unserem Auftrag ein Forschungsprojekt zu diesem Themenbereich leitet, und Herrn Professor Andreß Fachleute gewonnen haben, die für den entsprechenden inhaltlichen Input sorgen werden. Die Moderation liegt in den Händen von Herrn Dr. Engels.

Das zweite Themenfeld ist aufs Engste verbunden mit der europäischen und der nationalen Berichterstattung, denn hier geht es um die Weiterentwicklung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung und ihre Verzahnung mit der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung auf europäischer Ebene. Da stellt sich die Frage, welche Indikatoren mit welcher Schwellendefinition geeignet sind, um Deskription und Analyse von Armut und sozialer Ausgrenzung objektiv und nachvollziehbar zu leisten. Es geht also um nicht weniger als darum, aus dem – so scheint es mir jedenfalls – schier unübersichtlichen Dschungel mannigfaltiger Vorstellungen, Forderungen und Überlegungen über die 18 Indikatoren von Laeken hinaus ein möglichst konsistentes, realisierbares Tableau von weiteren Indikatoren für die nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung und die Nationalen Aktionspläne herauszufiltern.

Ich bin mir bewusst, dass wir diese ambitionierte Aufgabe hier und heute nicht leisten können, aber ich hoffe, dass wir auf diesem Wege wenigstens ein Stück vorankommen. Für die Diskussion werden uns unter Moderation von Herrn Professor Wagner die Referate von Herrn Professor Hauser und Herrn Dr. Noll sicherlich wichtige Impulse geben können.

Die dritte Thematik, am morgigen Vormittag, betrifft Aspekte der Wirkungsanalyse und Ihrer Einbindung in die Armuts- und Reichtumsberichterstattung – ein für die Politik besonders wichtiges, aber auch ein schwieriges Thema, insbesondere wenn man an mögliche Rückwirkungen denkt.

Erste Grundzüge der von unserem Haus in Auftrag gegebenen Perspektivstudie „Wirkungskontrolle im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung“ sollen hier vorgestellt und diskutiert werden. Darüber hinaus wollen wir die Probleme der methodischen Überprüfbarkeit von Effekten politischen Handelns, dessen Auswirkungen sich innerhalb multikausaler Wirkungszusammenhänge oft nicht eindeutig isolieren lassen, im Hinblick auf gegen Armut gerichtete Maßnahmen erörtern. Denkanstöße erwarten wir hier von den Beiträgen von Frau Speer, die Herrn Dr. Beywl vertritt, und von Herrn Professor Merz. Frau Speer und Herr Dr. Beywl erarbeiten in unserem Auftrag derzeit die erwähnte Perspektivstudie zur Wirkungsforschung. Herr Professor Merz wird uns dankenswerterweise einige Ergebnisse zu den Auswirkungen steuerpolitischer Maßnahmen vorstellen, die er untersucht hat. Und die Moderation liegt in den Händen von Herrn Professor Hanesch.

An dieser Stelle möchte ich schon jetzt allen Referenten und Moderatoren ganz herzlich dafür danken, dass sie sich zur Verfügung gestellt haben und zum Gelingen dieses Kolloquiums beitragen. Ich freue mich auf intensive und lebhafte Diskussionen, die die Berichterstattung der Bundesregierung weiterbringen und auch für die wissenschaftliche Arbeit fruchtbar sein können.

Herzlichen Dank also dafür, dass Sie hierher gekommen sind. Ich möchte dieses Kolloquium hiermit eröffnen und Herrn Dr. Engels das Wort geben.

Einführung

Dr. Dietrich Engels, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

Vielen Dank, Herr Irlenkaeuser. Auch ich möchte Sie herzlich begrüßen im Namen des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik. Viele von Ihnen waren als Wissenschaftler in den Berichtsprozess, der dem Ersten Armuts- und Reichtumsbericht vorangeschaltet wurde, schon eingebunden. Und Sie wissen auch, dass es anfangs doch etwas hektisch verlaufen ist, dass die Zeit vor dem Ersten Armuts- und Reichtumsbericht relativ kurz bemessen war – auch die Zeit für die Gutachten, die Viele von Ihnen erstellt haben. Umso besser ist es, dass wir jetzt Gelegenheit haben, in einem Vorlauf zu reflektieren, Grundlagen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung noch einmal durchzudiskutieren und uns hier auf bestimmte Weichenstellungen zu einigen.

Herr Irlenkaeuser hat die drei Themenblöcke, die wir in diesem Wissenschaftlichen Kolloquium bearbeiten wollen, schon genannt und auch bereits erläutert. Natürlich ist das immer eine schwere Entscheidung: Es wären weitere Themen denkbar gewesen, Themen der Zeitverwendung beispielsweise oder der Methodik der Reichtumsmessung, dies sind Stichworte, die immer wieder im gesamten Prozess des Armuts- und Reichtumsberichts zur Diskussion standen. Aber hier ist einfach eine Beschränkung erforderlich, und diese drei Themenblöcke, mit denen wir uns jetzt befassen, sind die, von denen die zuständige Abteilung des Ministeriums bei der Konzeption der Veranstaltung gesagt hat, dass wir an diesen Punkten eine Klärung brauchen, um den zweiten Armuts- und Reichtumsbericht vorbereiten zu können.

Zum Ablauf der Veranstaltung, das haben Sie auch schon kurz erwähnt: Es sind drei Themenblöcke, die jeweils durch zwei Referenten eingeführt werden. Vielleicht noch der technische Hinweis, dass wir die ganze Diskussion aufzeichnen – daher würde ich Sie bitten, wenn Sie sich zu Wort melden, sich des Mikrofons zu bedienen und, bevor Sie Ihr Votum abgeben, kurz Ihren Namen nennen, damit wir hinterher die Beiträge gut identifizieren und jedem Einzelnen zur Autorisierung zusenden können. Nun schlage ich vor, dass wir gleich mit dem ersten Themenblock einsteigen.

2. Lebenslagenkonzept – Lebensstandardansatz: Konkurrierende oder komplementäre Konzepte?

Moderation: **Dr. Dietrich Engels,** Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

Dr. Dietrich Engels, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

Es war ja eine der grundlegenden Ausgangsentscheidungen bei der Konzeption der Armuts- und Reichtumsberichterstattung, dass dieser Bericht kein eindimensionaler, nur einkommensbezogener oder nur auf monetäre Armut bezogener Bericht sein sollte, sondern mehrere Lebensdimensionen umfassen sollte. Aus diesem Grunde wurde der Lebenslagenansatz rezipiert. Bei dieser Entscheidung war natürlich eine Fülle von Fragen noch nicht hinreichend geklärt, beispielsweise: welche Dimensionen sind von monetären Aspekten so unabhängig, dass sie eine gewisse Eigenständigkeit bilden und auch zu Recht als eigenständige Dimensionen behandelt werden – denn es macht ja wenig Sinn, einen mehrdimensionalen Ansatz zu verfolgen, wenn sich letztlich doch alles auf monetäre Armut zurückführen lässt. Eine weitere Frage ist die, wie viele Dimensionen der Lebensqualität sich unterscheiden lassen und wie viele davon für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung relevant sind. Wie sind diese Dimensionen aufeinander bezogen? Das ist auch eine Frage, die ein bisschen Licht ins Dunkel bringen kann. Lässt sich das in allen Fällen etwa so rekonstruieren wie im Verhältnis zwischen Bildung und Erwerbsarbeit, wo man sagen kann, dass das Ergebnis, das „Output“ aus dem einen Bereich ist, zugleich eine Zugangsvoraussetzung in den anderen Bereich ist? Dies wäre eine Möglichkeit, Zusammenhänge zwischen Dimensionen zu rekonstruieren. Die Frage: Ist das bei allen Dimensionen, die wir auswählen, möglich? Und schließlich die schwierige Frage: Wie lässt sich innerhalb der jeweils ausgewählten Dimension „Armut“ im Sinne von Mangel oder unzureichender Verfügbarkeit abgrenzen? Wie lassen sich Schwellen der Unterversorgung definieren?

Der erste Armuts- und Reichtumsbericht hat diese Fragen noch nicht alle beantworten können, aber doch den Anspruch einer mehrdimensionalen Analyse beibehalten. Das hat den Vorteil gehabt, dass tatsächlich viele Bereiche, viele Aspekte damit abgedeckt wurden. Es gab natürlich auch die Kritik, dass es sich dabei um ein teilweise beziehungsloses Nebeneinander bereichsspezifischer Ressortberichte gehandelt habe, ohne einheitliche Methodik und ohne den Zusammenhang hinreichend aufzuzeigen. Für die weitere Armuts- und Reichtumsberichterstattung ist es daher, denke ich, ganz wichtig, dass wir dieses mehrdimensionale Grundkonzept deutlich machen und deutlich herausarbeiten, dass die Bereiche und die Dimensionen, die für relevant erachtet werden, theoretisch abgeleitet und begründet werden, dass ihr Zusammenhang analysiert wird und dass Armutsschwellen definiert werden.

Zur Untersuchung der theoretischen Fundierung des Lebenslagenansatzes – dies ist schon erwähnt worden – hat Herr Professor Wolfgang Voges vom Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen einen Forschungsauftrag erhalten, und er wird uns gleich sein Konzept vorstellen. Zuvor möchten wir aber als erstes Herrn Professor Hans–Jürgen Andreß von der Universität Bielefeld hören, der eine kritische Position zum Lebenslagenkonzept einnimmt. Bei einem Vortrag an der Hans–Böckler–Stiftung im letzten Februar – es waren sicherlich auch einige von Ihnen dabei – hat er ja auf rhetorisch brillante Weise das Lebenslagenkonzept sehr grundsätzlich kritisiert und hat es als begrifflich zu ungenau, zu schwammig und vielleicht auch in gewisser Weise als überflüssig bezeichnet, denn die Armutsdefinition der Europäischen Kommission gibt ja mit den beiden zentralen Begriffen „unterschiedliche Ressourcen“ auf der einen Seite und „gesellschaftlich akzeptabler oder akzeptierter Lebensstandard“ auf der anderen Seite ein gewisses Grundgerüst von Begriffen an die Hand, das möglicherweise ausreicht. Aber das, denke ich, stellen Sie, Herr Professor Andreß, am besten selbst dar.

Impulsreferat 1

Prof. Dr. Hans–Jürgen Andreß, Universität Bielefeld

Ich bedanke mich zunächst für die Einladung, Herr Irlenkaeuser, auch für die netten einleitenden Worte. Ich hatte am Ende ein bisschen die Befürchtung, dass Herr Engels mein Referat vorweg nimmt. Ich kann auch gleich verraten, dass ich nichts wesentlich anderes erzählen werde als das, was Sie sozusagen in zwei Sätzen gesagt haben. Aber vielleicht brauchen wir noch einmal einen etwas längeren Impuls, um kritisch über das Lebenslagenkonzept nachzudenken.

Ich habe das so aufgeteilt, dass ich zunächst noch einmal in Erinnerung rufen wollte für mich – vielleicht auch für Sie –, was ich über das Lebenslagenkonzept weiß. Ich mache ein paar kritische Bemerkungen dazu und komme dann auf einen Ansatz zu sprechen, den ich selbst favorisiere.

Das Lebenslagenkonzept kann man in unterschiedlichen Publikationen von unterschiedlichen Personen nachlesen – prominent beispielsweise in der Gruppe um den Wohlfahrtssurvey, also die Sozialindikatorenbewegung, vertreten zum Beispiel in der Arbeitsgruppe um Herrn Zapf oder auch in der Abteilung Sozialindikatoren bei ZUMA, die hier durch Herrn Noll vertreten ist. Ich habe jetzt einfach einmal eine Kopie aus einer der früheren Veröffentlichungen von Schott–Winterer gemacht.

Soziale Indikatoren für objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden

Lebensbereich	Problemlagen
Einkommen	relative Armut (60 % des durchschnittlichen bedarfs-gewichteten Pro–Kopf–Einkommens der Haushalte)
Wohnung	weniger als 1 Wohnraum (ohne Küche) pro Haushaltsmitglied
Bildung	ohne beruflichen Ausbildungsabschluss ohne Hauptschulabschluss
Sozialbeziehungen	alleinlebend und kein wirklich enger Freund vorhanden
Gesundheit	dauerhaft krank oder behindert
Lebenszufriedenheit	Unzufriedenheit (Werte 0–4) auf der 11stufigen Skala
Einsamkeit	Antwort „stimmt ganz und gar“ zur Aussage: „Ich fühle mich oft einsam“
Niedergeschlagenheit	„gewöhnlich unglücklich oder niedergeschlagen“
Ängste und Sorgen	Bejahung der Frage: „Kommen Ängste und Sorgen immer wieder über Sie?“

Quelle: Schott–Winterer (1990: 58 f.)

Es geht darum, unterschiedliche Dimensionen der so genannten objektiven Lebensbedingungen und des subjektiven Wohlbefindens zu erfassen. Ich habe Ihnen auf der Folie eine relativ umfängliche Liste aus dem damaligen Wohlfahrtssurvey genannt. Für diese verschiedenen Dimensionen von Einkommen bis hin zu Ängsten und Sorgen werden dann üblicherweise gewisse Unterversorgungsschwellen definiert, beispielsweise für das Einkommen die bekannte 60–Prozent–Grenze. Und es wird dann, meistens in einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, versucht, diese Dimensionen zu erfassen und die Personengruppen zu identifizieren, die jeweils einzeln diese Unterversorgungsschwellen und die mehrere Dimensionen gleichzeitig unterschreiten („kumulierte Unterversorgung“).

Über diesen Lebenslagenansatz wird überall geredet. Er ist offenbar auch das Leitmotiv des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung. Insgesamt handelt es sich also um ein Konzept, das attraktiv zu sein scheint.

Ich habe mich gefragt, warum dies eigentlich der Fall ist. Das hängt sicherlich mit der Aussage zusammen, dass Armut mehr ist als nur geringes Einkommen, wie alle sagen. Aber dieser Lebenslagenansatz hat natürlich auch für verschiedene Akteure in diesem Feld Vorteile: für die Politik zum Beispiel den Vorteil, dass man von der Einkommensproblematik, die tatsächlich existiert, ein bisschen ablenken kann. Für die Wissenschaft bringt es die Möglichkeit, wieder durch weitere Untersuchungen zu zeigen, dass das gemessene Einkommen manchmal ein unzuverlässiger Armutsindikator ist, oder für die Personen, die vor Ort mit der Zielgruppe zu tun haben, ist es auch ein bekanntes Phänomen, dass die Einkommensproblematik bei ihrer Arbeit häufig nicht im Vordergrund steht. Und überhaupt: Unter dem großen Dach der Lebenslage lassen sich alle möglichen Interessen integrieren. Meine These wäre sogar, dass dieser Armuts- und Reichtumsbericht nicht so gut geklappt hätte, wenn man nicht dieses große Dach gehabt hätte.

Attraktivität des Lebenslagenansatzes

Armut ist mehr als „nur“ geringes Einkommen

- Politik: „Ablenkung“ von der Einkommensproblematik
- Wissenschaft: „gemessene“ Einkommen unzuverlässiger Armutsindikator
- Sozialarbeit: Einkommensproblematik steht häufig nicht im Vordergrund
- und überhaupt: ... unter dem „großen Dach“ der „Lebenslage“ lassen sich alle möglichen Interessen integrieren.

Schauen wir uns einmal die angeblichen Vorteile an, die für den Lebenslagenansatz ins Feld geführt werden.

Vorteile des Lebenslagenansatzes?

- Vielzahl sozialer Indikatoren: notwendiges Datenmaterial zur umfassenden Beschreibung der Lebenssituation (Lebenslage)
- Warum Einkommen, Arbeit, Bildung, ... aber nicht Mitgliedschaft in ... (Indikatorenuniversum im Prinzip unbegrenzt)
- Datenwust: Vielzahl empirischer Indikatoren, deren theoretischer Zusammenhang unbestimmt bleibt
- kumulierte Unterversorgung: Erkenntnisgewinn?
- einige Kumulationen sind nicht überraschend, wenn man den zugrunde liegenden Prozess berücksichtigt
- Beispiel: Einkommen ist abhängig von Erwerbsstatus, Qualifikation etc.
- Indikatoren beschreiben gleichzeitig Ursachen und Folgen
- Statt Betrachtung der Kumulation – Analyse der Kausalkette

Zum Stichwort Mehrdimensionalität: In der Tat, wir haben hier eine Vielzahl von sozialen Indikatoren, und das ist sicherlich eine notwendige Voraussetzung, um die Lebenssituation der Bundesbevölkerung und auch einzelner Subgruppen wirklich umfassend zu beschreiben. Aber wenn man über diese Dimensionen nachdenkt, die auf der ersten Folie gezeigt wurden, also Einkommen, Arbeit, Bildung usw., dann kommt sofort die Frage hoch, warum eigentlich nicht politische Partizipation, warum nicht Mitgliedschaft in politischen Organisationen, warum nicht dies, warum nicht jenes. Also: Welche Indikatoren sollen dazu gehören, welche nicht? Ich behaupte, dass das Indikatorenuniversum im Prinzip zunächst unbegrenzt ist und mindestens Verfahrensweisen entwickelt werden müssten, um die Anzahl der Indikatoren einzugrenzen.

Häufig hat man sich irgendwie auf einen Set von Indikatoren geeinigt, wie dies beispielsweise bei Frau Schott–Winterer der Fall ist. Dann werden diese Indikatoren in Bevölkerungsstichproben brav erhoben, werden schön tabellarisch und grafisch aufbereitet und sind dann beispielsweise in solchen Publikationen wie dem Datenreport in einem Kapitel über Problemgruppen nachzulesen. Das ist sicherlich ein informativer, sozusagen demografischer Überblick, aber am Ende fragt man sich immer, was eigentlich der theoretische Zusammenhang dieser vielen Indikatoren ist, die da aufgezählt werden.

An mehreren Stellen würde mir dazu etwas einfallen. Aber die Autoren, die ich bisher dazu gelesen habe, erklären den theoretischen Zusammenhang in der Regel nicht. Sie fügen aber meistens hinzu: Wir können dabei etwas untersuchen, was man sonst nicht untersuchen kann, nämlich kumulierte Unterversorgung. Was ist der potenzielle Erkenntnisgewinn kumulierter Unterversorgung? Ich finde die dort berichtete kumulierte Unterversorgung an vielen Stellen überhaupt nicht überraschend. Wenn man an die zu Grunde liegenden Prozesse denkt, ist das sozusagen augenfällig, was da passiert. Denken Sie beispielsweise an Problemgruppen, die dadurch gekennzeichnet sind, dass sie über ein niedriges Einkommen verfügen, keine Arbeit haben und außerdem geringe oder überhaupt gar keine Bildungsabschlüsse. Das ist für einen Ökonomen, einen Soziologen oder einen Sozialwissenschaftler generell überhaupt kein überraschender Befund: Wenn man sich den Prozess der Einkommensentstehung genauer anschaut, weiß man, dass dieser unter anderem vom Humankapital und dem Erwerbsstatus der Person abhängt.

Das zweite Problem bei diesen Kumulationen ist, dass es nicht nur Dinge gibt, die Folgen von etwas Anderem sind, also Folgen von Ursachen. Häufig ist das auch sehr wechselnd, was die Folge und was die Ursache ist. Auch das ist häufig nicht genau beschrieben, und ich werde gleich noch genauer darauf zu sprechen kommen.

Meine These ist also, statt Betrachtung dieser Kumulation ist es sehr viel wichtiger, dass wir uns mit den Kausalketten im Einzelnen beschäftigen.

Ich greife einmal ein Beispiel heraus: Kumulation von geringem Einkommen, schlechtem Gesundheitszustand und Arbeitslosigkeit. Daran kann man schön verdeutlichen, was ich mit einer solchen Kausalkette meine; und man kann an diesem Beispiel auch noch einmal sehen, dass ein und derselbe Sachverhalt Ursache und Folge sein kann.

Eine mögliche Kausalkette zur Erklärung dieser kumulierten Unterversorgung – ich übernehme jetzt einmal dieses Vokabular – ist beispielsweise: Geringes Einkommen hat Auswirkungen auf Ernährungsverhalten und wirkt sich dann dementsprechend langfristig auf den Gesundheitszustand aus. Noch einmal konkreter: Geringes Einkommen führt zu Suchtverhalten, und dieses, das wissen wir alle, ist nicht gerade dem Gesundheitszustand zuträglich. Also: Ausgangspunkt ist das geringe Einkommen, und bestimmte Verhaltensweisen schlagen sich in einem entsprechenden Gesundheitszustand nieder. Diese nur angedeutete Kausalkette lässt sich aber genauso gut umgekehrt denken. Jemand zeigt Suchtverhalten, aus welchen Gründen auch immer, beispielsweise wegen einer persönlichen Krise oder weil er oder sie die falschen Leute kennt. Und wegen dieses Suchtverhaltens verschlechtert sich seine Gesundheit, er kann nicht mehr in dem Maße am Arbeitsprozess teilhaben wie Andere oder wie vorher. Arbeitslosigkeit tritt ein, und infolge dieser Arbeitslosigkeit verfügt diese Person nur über ein geringes Einkommen.

Indikatoren beschreiben gleichzeitig Ursachen und Folgen

Beispiel: Kumulation Einkommen – Gesundheit – Arbeitslosigkeit

- Geringes Einkommen hat Auswirkungen auf Ernährungsverhalten und wirkt sich dementsprechend langfristig auf den Gesundheitszustand aus
- geringes Einkommen → Sucht → Gesundheit
- Sucht → Gesundheit → Arbeitslosigkeit → geringes Einkommen

Schlussfolgerung: Betrachte nicht Kumulation, sondern analysiere die Ursachen geringen Einkommens, schlechter Gesundheit, unzureichender Bildung, fehlender Erwerbstätigkeit usw.

Aber: Sollte die Bundesregierung einen Einkommensreport, Gesundheitsreport, Arbeitslosigkeitsreport, Bildungsreport usw. schreiben und das alles in einen Armuts- und Reichtumsbericht integrieren?

Beide Kausalketten sind mindestens genauso untersuchungsbedürftig. Sie sind wichtig, kennzeichnen aber zwei sehr unterschiedliche Gruppen, für die man wahrscheinlich auch unterschiedliche Interventionen konzipieren muss. All dies bleibt verborgen, wenn wir schlicht nur die dreifache Problemlage Einkommen, Gesundheit und Arbeitslosigkeit auszählen. Schlussfolgerung für mich ist: Betrachte nicht die Kumulation, sondern analysiere die Ursachen geringen Einkommens, schlechter Gesundheit, unzureichender Bildung, fehlender Erwerbstätigkeit usw.

Dagegen habe ich auch gar nichts. Aber die wichtige Frage ist: Sollte die Bundesregierung einen Einkommensreport, einen Gesundheitsreport, einen Arbeitslosigkeitsreport, einen Bildungsreport usw. schreiben? Auch dagegen hätte ich nichts. Zum Beispiel wäre ein Bildungsreport dringend notwendig. Aber sollte man das dann alles in ein großes Buch hineinpacken und dieses „Armuts- und Reichtumsbericht“ nennen? Noch einmal anders ausgedrückt: Hat schlechte Bildung, hat schlechter Gesundheitszustand bestimmter Bevölkerungsteile immer etwas mit Armut zu tun?

Dazu zwei Beispiele. Ich habe mehrere Publikationen durchgesehen, die diesen Lebenslagenansatz verwenden. In dem ersten Armutsbericht des DGB und des DPWV, von Walter Hanesch und anderen verfasst, habe ich unter anderem ein Ergebnis gefunden, das lautet ungefähr so: „Unterversorgung im Bereich Wohnung ist in Ostdeutschland größer als in Westdeutschland.“ Würden Sie jetzt auf der Basis dieses Ergebnisses sagen – ich übernehme jetzt die Diktion, die ich häufiger in diesem

Zusammenhang höre –, dass die Ostdeutschen „wohnungsärmer“ sind als die Westdeutschen? Wahrscheinlich nicht. Ihnen fällt sofort ein, dass es gewisse Strukturunterschiede in der Wohnraumversorgung in Ost- und in Westdeutschland gibt und dass dies sicherlich auch etwas mit der Historie zu tun hat.

Unterversorgung = Armut?

- Unterversorgung im Bereich Wohnung in Ostdeutschland größer als in Westdeutschland (Hanesch et al. 1984: 1. Armutsbericht des DGB + DPWV)
- Kumulation von mindestens drei Problemlagen am häufigsten bei Rentnern ohne Partner aus der Arbeiterschicht (Datenreport 1999)

Einkommen ebenfalls nicht unproblematisch:

- geringes Einkommen ≠ geringer Konsum
- geringes Einkommen ≠ Fehlen der Ausstattung mit langlebigen Haushaltsgütern
- geringes Einkommen ≠ eingeschränkte Freizeitmöglichkeiten

Zweites Ergebnis: Dies habe ich im Datenreport 1999 im Kapitel über Problemgruppen gefunden. Dort wurde unter anderem die Kumulation von Problemlagen ausgezählt. Und eine Gruppe, die da auffällig ist, die also in besonders hohem Maße von mindestens drei Problemlagen betroffen ist, ist die Gruppe der Rentner ohne Partner aus der Arbeiterschicht. Da fragt man sich, wieso sind die so betroffen? Wenn man sich das genauer anschaut, dann sieht man, dass es an zwei Dingen liegt. Einerseits an subjektiven Indikatoren, andererseits an objektiven Indikatoren. Da schlägt nämlich durch a) die Aussage: „ja, ich fühle mich häufig einsam“ und b) „ich habe wenige Sozialbeziehungen“. Würde man diese Personen jetzt „beziehungsarm“ nennen oder als eine Problemgruppe sehen, die man in einem Armutsbericht behandeln sollte? Wir alle wissen, warum dies so ist: Sozialbeziehungen sind im Lebenslauf ungleich verteilt, und man könnte fast sagen, es ist in gewissem Maße „natürlich“, was hier beobachtet wird. Es ist selbstverständlich auch sozial bedingt. Ich bin jedenfalls der Meinung, dass das vielleicht in einen Bericht über Sozialbeziehungen hinein gehört, aber nicht in einen Armutsbericht, jedenfalls nicht so einfach.

Nun könnten Sie vielleicht auf die Idee kommen: Der Andreß will uns gleich wieder das Einkommen vorschlagen. Dazu sage ich sofort: geringes Einkommen bedeutet nicht notwendigerweise geringen Konsum, geringes Einkommen bedeutet nicht notwendigerweise fehlende Ausstattung mit langlebigen Haushaltsgütern, geringes Einkommen bedeutet nicht eingeschränkte Freizeitmöglichkeiten. Also: Einkommen ist ebenfalls nicht unproblematisch.

Geringes Einkommen = geringer Lebensstandard?

	1968	1981
Anteil einkommensarm (40 %–Grenze)	3,6 %	3,1 %
darunter:		
ohne Telefon	19 %	6 %
kein Urlaub	75 %	53 %
mehr als 2 Personen pro Wohnraum	28 %	15 %
niedriger Wohnungsstandard	54 %	10 %
kein Verwandtenbesuch	16 %	16 %
kein Besuch von Freunden	13 %	9 %

Datenbasis: Swedish Level of Living Survey (zitiert nach Ringen 1988: 365)

Das könnte ich jetzt mit Hunderten von Untersuchungen belegen. Ich habe einmal ein, zugegebenermaßen altes, Beispiel ausgewählt. Das habe ich deshalb gewählt, weil es sich um eine Längsschnittuntersuchung handelt. Etwas Ähnliches können wir in der Bundesrepublik in der nahen Zukunft mit Daten des Sozio–oekonomischen Panels machen, wenn die entsprechenden Daten Ende des Jahres publiziert werden. Das Beispiel verwendet Daten aus dem Swedish Level of Living Survey, so etwas Ähnliches wie der schwedische Wohlfahrtssurvey.

Verglichen werden zwei Jahre, jeweils eines zu Beginn des Untersuchungszeitraumes und eines eher am Ende des Untersuchungszeitraumes, 1968 und 1981. Es wird ein relativ hartes Einkommenskriterium verwendet, die 40–Prozent–Grenze. Die Armutsquote ist offensichtlich, wie Sie der ersten Datenzeile entnehmen können, relativ konstant geblieben über diesen Zeitraum. Obwohl man also 1981 gleich viele

Einkommensarme hat wie 1968, beobachtet man jetzt, wenn man nach der Ausstattung dieser Personen schaut, eine ganz erheblich verbesserte Ausstattung mit vielen Dingen des alltäglichen Bedarfs – beispielsweise ein Telefon, aber auch die Tatsache, ob man in Urlaub fährt oder nicht, ob man mit vielen oder wenigen Personen zusammenwohnt, ob die Wohnung einen bestimmten Standard hat oder nicht. Anders ausgedrückt: Obwohl die Einkommensarmut gleich geblieben ist, hat sich der Lebensstandard für diese Gruppe in dem Zeitraum ganz erheblich verbessert.

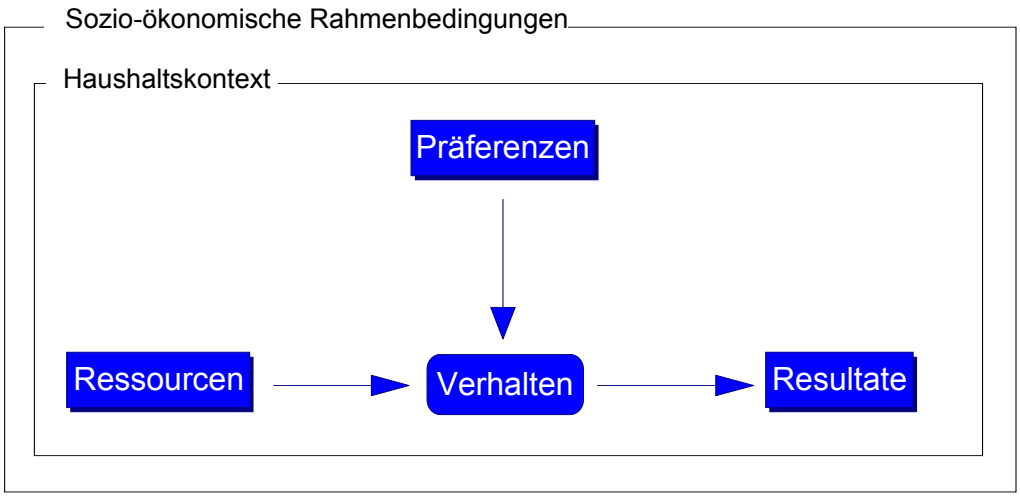
Was ist jetzt nun mein Vorschlag? Ich bleibe dabei: Die folgende Definition, eine alte aus dem Jahre 1984, die auch zu Beginn des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung steht, finde ich immer noch die beste Definition, weil sie sich als ein „Weil–Satz“ lesen lässt.

Armutsdefinition des Armuts- und Reichtumsberichtes

- Die Personen, Familien und Gruppen gelten als arm, die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist.

(EU–Definition 1984)

Ich formuliere das jetzt einmal ein bisschen um: Die Personen, Familien und Gruppen gelten als arm, die von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist, WEIL sie über so geringe materielle, kulturelle und soziale Mittel verfügen. Damit möchte ich ausdrücken, dass zur Armutsdefinition zwei Dinge gehören. Erstens offensichtlich die Lebensweise – ich würde das den „Lebensstandard“ nennen – und zweitens die geringen Ressourcen. Da fällt einem zuvörderst das Einkommen ein, da können einem aber auch Bildung und Kompetenzen ganz allgemein einfallen. Ich verwende dabei immer folgendes Denkschema: Individuen verfügen über bestimmte Ressourcen, die eben genannten, die setzen sie ein, um für sie erstrebenswerte Ziele zu erreichen. Wie sie das machen, ist ein Resultat ihrer Präferenzen, also einige leben gerne ohne Auto, einige „versaufen“ ihr Geld gerne, einige leben in Luxus, andere leben sparsam; das meine ich mit Präferenzen. Sie erzeugen damit auf unterschiedliche Art und Weise einen gewissen Lebensstandard. Nun kann man versuchen, beide Punkte dieses Diagramms zu erheben. Man kann für die Ressourcen Indikatoren erfassen – ich nenne das „indirekte Indikatoren“, weil sie Voraussetzung für die Resultate sind – oder man kann sich die Resultate anschauen – ich nenne das „direkte Indikatoren“.



Indirekte Indikatoren
(Einkommen)

Politische Einkommensstandards
Warenkorbstandards
Statistische Einkommensstandards
Einkommensstandards durch Befragung

Direkte Indikatoren
(Konsum, Lebensstandard)

Statistische Ausgabenstandards
Versorgungsstandards durch Befragung

Auf beiden Seiten hat man unterschiedliche Optionen der Operationalisierung. Auf der linken Seite fungiert das Einkommen häufig als Indikator, es gibt aber auch andere Möglichkeiten. Ein klassischer, in der Bundesrepublik leider in Vergessenheit geratener Indikator auf der rechten Seite sind die Konsumausgaben. Oder aber die Erhebung von Versorgungsstandards, was wir in diversen Befragungen gemacht haben, was dann im Wohlfahrtssurvey weitergeführt wurde und in Teilen auch jetzt im SOEP 2001 enthalten ist.

Vorgehen des Lebensstandardansatzes

1. Bestimme Bestandteile des notwendigen Lebensstandards durch Befragung (Eingrenzung der Indikatoren)
2. Bestimme aus finanziellen Gründen fehlende Items (Präferenzkontrolle)
3. Zähle die Anzahl fehlender Items pro Haushalt (Eingrenzung der Zielgruppe)
4. Armut = niedriges Einkommen und viele fehlende Items (vgl. Vorgehen auf EU–Ebene: 60 %–Grenze und Mehrfachdeprivation)
5. Bestimmung der Risikofaktoren für die in Schritt 4 definierte Armutslage

Wie funktioniert das ungefähr? Es besteht im Prinzip aus vier Schritten. Bestimme zunächst einmal die Bestandteile des notwendigen Lebensstandards durch Befragung. In einer Befragung werden verschiedene Dinge erwähnt, die man zum Lebensstandard in der Bundesrepublik zählen könnte, und in einer repräsentative Bevölkerungsstichprobe wird gefragt, ob Sie das eher zum notwendigen Lebensstandard zählen oder nicht (vgl. den folgenden Ausschnitt aus unserem Fragebogen).

Erhebung der Notwendigkeitsbewertungen im Sozialwissenschaften–Bus III/1996

© GFM–GETAS Seite 30 U 6101/96/A

INT.: grüne Liste 9 vorlegen

Im folgenden lese ich Ihnen verschiedene Dinge vor, die gelegentlich erwähnt werden, wenn man vom Lebensstandard in Deutschland spricht. Wenn man in Deutschland für alle Menschen und Haushalte einen normalen, ausreichend guten Lebensstandard erreichen bzw. sicherstellen wollte, was wäre dann dazu: unbedingt notwendig, eher notwendig, eher nicht notwendig oder überhaupt nicht notwendig? Bitte nennen Sie jeweils die Kennziffer Ihrer Antwort.

INT.: *Vorgaben vorlesen, zu jeder Vorgabe eine Antwortkennziffer einkreisen*		unbedingt notwendig	eher notwendig	eher nicht notwendig	überhaupt nicht notwendig
A	Im Durchschnitt eine warme Mahlzeit pro Tag	1	2	3	4
B	Mindestens alle zwei Tage eine warme Mahlzeit mit Fleisch, Geflügel oder Fisch	1	2	3	4
C	Abgenutzte, aber noch funktionsfähige Möbel durch neue ersetzen	1	2	3	4
D	Neue Kleidung kaufen, auch wenn die alte noch nicht abgetragen ist	1	2	3	4
E	Eine Waschmaschine	1	2	3	4
F	Ein Telefon	1	2	3	4
G	Ein Auto	1	2	3	4
H	Generell mehr auf die Qualität anstatt auf den Preis der Produkte achten können	1	2	3	4
I	Mindestens ein einwöchiger Urlaub weg von zu Hause pro Jahr	1	2	3	4
J	In einem Haus wohnen, das in einem guten baulichen Zustand ist	1	2	3	4

Auf diese Art und Weise glauben wir, die Dinge gut eingrenzen zu können, die zumindest nach Bevölkerungsmeinung zum notwendigen Lebensstandard gehören, und damit das Problem des „Indikatorenuniversums“ – ich will nicht sagen lösen, aber in Grenzen angehen zu können.

Der zweite Schritt besteht darin, dass wir dann für diese Liste von Merkmalen prüfen, wer über die dort genannten Items aus finanziellen Gründen nicht verfügen kann. Ich will Ihnen das auch noch einmal an einem Ausschnitt aus unserem Fragebogen zeigen.

Erhebung der Verfügbarkeit im Sozialwissenschaften–Bus III/1996

© GFM–GETAS Seite 33 U 6101/96/A

INT.: grüne Liste 13 vorlegen

Die nächsten Fragen beschäftigen sich mit der Situation Ihres Haushaltes. Können Sie persönlich oder Ihr Haushalt über die Dinge, die ich Ihnen nun vorlese, verfügen bzw. üben Sie die genannten Tätigkeiten aus? Nennen Sie mir bitte anhand dieser Liste jeweils die auf Sie zutreffende Antwortkennziffer.

	INT.: Vorgaben vorlesen, nur eine Nennung möglich	ja	nein, ist aus finanziellen Gründen nicht möglich	nein, trifft aus anderen Gründen nicht zu
A	Haben Sie im Durchschnitt eine warme Mahlzeit pro Tag?	1	2	3
B	Haben Sie mindestens alle zwei Tage eine warme Mahlzeit mit Fleisch, Geflügel oder Fisch?	1	2	3
C	Ersetzen Sie abgenutzte, aber noch funktionsfähige Möbel durch neue?	1	2	3
D	Können Sie sich neue Kleidung kaufen, auch wenn die alte noch nicht abgetragen ist?	1	2	3
E	Haben Sie eine Waschmaschine?	1	2	3
F	Haben Sie ein Telefon?	1	2	3
G	Haben Sie ein Auto?	1	2	3
H	Achten Sie generell mehr auf die Qualität anstatt auf den Preis der Produkte?	1	2	3
I	Haben Sie mindestens einen einwöchigen Urlaub weg von zu Hause pro Jahr?	1	2	3
J	Wohnen Sie in einem Haus, das in einem guten baulichen Zustand ist?	1	2	3

Hier wird quasi linkerhand die gleiche Liste von Items vorgelegt und die Person kann sagen: Ja, das habe ich, oder nein, das habe ich nicht. Und beim Nein wird nachgefragt, aus welchen Gründen dies der Fall ist, und eine der Antwortmöglichkeiten lautet: Dies ist aus finanziellen Gründen nicht möglich. Damit wollen wir die Präferenzen kontrollieren. Wir wollen also diejenigen unterscheiden, die etwas nicht haben, weil sie es nicht haben wollen, von denjenigen, die das aus finanziellen Gründen nicht haben können. Nachdem wir diese Information für jede Person haben, zählen wir die Anzahl der fehlenden Items pro Haushalt und können damit die Zielgruppe derjenigen, die über einen geringen Lebensstandard verfügen, eingrenzen. Und dann definieren wir schließlich viertens diejenigen als „arm“, die ein niedriges Einkommen haben und viele aus finanziellen Gründen fehlende Items in ihrem Haushalt nennen. Ich denke, das ist ein ähnliches Verfahren, wie es auch die Europäische Kommission auf EU–Ebene mit einem Set von Ausstattungsindikatoren machen wird. Ich denke, das ist ein anschlussfähiges Verfahren, welches im Übrigen auch nicht von mir, sondern bereits von anderen vorgeschlagen wurde. Daran müsste sich natürlich fünftens ein weiterer Schritt anschließen – und da könnten jetzt in der Tat wieder eine ganze Masse von Gutachten vergeben werden, in denen man bestimmt, welche Gruppen das sind und was die Gründe dafür sind, dass diese – ich nenne es einmal so – „Problemlage“ entsteht. Ich will jetzt unseren Ergebnissen nicht vorgreifen, aber eine Gruppe, die sehr deutlich bei allen Analysen in Erscheinung tritt, ist die Gruppe der Arbeitslosen. Ich glaube, das ist ein Sachverhalt, auf den man angesichts der Koalitionsvereinbarungen sicherlich noch einmal deutlicher hinweisen sollte. Soviel zunächst. Ich danke Ihnen.

Dr. Dietrich Engels

Vielen Dank, Herr Andreß. Ich denke, auch wenn jetzt vielen der Finger schon zuckt, es wäre unfair, jetzt schon eine Diskussion einzuschieben, weil dann wahrscheinlich Herr Voges wiederholt sagen müsste: „Wie mein Vorredner schon gesagt hat ...“ Lassen wir Sie daher erst zu Wort kommen, Herr Voges, um dann anschließend, wenn wir beide Ansätze gehört haben, in die Diskussion einzusteigen.

Impulsreferat 2

Prof. Dr. Wolfgang Voges, Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen

Zum Verhältnis von Lebenslagenkonzept und Lebensstandardansatz

In meinem Beitrag möchte ich zunächst rekapitulieren, was der Lebenslagenansatz leisten kann und werde dabei vor allem unsere Rekonzeptualisierung vorstellen. Dann habe ich mir vorgenommen, am Beispiel der Wohnungsausstattung das Erklärungspotenzial des Lebenslagenansatzes und mögliche Missverständnisse zu verdeutlichen. Abschließend geht es um die Machbarkeit. Die Ausführungen zum theoretischen Ansatz basieren im Wesentlichen auf meinen Ausführungen, die ich schon im Dezember[1] vorgetragen habe. Eine ausführliche Darstellung dieser Überlegungen kann man in der Tagungsdokumentation sowie in der Zeitschrift für Sozialreform nachlesen. Am Beispiel der Versorgung mit Wohngütern lässt sich das unterschiedliche Erklärungspotenzial von Lebenslagenansatz und Lebensstandardansatz aufzeigen. Zum Schluss möchte ich einige Ausführungen zur Umsetzung des Lebenslagenkonzepts machen. Dabei werde ich Bezug nehmen auf die Vorschläge von Herrn Andreß, um die Implementation des reformulierten Lebenslagenkonzepts als dauerhaften Untersuchungsansatz einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung zu erleichtern.

1. Dilemmata der Bestimmung einer Lebenslage

Beim Lebenslagenkonzept handelt es sich zunächst weniger um eine deduktiv abgeleitete Theorie, wie etwa beim Humankapitalansatz, sondern eher um singuläre Beschreibungen, Fallstudien, Ad–hoc–Theorien mittlerer Reichweite. Ein theoretisch konsistentes Erklärungsmodell liegt nicht vor. Das Lebenslagenkonzept selbst aber – wenn man auf die Grundlagen zurückgeht, wie es etwa Otto Neurath entworfen hat oder von Gerhard Weisser und Ingeborg Nahnsen weiterentwickelt wurde –, ist ein nützlicher Ansatz, um Unterschiede in Versorgungslagen und gesellschaftlicher Teilhabe zu bestimmen. Die unbefriedigende Entwicklung in der Theoriebildung und die fehlende Bestimmung sowie die fehlende Operationalisierung von Dimensionen der Lebenslage begünstigten jedoch in der Praxis der Sozialberichterstattung einen Bezug auf die Verteilung von Phänomen der Unterversorgung, die dann als Ausdruck einer gegebenen Lebenslage betrachtet wurden. Um es noch einmal kurz zu formulieren: Eine derartige Verkürzung wird in keiner Weise den Prämissen des Lebenslagenkonzeptes als multidimensionalem Mehrebenenansatz gerecht.

---

[1] Vgl. W. Voges: Perspektiven des Lebenslagekonzeptes, in: Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Tagungsdokumentation „Perspektiven der Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland", Reihe „Lebenslagen“ des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 2001.

Im Mittelpunkt des Lebenslagenkonzeptes stehen nicht ausschließlich die verfügbaren Ressourcen, die ein bestimmtes Versorgungsniveau ermöglichen, sondern zugleich der Handlungsspielraum, der sich Personen aufgrund dieser Versorgungslagen eröffnet oder eben verschließt. Aus den Ressourcen, die eine bestimmte Lebenslage verursachen, kann aber auch nicht unmittelbar auf die Folgen dieser Lebenslage für das weitere Handeln geschlossen werden. So muss sich etwa aus einer durch Einkommensarmut gekennzeichneten Lebenslage nicht unmittelbar auch ein eingeschränkter Handlungsspielraum im Bezug auf die Nutzung von Dienstleistungen für die Gesundheit ergeben. Dass hier kein linearer Zusammenhang besteht, dürfte evident sein.

Fasst man nun einmal die Palette von Ansätzen zusammen, die sich auf das Banner schreiben, dem Lebenslagenkonzept verpflichtet zu sein, so stellt man fest, es gibt mindestens vier Aspekte, in denen sie übereinstimmen:

- Erstens: Lebenslagenansätze sind, bezogen auf die verschiedenen strukturellen Ebenen der Gesellschaft, als Mehrebenenmodelle angelegt. Wie gesagt, konzeptionell; ob sie faktisch als solche umgesetzt wurden, ist eine andere Frage.

- Zweitens: Entgegen rein ökonomischen Ansätzen erheben sie den Anspruch der Multidimensionalität.

- Drittens: Sie stehen auch quer zu solchen Auseinandersetzungen, wie „objektiv – subjektiv“ oder „materiell – immateriell“.

- Und schließlich – und das ist nach unserem Verständnis das Entscheidende – können Lebenslagen nicht einfach in Ursache–Wirkungs–Relationen dargestellt werden (Herr Andreß hatte das eben angedeutet). Vielmehr sind individuelle Lebenslagen sowohl die Ursache eines bestimmten Ausmaßes an gesellschaftlicher Teilhabe als auch die Wirkung, und zwar vermittelt über die Dimension Zeit.

Um eine Lebenslage und den damit verbundenen Handlungsspielraum zu erfassen, scheinen die Dimensionen Bildung, Erwerbstätigkeit, Wohnen, Gesundheit und Einkommen geeignet. In Tabelle 1 sind die Indikatoren dargestellt, die wir herangezogen haben, um diese Lebenslagendimension zu verdeutlichen, sowie einige Schwellenwerte, um das Ausmaß möglicher Unterversorgung zu bestimmen. Dabei haben wir uns davon leiten lassen, inwieweit diese Vorgehensweise sich in der Praxis kontinuierlicher Armuts- und Reichtumsberichterstattung realisieren lässt.

Tabelle 1: Dimensionen, Indikatoren und Schwellenwerte für Unterversorgung im Lebenslagenkonzept

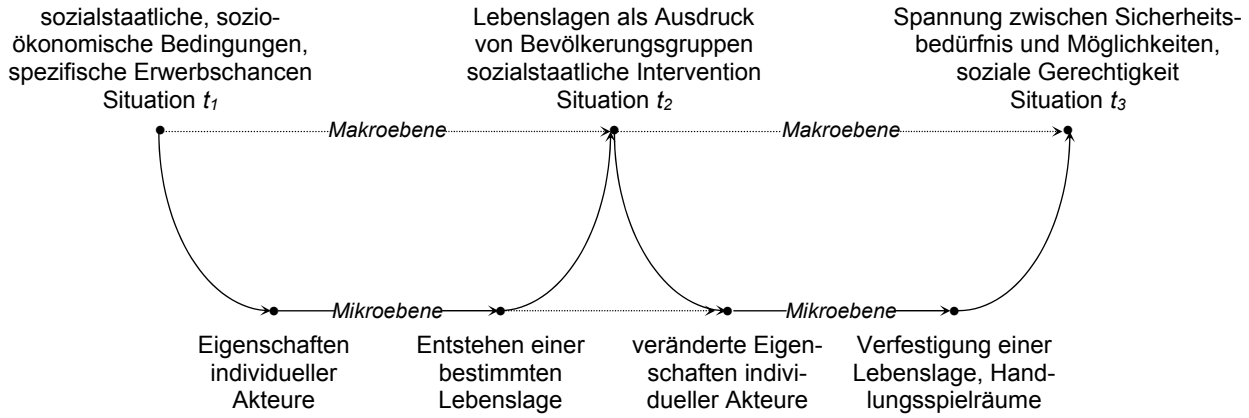
Dimension	Indikator	Unterversorgungsschwelle
Einkommen	Erzielung: bedarfsgewichtetes verfügbares Haushaltseinkommen	50 % des durchschnittlichen gewichteten Haushaltseinkommens
	Verwendung: Ausgaben für Wohnraum– und Gesundheitsversorgung	30 % bzw. 5 % des Haushaltsnettoeinkommens für Wohnraum bzw. Gesundheitspflege
Erwerbs–beteiligung	Umfang der Erwerbstätigkeit	Anteil an Arbeitslosen, Anteil an nicht–präferierter Teilzeitarbeit
	Inadäquate Beschäftigung	Anteil an unterwertigen Beschäftigungsverhältnissen (berufliche Stellung $\neq$ Ausbildungsniveau)
Wohnen	Wohnungsdichte	Weniger als ein Zimmer pro Person
	Wohnfläche	50 % der mittleren Wohnfläche
	Wohnungsausstattung	60 % eines Ausstattungsindex basierend auf den Wohnraumgütern wie Küche, Bad, WC, fließend Heißwasser, Zentralheizung u. Ä. nach Verfügbarkeit in der Bevölkerung gewichtet
	Haushaltsausstattung	60 % eines Deprivationsindex basierend auf den Ausstattungsgütern wie PKW, TV, Video, Telefon u. Ä. nach Verfügbarkeit in der Bevölkerung gewichtet und nach Präferenzen kontrolliert
Gesundheit	Erkrankungen	gesundheitliche Beeinträchtigung bei alltäglicher Arbeit
Bildung	Erzielung: schulische und berufliche Bildung	ohne allgemeinen oder berufsbildenden Schulabschluss
	Verwendung: Bildungsrendite	50 % des mittleren Bruttoerwerbseinkommens mit gleichem Bildungsniveau

Erläuterung: Die subjektive Zufriedenheit mit den Lebenslage–Dimensionen Einkommen, Erwerbsarbeit/Eigenarbeit, Wohnbedingungen, Gesundheit sowie Bildung wurde getrennt ausgewertet.

Hierüber, also über diese fünf Dimensionen, herrscht weitgehend Konsens. Welcher Indikator jedoch zu deren Messung am besten heranzuziehen ist, wird sehr kontrovers diskutiert. Ebenso wenig Einigkeit herrscht in Bezug auf die Schwellenwerte, bei deren Unterschreiten von Unterversorgung gesprochen werden soll. Allerdings wurde trotz der Multidimensionalität dieser Bestimmungsgrößen zumeist das Einkommen als eine zentrale Dimension definiert, die den Zugang zur Befriedigung zahlreicher Bedürfnisse ermöglicht. Ich möchte nachher an dem Beispiel von Wohngütern verdeutlichen, dass das vielleicht mitunter überinterpretiert wird.

Eine Lebenslage ist gleichermaßen die Ursache und Folge der Verfügbarkeit und Nutzung von materiellen und immateriellen Gütern. Sie wird zunächst durch das Vorhandensein von Ressourcen zu diesen Dimensionen konstituiert. Erkenntnistheoretisch – ich habe das in dem anderen, eher theoretischen Beitrag ausführlich dargestellt – ist die Lebenslage bei dieser Betrachtung das Explanandum, also das zu Erklärende. Sie wird durch bestimmte, verfügbare Ressourcen erklärt. Die so gegebene Lebenslage eröffnet oder verschließt einen bestimmten Handlungsspielraum. Erkenntnistheoretisch wird sie nun zum Explanans, also zu dem Erklärenden: Sie soll uns erklären, was dahinter steht für die gesellschaftliche Teilhabe. Diese Dualität der Perspektiven gilt es bei einer Armutsberichterstattung, die sich auf das Lebenslagenkonzept beziehen will, auch entsprechend zu beachten.

Abbildung 1: Lebenslage als Ursache und Folge einer spezifischen Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand



Quelle: in Anlehnung an Coleman 1992: 421; Esser 1995: 113

Im Lebenslagenkonzept ist die gesellschaftliche Teilhabe sowohl Ursache als auch Folge der Verfügbarkeit und Nutzung von Ressourcen. Um diesen Wechsel der Betrachtungsweise zu ermöglichen, sind mehrere Beobachtungszeitpunkte notwendig

(Abbildung 1). Zuvor wurde gerade der Lebenslagenstandardansatz kurz vorgestellt, wonach man die Bedingungen von Versorgungslagen bereits durch Betrachtung zu einem Zeitpunkt erkennen kann. Vor dem Hintergrund des rekonzeptualisierten Lebenslagenansatzes muss man jedoch konstatieren, dass die Beobachtung zu einem einzigen Zeitpunkt keineswegs ausreicht, um das Zustandekommen und die Folgen einer Lebenslage zu erklären. Eine Lebenslage zu einem Zeitpunkt t_2 entsteht aus der Verfügbarkeit von Gütern und Opportunitäten, die zum Zeitpunkt t_1 gegeben waren. Die Folgen der Nutzung und die Chancen für die Handhabung der Lebensumstände der so entstandenen Lebenslage zum Zeitpunkt t_2 werden uns aber erst zu einem Zeitpunkt t_3 sichtbar. Im Lebensstandardansatz werden soziale Phänomene nur zum Zeitpunkt t_3 betrachtet ohne jeglichen Bezug zu den ursächlichen Bedingungen zum Zeitpunkt t_2.

2. Unterversorgung in einer gegebenen Lebenslage am Beispiel Wohnungsausstattung

Um das Erklärungspotenzial des Lebenslagenansatzes zu verdeutlichen, wurde die Ausstattung mit Wohnungsgütern, von denen wir sagen, dass sie existenziell notwendig sind, betrachtet: Toilette in der eigenen Wohnung, Küche in der eigenen Wohnung, daraus wurde ein proportionaler Deprivationsindex gebildet, der auch als Halleröd–Index bekannt ist.[2] In diesem Index wurde Wohnungsgüter, die bei mindestens 50 Prozent der Wohnbevölkerung vorhanden waren, zusammengefasst. Der Schwellenwert für Unterversorgung wurde bei 60 Prozent angesetzt. Das heißt, Personen, die 60 Prozent dieses Deprivationsindexes – nach Westdeutschland und Ostdeutschland unterschieden – unterschreiten, gelten in Bezug auf die Dimension Wohnen als depriviert.

Tabelle 2: Unterversorgung mit Wohngütern als Indikator für eine gegebene Lebenslage

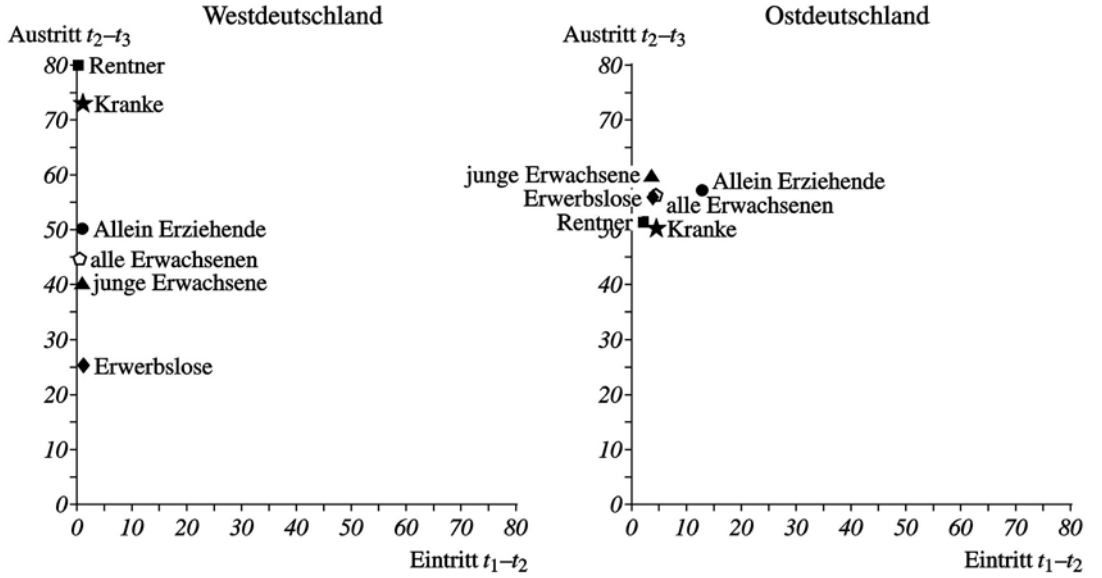
Bevölkerungsgruppe	Westdeutschland	Ostdeutschland
Alle	1,0	4,4
Allein Erziehende	–	6,1
Erwerbslose	5,4	6,1
Kranke	1,1	6,2
Junge Erwachsene	1,6	4,1
Im Ruhestand	1,0	5,2

[2] Vgl. Halleröd, B. (1995): The Truly Poor: Direct and Indirect Consensual Measurement of Poverty in Sweden, *Journal of European Social Policy*, 5 (2), S. 111–129.

Die übliche Vorgehensweise für zahlreiche Studien, die sich dem Lebenslagenansatz verpflichtet fühlen, wäre es, die Verteilung mit Wohngütern zu einem Zeitpunkt t_3 zu betrachten (Tabelle 2). Dabei zeigt sich, dass die Unterversorgung in der Wohnungsausstattung in Ostdeutschland mit mehr als 4 Prozent erheblich größer ist als in Westdeutschland mit 1 Prozent, und dass der Unterschied im Ausmaß der Unterversorgung zwischen den Erwerbslosen in Ost und West vergleichsweise gering ist. Deutlich stärker depriviert sind allein Erziehende, junge Erwachsene und Personen im Ruhestand in Ostdeutschland. Derartige Darstellungen können einen ersten Eindruck über unterschiedliche Versorgungslagen von Bevölkerungsgruppen vermitteln, ansonsten ist der Erkenntnisgewinn einer derartigen Betrachtung außerordentlich gering.

Geht man davon aus, dass Ressourcen eine Lebenslage konstituieren, deren Nutzung in diesen Versorgungslagen sichtbar wird, dann wären Personen zu betrachten, die im Zeitraum t_1–t_2 in eine in Bezug auf die Wohnungsausstattung deprivierte Lebenslage gelangt sind. Die zum Zeitpunkt t_2 gegebene Lebenslage steckt auch einen Handlungsspielraum ab, um Unterversorgung zu überwinden oder darin zu verbleiben. Dieses Handlungspotenzial wird im Zeitraum t_2–t_3 sichtbar (Abbildung 2).

Abbildung 2: Deprivationsdynamik als Indikator der Nutzung von Handlungsspielräumen in einer gegebenen Lebenslage



Erläuterung: relative Angaben in Prozent.

Quelle: Europäisches Haushaltspanel, Welle 1–3.

Das Risiko, in eine Lebenslage zu gelangen und mit Wohngütern unterversorgt zu sein, ist für die betrachteten Bevölkerungsgruppen vergleichsweise gering und beträgt in Westdeutschland etwa 1 Prozent. Drei Viertel der Kranken und Rentner verfügen aufgrund sozialstaatlicher Unterstützung über Ressourcen, die es ihnen ermöglichen, die

Unterversorgung im Zeitraum t_2–t_3 zu überwinden. Die geringsten Ressourcen zur Überwindung der Unterversorgungslage weisen erwartungsgemäß Erwerbslose auf. Lediglich ein Viertel kann im Zeitraum t_2–t_3 seine Wohnungsausstattung verbessern. Von den jungen Erwachsenen sind es immerhin 40 Prozent und von den allein Erziehenden sogar 50 Prozent, die dazu in der Lage sind. In Ostdeutschland liegt das Risiko mit Wohngütern unterversorgt zu sein bei den allein Erziehenden bei rund 13 Prozent und für die anderen hier betrachteten Bevölkerungsgruppen zwischen 2 und 4 Prozent. Mehr als die Hälfte der Personen der untersuchten Bevölkerungsgruppen überwindet diese Unterversorgungslage im Zeitraum t_2–t_3. Vor dem Hintergrund der strukturellen Untersorgung auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt ist diese Veränderung auf eine erhebliche individuelle Anstrengung zurückzuführen.

Durch diese Vorgehensweise lassen sich Versorgungslagen und Veränderungen zweifelsohne besser erklären als durch eine ausschließliche Betrachtung der Verteilung von Erscheinungen der Unterversorgung (Tabelle 1). Diese Art von Betrachtung, wie ich sie hier vorgeschlagen habe, vermittelt aber den Eindruck, als wenn es etwa *ein* den Bevölkerungsgruppen entsprechendes Muster des Umgangs mit Wohngütern gebe. Das ist natürlich nicht richtig. Die Heterogenität der Handlungsspielräume, die sich aus der unterschiedlichen Nutzung von Ressourcen in bestimmten Lebenslagen ergibt, wird dadurch indirekt ausgeblendet. Dies wird erst deutlich, wenn man nicht nur die Veränderung, sondern auch die Verstetigung in einer Lebenslage mit einbezieht.

Tabelle 3: Versorgung mit Wohngütern als konstitutionelles Merkmal einer Lebenslage

Unterversorgung mit Wohngütern, gewichtete Prozente – Westdeutschland				
Bevölkerungsgruppe	Deprivation t_1, t_2			
	Nie	Permanent	Austritt	Eintritt
	t_1 nicht depriviert	t_1 depriviert	t_1 depriviert	t_1 nicht depriviert
	t_2 nicht depriviert	t_2 depriviert	t_2 nicht depriviert	t_2 depriviert
Alle	98,0	0,8	0,9	0,4
Allein Erziehende	97,5	(0,8)	(0,8)	(0,8)
Erwerbslose	94,4	2,6	1,7	(1,3)
Kranke	96,1	1,1	1,8	1,1
Junge Erwachsene	97,6	0,8	0,8	0,8
Im Ruhestand	97,8	0,7	1,2	0,3

Unterversorgung mit Wohngütern, gewichtete Prozente – Ostdeutschland				
Bevölkerungsgruppe	Deprivation t_1, t_2			
	Nie	permanent	Austritt	Eintritt
	t_1 nicht depriviert	t_1 depriviert	t_1 depriviert	t_1 nicht depriviert
	t_2 nicht depriviert	t_2 depriviert	t_2 nicht depriviert	t_2 depriviert
Alle	87,4	6,0	4,6	2,1
Allein Erziehende	72,3	(6,4)	(8,5)	(12,8)
Erwerbslose	83,8	6,7	5,6	(3,9)
Kranke	81,8	8,3	5,3	4,5
Junge Erwachsene	80,5	8,6	7,4	3,6
Im Ruhestand	84,3	7,9	5,6	2,2
Quelle: ECHP (UDB), Welle 1 und 2 (balanciert), Statusmerkmale gemessen in Welle 1, eigene Berechnungen; Bestimmung der Unterversorgung mit Wohngütern: modifizierter Proportionaler Deprivation Index nach Halleröd; Unterversorgungsschwelle 60 %, Angaben in Klammern ≤ 10 Fälle.				

Betrachten wir das wieder am Beispiel zwischen t_1 und t_2. Hier können wir dann auch die Verstetigung oder die Probleme, die aus Verstetigung entstehen, genauer erkennen: 1 Prozent sind in Westdeutschland, 8 Prozent in Ostdeutschland zum Zeitpunkt t_2 unterversorgt. Jedoch nur 0,4 Prozent in den alten und 2 Prozent in den neuen Ländern sind Neuzugänge in diese Unterversorgungslage. Für weniger als 1 Prozent in Westdeutschland und für 6 Prozent in Ostdeutschland handelt es sich um eine Verstetigung dieser zuvor genannten Lebenslage (Tabelle 3). Die Chance, durch fehlende Wohngüter unterversorgt zu sein, variiert jedoch erheblich zwischen den Bevölkerungsgruppen. Das größte Risiko, langfristig bei der Wohnausstattung unterversorgt zu sein, haben in Westdeutschland die Erwerbslosen. Allerdings weisen sie, etwa aufgrund der größeren räumlichen Mobilität, auch die besten Chancen auf, diesen Zustand zu verändern. In Ostdeutschland weisen alle betrachteten Bevölkerungsgruppen – allein Erziehende, Erwerbslose, Kranke, junge Erwachsene und im Ruhestand Befindliche – ein größeres Risiko auf, langfristig unterversorgt zu sein. Zugleich verfügt aber auch ein Teil über gute Chancen, diese Lebenslage zu verändern. Dies weist auf die unterschiedlichen Ressourcen hin, die dieser Bevölkerungsgruppe zur Verfügung stehen und die sie in unterschiedlicher Weise nutzen.

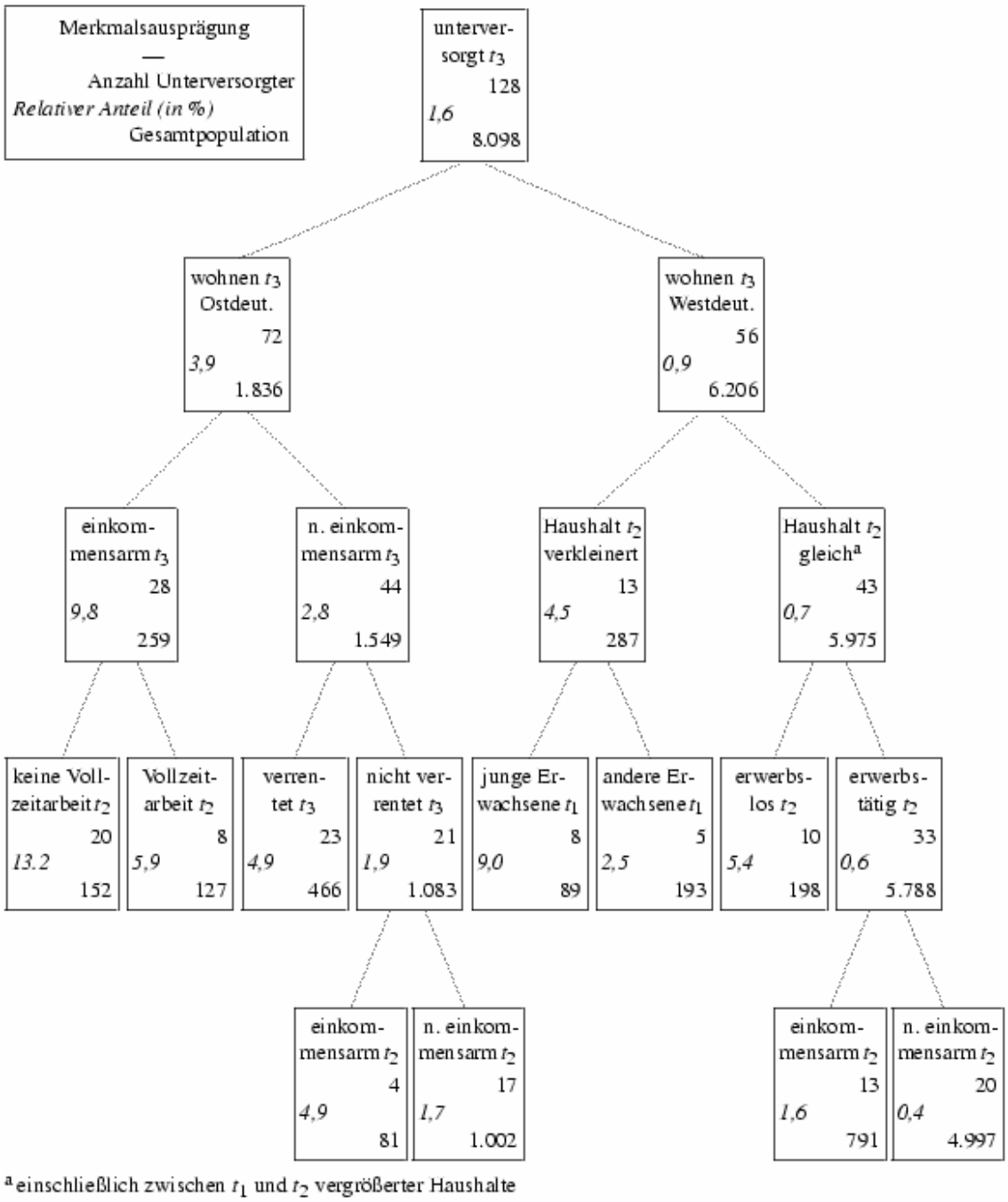
Tabelle 4: Versorgung mit Wohngütern als Folge einer bestimmten Lebenslage

Unterversorgung mit Wohngütern, gewichtete Prozente – Westdeutschland				
Bevölkerungsgruppe	Deprivation t_2, t_3			
	nie	permanent	Austritt	Eintritt
	t_2 nicht depriviert	t_2 depriviert	t_2 depriviert	t_2 nicht depriviert
	t_3 nicht depriviert	t_3 depriviert	t_3 nicht depriviert	t_3 depriviert
Alle	98,5	0,6	0,5	0,4
Allein Erziehende	98,3	(0,8)	(0,8)	–
Erwerbslose	92,9	4,6	1,7	0,8
Kranke	97,1	0,7	1,8	0,4
Junge Erwachsene	97,8	1,1	0,6	0,5
Im Ruhestand	98,6	0,2	0,7	0,5
Unterversorgung mit Wohngütern, gewichtete Prozente – Ostdeutschland				
Bevölkerungsgruppe	Deprivation t_2, t_3			
	nie	permanent	Austritt	Eintritt
	t_2 nicht depriviert	t_2 depriviert	t_2 depriviert	t_2 nicht depriviert
	t_3 nicht depriviert	t_3 depriviert	t_3 nicht depriviert	t_3 depriviert
Alle	91,7	3,5	4,0	0,9
Allein Erziehende	85,7	6,1	8,2	–
Erwerbslose	85,3	6,1	8,6	–
Kranke	89,7	6,2	4,1	–
Junge Erwachsene	88,8	4,1	5,6	1,6
Im Ruhestand	89,5	5,2	4,2	1,0
Quelle: ECHP (UDB), Welle 2 und 3 (balanciert), Statusmerkmale gemessen in Welle 2, eigene Berechnungen; Bestimmung der Unterversorgung mit Wohngütern: modifizierter Proportionaler Deprivation Index nach Halleröd; Unterversorgungsschwelle 60 %, Angaben in Klammern ≤ 10 Fälle.				

Bei der bisherigen Betrachtung der Konstitution und Folgen einer Lebenslage handelt es sich einfache Deskription. Die Bedingungen, die zu diesen Mustern der Veränderung bzw. Verstetigung eine Lebenslage führen, werden dadurch jedoch noch nicht deutlich. Eine gute Möglichkeit, die Wirkung der unterschiedlichen zeitveränderlichen Einflussgrößen auf eine Unterversorgungslage zu identifizieren, bildet die Methode multipler Aufsplittung von Prädikatoren mittels Chaid. Dabei wird die untersuchte Population mit Hilfe von unabhängigen Variablen in Teilgruppen zerlegt, die – im Hinblick auf die abhängige Variable (Unterversorgung mit Wohngütern) – möglichst homogen sind und die sich infolge dessen möglichst deutlich voneinander unterscheiden. Die Zerlegung der Population in Teilgruppen erfolgt nach einem Testkriterium, das auf der Grundlage der gewöhnlichen Chi–Quadrat–Statistik berechnet wird.

Abbildung 3 verdeutlicht, dass Unterversorgung mit Wohngütern nicht durchweg aus aktueller oder früherer Einkommensarmut resultiert, sondern eben auch aus der Struktur des Wohnungsmarktes sowie der erhöhten Haushaltsdynamik im jungen Erwachsenenalter. Das Beispiel zeigt, dass die Unterversorgung mit Wohngütern zunächst durch die aktuelle Lebenslage in Ost- und Westdeutschland beeinflusst ist. Dadurch kommt die Makroebene ins Spiel, die sich außerhalb der Reichweite der Individuen vollzieht. Personen, die bis zum Zeitpunkt t_3 durchweg in den neuen Bundesländern lebten, sind eher bei der Wohnungsausstattung unterversorgt als Personen in den alten Bundesländern. In Westdeutschland liegt ein anderes Wohnungsangebot vor und entsprechend unterscheidet sich die Versorgung mit Gütern der Wohnungsausstattung. Aber auch die Personen, die zuvor in Westdeutschland gewohnt haben und denen diese Wohngüter zum Zeitpunkt t_2 noch zur Verfügung standen, müssen sich mit dem Umstand abfinden, dass sie zum Zeitpunkt t_3 hier unterversorgt sind, obwohl es sicher nicht ihren Präferenzen entsprochen hat, darauf zu verzichten. Die fehlende Wohnungsausstattung in Ostdeutschland geht mit aktueller Einkommensarmut einher und ist vor allem durch die vorhergegangene Aufnahme einer Erwerbstätigkeit jenseits des Normalarbeitsverhältnisses beeinflusst. Bei den nicht–einkommensarmen Ostdeutschen, die von Unterausstattung mit Wohngütern betroffen sind, überwiegen Rentner. Deren Unterversorgung bei der Wohnungsausstattung dürfte vor allem auf den so genannten „Remanenzeffekt“ zurückzuführen sein, dass Personen mit zunehmendem Alter nicht in andere Wohnungen umziehen, sondern in den früheren Familienwohnungen verbleiben, selbst wenn diese nicht dem Wohnungsstandard entsprechen oder nicht mehr altersgerecht sind.

Abbildung 3: Determinanten der Unterversorgung mit Wohngütern im Lebenslagenansatz



[a] einschließlich zwischen t_1 und t_2 vergrößerter Haushalte

Erläuterungen: Die obere rechte Zahl bezieht sich auf die Anzahl der mit Wohngütern Unterversorgten in dieser Subgruppe. Die kursive Zahlenangabe gibt deren relativen Anteil in der jeweiligen Subpopulation wieder (in %). Die untere rechte Zahl steht für die Gesamtheit der Personen in dieser Subgruppe. Unterschiede zwischen den Populationen sind signifikant auf dem 5 %–Niveau.

Quelle: ECHP Welle 1–3.

In den alten Bundesländern ist die Unterversorgung eine Begleiterscheinung der Haushaltsdynamik. Personen, deren Lebenslage sich durch Verkleinerung des Haushalts verändert hat, leben eher in Wohnungen mit unzureichender Ausstattung. Dabei handelt es sich vor allem um junge Erwachsene. Sie sind offensichtlich eher (vermutlich aus Kostengründen) bereit, Einschränkungen im Wohnungsstandard hinzunehmen.

Bildung, Familienformen (allein erziehend), Geschlecht oder Gesundheit erwiesen sich nicht als erklärungskräftig. Sie wurden in die Analyse einbezogen, wiesen jedoch keine Unterschiede auf einem Signifikanzniveau von 5 Prozent auf. Der zuvor postulierte Bezug zur Makroebene wurde über den unterschiedlichen Wohnungsmarkt in Ost- und Westdeutschland mit der Mikroebene verknüpft.

3. Verhältnis von Lebenslagenkonzept zum Ressourcen- und Lebensstandardansatz

Die Ausführungen haben verdeutlicht, dass es sich beim Lebenslagenkonzept um einen relativ komplexen Ansatz handelt, bei dem Ursachen und Folgen einer Lebenslage betrachtet werden. Damit gibt es zunächst Berührungspunkte zum Ressourcenansatz, der auf den Einfluss von Ressourcen auf die Konstitution einer Lebenslage abhebt. Die tatsächliche Verwendung der Ressourcen und deren mögliche Folgen werden jedoch im Ressourcenansatz theoretisch ausgeblendet. Des Weiteren greift das Lebenslagenkonzept ebenso wie der Lebensstandardansatz die Folgen nicht ausreichender materieller Ressourcen einer Lebenssituation in Form von fehlenden Gütern oder nicht ausgeübten Tätigkeiten auf. Während der Lebensstandardansatz das Potenzial verfügbarer Ressourcen ausblendet, sind sie konstitutionelles Merkmal einer Lebenslagenbetrachtung. Dadurch ist gewährleistet, dass auch die unter einer bestimmten Gelegenheitsstruktur gar nicht oder u. U. nicht optimal genutzten Ressourcen einbezogen werden.

Die eine Lebenslage konstituierenden Bedingungen, die ich erfassen will durch eine Betrachtung der Veränderungen zwischen Zeitpunkt t_1 und t_2, werden dabei theoretisch übersehen. Der Lebenslagenansatz nach unserem Verständnis bezieht sich sowohl auf Ressourcen als Ursache als auch auf die Folgen einer gegebenen Lebenslage.

Kommen wir nun zu der Frage der Umsetzung in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Die Vor- und Nachteile des Lebensstandardansatzes gegenüber dem reformulierten Lebenslagenkonzept sind in Tabelle 5 darstellt.

Tabelle 5: Lebensstandardansatz und Lebenslagenkonzept als Ansatzpunkt einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung

Kriterium	Lebensstandardansatz	Lebenslagenkonzept
Versorgungslage	Folgen fehlender finanzieller Ressourcen	Ursache *und* Folge fehlender finanzieller und nicht–finanzieller Ressourcen
Betrachtungsweise	Statisch, nicht–kausal; Lebenslage erscheint als gegeben, weil die sie verursachenden Bedingungen theoretisch ausgeklammert werden	dynamisch, kausal: Lebenslage resultiert aus sich ständig verändernden Wirkungszusammenhang, daher müssen die den Handlungsspielraum konstituierenden Einflussgrößen betrachtet werden
Arbeitsaufwand	Niedrig, da die Lebenslage lediglich zu einem Zeitpunkt betrachtet wird; einfache (rechteckige) Datenstruktur, kurzfristig realisierbar	Hoch, da alle Angaben über Zeitpunkte einer Veränderung der betrachteten Lebenslage einbezogen werden; komplexe (nicht–rechteckige) Datenstruktur, mittelfristig realisierbar
Qualität der Informationen	Sehr stark abhängig vom Erhebungszeitpunkt; Teile der Entwicklung von Versorgungslagen und damit zusammenhängende Veränderungen werden übersehen	Sehr hoch; selbst kurzfristig wirkende Faktoren oder sich rasch wiederholende Veränderungen können in ihrem Einfluss auf Versorgungslagen betrachtet werden, allerdings auch abhängig von Länge des Zeitraumes oder Anzahl der Zeitpunkte, an denen die Population betrachtet wird
Informationsstruktur	Angaben werden als voneinander unabhängig betrachtet; Probleme treten nur bei dem jeweiligen Teil einer Auswertung auf, für den keine Informationen vorliegen	Angaben sind voneinander abhängig; liegen keine Informationen zu zeitveränderlichen Bedingungen vor, so kann deren Einfluss weder als Ursache noch als Folge eindeutig identifiziert werden
Prognosefähigkeit	Gering; Aussagen über künftige Entwicklung von Versorgungslagen kaum möglich; durch Kombination als Zeitreihe kann mittels Trendextrapolation die bisherige Entwicklung begrenzt fortgeschrieben werden	Hoch; verbesserte Aussagen über künftige Entwicklung von Versorgungslagen möglich; die trendbestimmenden unabhängigen Einflussgrößen sind Bestandteil einer dynamischen Betrachtung von Lebenslagen

Prinzipiell muss man sagen, der Lebensstandardansatz ist eine *zeitpunktbezogene* Betrachtungsweise, die sich vergleichsweise leicht in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung umsetzen lässt. Dem gegenüber hebt das Lebenslagenkonzept auf eine *zeitverlaufsbezogene* Betrachtungsweise ab, deren Umsetzung zweifelsohne aufwändiger ist.

Die Gegenüberstellung verdeutlicht, dass das Lebenslagenkonzept umfassendere Aussagen über individuelle Risiken des Entritts einer Unterversorgungslage und Möglichkeiten zu deren Überwindung sowie den Wandel sozialstaatlicher Rahmenbedingungen ermöglicht. Beim Lebensstandardansatz werden Angaben zu einem bestimmten Zeitpunkt zugrunde gelegt. Es handelt es sich um eine *statische* Betrachtungsweise. Beim Lebenslagenkonzept sind dagegen alle Zeitpunkte zu berücksichtigen, an denen sich ein Zustand einer Lebenslagendimension verändert. Die dadurch erreichte Qualität der Informationen für eine Armutsberichterstattung hat jedoch ihren Preis: ein erhöhter Aufwand der Datenerhebung und –analyse. Umgekehrt besteht der wesentliche Vorteil einer zeitpunktbezogenen Lebensstandardbetrachtung darin, dass der Arbeitsaufwand zur Durchführung der Analysen vergleichsweise gering ist, allerdings auch zu einem stattlichen Preis: weniger Informationen und schlechtere Angaben über das Zustandekommen einer Unterversorgungslage. Die Prognosefähigkeit ist in jedem Fall in dem reformulierten Lebenslagenansatz weitaus größer. Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Argumente ist die wesentliche Entscheidung die, ob für den Armuts- und Reichtumsbericht dieser Mehraufwand für eine verbesserte Sozialberichterstattung geleistet werden soll. Unter pragmatischen Gründen wäre es wahrscheinlich sinnvoll, den Lebenslagenansatz und den Lebensstandardansatz als unterschiedliche Sichtweisen derselben Phänomene in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung zu kombinieren. Vielen Dank.

Dr. Dietrich Engels
Vielen Dank, Herr Voges, auch für diesen Schlusssatz, der das Thema wieder anklingen lässt, ob es sich um konkurrierende oder komplementäre Konzepte handelt. Aber bevor wir zu schnell harmonisieren, denke ich, sollten wir Vor- und Nachteile erst einmal in aller Offenheit diskutieren. Ich bitte um Wortmeldungen.

Diskussion der Impulsreferate

Prof. Dr. Wolfgang Glatzer, Universität Frankfurt

Der Schluss eben klang ja ganz versöhnlich, als die beiden Konzepte Lebensstandard und Lebenslagen in Zusammenhang gebracht wurden. Davor fand ich die Behandlung des Lebenslagenansatzes ziemlich unzutreffend. Dieser ist recht gut theoretisch fundiert; er ist von Otto Neurath in der Weimarer Zeit entwickelt worden und hat dort ganz grundlegend neue Gedanken gebracht, die heute noch wertvoll sind. Ein Beispiel ist das Lebenslagenprofil, das für verschiedene Bevölkerungsgruppen ausgearbeitet werden kann. Ein solcher Ansatz ist nach wie vor sinnvoll und kann mit einfachen Indikatoren empirisch gefüllt werden. Wir wissen leider nicht in angemessener Weise, wie es den verschiedenen Bevölkerungsgruppen geht, hören aber nach dem Abschluss einer Untersuchung oft, dass man es schon immer gewusst hätte. Aber wir wissen vieles erst ausreichend genau, wenn es sorgfältig überprüft worden ist. Vorher gibt es umstrittene Behauptungen, und diese lassen sich mit dem Lebenslagenansatz oft genug klären. Diesen einfachen Zugang zur Lebenslage insbesondere benachteiligter Bevölkerungsgruppen würde ich auf keinen Fall aufgeben.

Dr. Jürgen Schupp, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Ich hätte eine Frage an Herrn Andreß zur Präzisierung der Reihenfolge seiner Veränderungsvorschläge: Insbesondere wurde ich ein wenig verunsichert, als das schwedische Beispiel angeführt wurde. Von der Dramaturgie des Vortrages her war dieser Ansatz ja durchaus als eine Verbesserung oder eine Bereicherung präsentiert worden; sprich als Fortschritt, wenn man in Deutschland einmal so weit wäre, auf eine kontinuierliche replikative Armutsmessung mit einem klaren Armuts- und Einkommenskonzept zurückzugreifen, einschließlich besserer Indikatoren über Konsumstile, Freizeitverhalten und Zeitverwendungsmuster. Das waren ja sozusagen die materialisierten Resultate des schwedischen Beispiels, dass solche Indikatoren zu einem Armutskonzept dazu gehören. Das war unmittelbar plausibel. Von daher bin ich mir über die Reihenfolge Ihrer Verbesserungsvorschläge ein bisschen unschlüssig. Wären wir nicht wirklich schon einen großen Schritt weiter, wenn wir zumindest diese vertieften oder differenzierteren Resultate in der kontinuierlichen Berichterstattung hätten? Es bleiben aber dann objektive Indikatoren, die sich von der anderen Zugangsweise unterscheiden, wie über die Ausstattung von langlebigen Konsumgütern oder Freizeitstilen oder Ähnliches. Also die Frage, ob sich die Präferenzen verändert haben? Das war ja der eigentlich von Ihnen propagierte Fokus, wenn ich es richtig verstanden habe, wohin es gehen soll. Wie verhält es sich nun mit den propagierten Anspruchsniveaus, die mit dem Armutskonzept zusammenhängen? Das wäre dann

aber nach meinem Verständnis der letzte Schritt. Und wenn man den einlöst, ist das auch für die Wissenschaft eine wunderbare Erkenntnisquelle über die „black box“ des Verhaltens, um also das Zusammenspiel von Ressourcen und Präferenzen zu lösen. Aber ich denke, für den Anspruch einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung interessieren schlicht die Resultate. Ob solche Resultate durch eine Verbesserung von Ressourcen oder veränderte Präferenzen oder eine Veränderung des Anspruchsniveaus stattgefunden haben, ist doch sekundär.

Prof. Dr. Jürgen Volkert, Fachhochschule Pforzheim

Ich habe zunächst einmal zwei Fragen. Eine an Herrn Andreß, sie bezieht sich auf die Präferenzen. Ich finde, es ist ein wichtiger Vorteil des Lebensstandardansatzes, dass die Präferenzen einbezogen werden. Sie haben aber auch hier finanzielle Gründe für Unterversorgung hervorgehoben. Und bei „anderen Gründen“ gehen Sie damit implizit davon aus, dass dies zwangsläufig Präferenzgründe sind. Meine Frage ist: Greifen Sie damit nicht ein bisschen zu kurz? So können im Haushaltskontext andere Gründe maßgeblich dafür sein, dass sich ein Haushalt etwas zwar finanziell leisten könnte und die befragte Person dieses Gut auch gern hätte, aber andere Haushaltsmitglieder letztlich entscheiden, dass das Gut dennoch nicht angeschafft wird. Die Frage lautet also, ob Sie bei dieser Präferenzanalyse bzw. Präferenzkontrolle nicht noch genauer vorgehen müssten, um beispielsweise unterschiedlichen Einfluss von Frauen und Männern im Haushaltskontext präziser abzubilden.

Die Frage, die ich an Herrn Voges habe, hat Herr Andreß schon provoziert, und ich möchte sie doch noch einmal ausdrücklich stellen, weil ich sie wichtig finde: Sie, Herr Voges, vertreten den Anspruch, gesellschaftliche Partizipation zu ermitteln. Meine Frage lautet: Warum taucht bei den Bereichen, die Sie für wichtig halten, die politische Partizipation nicht auf? Denn mit (einem Mangel an) politischer Partizipation kann man viel erklären an längerfristig unbeachtetem, dringlichem politischen Handlungsbedarf, was innerhalb der Armutsberichterstattung sehr wichtig wäre.

Dr. Reinhard Schüssler, Prognos

Mein erster Eindruck ist der, dass mit dem Referat von Herrn Andreß im Grunde genommen eine alte Version des Lebenslagenkonzeptes kritisiert worden ist. Wenn ich jetzt die neue, dynamisierte und kausal orientierte Version höre, so wie sie hier von Herrn Voges vorgetragen worden ist, dann finde ich, dass sie den Anspruch, den sie zu Recht erhebt, nämlich Kausalitätsketten für den Weg in die und aus der Armut statt der rein beschreibenden Kumulation von Armutszuständen aufzuzeigen, auch einlöst.

Prof. Dr. Michael–Burkhard Piorkowsky, Universität Bonn

Ich möchte eine Bemerkung zum Lebensstandardansatz machen. Und zwar halte ich es für problematisch, wenn man einen repräsentativen Bevölkerungsquerschnitt die Standards bestimmen lässt, die dann für die Armutsbevölkerung gelten sollen.

Dr. Brigitte Sellach, Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Frauenforschung

Um entscheiden zu können, welches der angemessene Ansatz für eine Armuts- und Reichtumsberichterstattung sein könnte oder inwieweit die beiden Ansätze miteinander verknüpfbar oder komplementär sein könnten, wäre noch zu prüfen, in welchem Ansatz oder mit welchem anderen theoretischen Konzept die Geschlechterdifferenz im Bezug auf Armut und Reichtum am angemessensten abgebildet werden kann. Wenn wir z. B. Armutsrisiken betrachten im Zugang zu Erwerbsarbeit oder in Einkommensdimensionen, denen ja in beiden Ansätzen grundsätzliche Bedeutung eingeräumt wird, so sind sie doch nach Geschlecht different, d. h. die Situationen von Frauen und Männern unterscheiden sich da erheblich. In welchem Konzept kann das nun am besten dargestellt oder auch konkret aufgenommen werden? Beide Konzepte sind am Haushalt orientiert, wenn ich das richtig verstanden habe. Dabei sehe ich die Schwierigkeit, die Ergebnisse auf Personen zu beziehen und auf die unterschiedlichen Funktionen, die Männer und Frauen im Haushalt haben; oder auf die, die Kindererziehung leisten, um es einmal nicht geschlechtsdifferent zu sagen (um die Debatte aus der ideologischen Ecke zu holen), die also diese Reproduktionstätigkeit leisten. Wie ist also die unbezahlte Arbeit mit einzubeziehen? Dazu haben die beiden Vortragenden aus meiner Sicht noch nichts in ihren Ansätzen dargestellt.

Dr. Heinz–Herbert Noll, Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen

Ich bin mit Herrn Andreß einig in seiner kritischen Einschätzung des Lebenslagenansatzes und hatte, nachdem ich den Beitrag von Herrn Voges und seine doch sehr pessimistischen Schlussfolgerungen gelesen hatte, eigentlich den Eindruck, dass er sich innerlich auch schon ein Stück von diesem Ansatz entfernt hatte. Ich bin mit Herrn Andreß nicht einig in vielen seiner konkreten Punkte, die er zum Lebenslagenansatz dargelegt hat. Insbesondere denke ich, dass man manche dieser Kritikpunkte auch genauso gut gegen seinen eigenen präferierten Vorschlag einwenden kann. Zum Beispiel ist auch dort das Universum der konkreten Indikatoren im Prinzip genauso wenig begrenzt. Man könnte die in der Regel lediglich durch die Fragezeit von Umfragen begrenzte Liste von Lebensstandardmerkmalen ebenfalls beliebig erweitern. Auch der Zusammenhang, der zum Beispiel zwischen Einkommensressourcen und Lebensstandard gefunden wird, ist natürlich nicht sehr überraschend, genauso wenig

wie der Befund, dass Arbeitslose einen unter dem Durchschnitt liegenden Lebensstandard aufweisen usw.

Wenn Herr Andreß mich und die gesamte Sozialindikatorenforschung mit dem Lebenslagenansatz sehr eng in Verbindung gebracht hat, ist das eigentlich nicht zutreffend, weil dort der Begriff „Lebenslagen“ zwar ab und zu fällt, aber nicht in dem Weisserschen Verständnis. Die Sozialindikatorenforschung geht im Prinzip nicht vom Begriff der Lebenslage, sondern von den Begriffen „Wohlfahrt“ und „Lebensqualität“ als zwei ebenfalls multidimensionalen Konzepten aus. Die deutsche Perspektive der Wohlfahrtsmessung ist vor allen Dingen von den Arbeiten von Eric Allardt beeinflusst worden, darüber hinaus von dem schwedischen “Level of Living Approach“ und nicht zuletzt, was die subjektiven Indikatoren angeht, auch von der amerikanischen Lebensqualitätsforschung. Das ist eigentlich eine ganz andere Theorietradition als die, die hier angesprochen ist. Und schließlich will ich sagen, dass ich persönlich ein bisschen überrascht bin, dass man gerade bei den hier zur Debatte stehenden Bemühungen um die Entwicklung einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung den meines Erachtens – gerade in diesem Zusammenhang – sehr interessanten schwedischen Level of Living–Ansatz gar nicht näher in Betracht gezogen hat. Die Alternative zwischen eindimensionalen und mehrdimensionalen Ansätzen ist nicht die zwischen Lebensstandard und Lebenslage. Auch der schwedische Level of Living–Ansatz, der auf einem Ressourcenkonzept basiert, ist *multidimensional*, weil dort unter Ressourcen nicht nur Einkommen verstanden wird, sondern zum Beispiel auch Bildung, Gesundheit, politischer Einfluss usw. Insofern wäre das eine nahe liegende alternative theoretische Ausrichtung, die meines Erachtens bei der Entwicklung einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung weiter führen würde als der doch sehr beladene Lebenslagenbegriff.

Dr. Dietrich Engels

Vielen Dank, dann machen wir jetzt einmal einen kurzen Break und geben den Referenten Gelegenheit zur Antwort.

Prof. Dr. Hans–Jürgen Andreß, Universität Bielefeld

Zunächst einmal stelle ich mit Freude fest, dass es mir in der Tat gelungen ist, ein *Impuls*referat zu geben. Ich habe zwar nicht gewusst, was ein „Impulsreferat“ ist, ich habe es aber so formuliert, dass man danach diskutieren kann. Ich habe natürlich auch manches überzeichnet dargestellt, habe dabei vielleicht dem einen oder andern auf die Füße getreten und den einen oder andern auch falsch zitiert. Es ist mir wohl bekannt, dass die (wenn ich sie mal so nennen darf) „Wohlfahrtssurvey–Gruppe“ nicht direkt

anschließt an die Autoren, die der Kollege Glatzer genannt hat. Gleichwohl erinnere ich mich sehr gut an ein Werk von Herrn Zapf, das explizit von „Lebenslagen in der Bundesrepublik“ redet. Es ist natürlich auch genau diese Tradition von Indikatoren, die jetzt in Folgeuntersuchungen mehrfach verwendet wird. Also ich glaube, ich habe zumindest die Praxis von denen ganz gut zitiert, die sich irgendwie diesem Lebenslagenansatz nahestehend fühlen. Um mein Argument von vorhin noch einmal zu verdeutlichen, bitte ich Sie, sich noch einmal das Papier von Wolfgang Voges und diesen Chi–Quadrat–Baum herauszugreifen. Im Kern ging es mir darum, noch einmal zu fragen: Was wollen wir eigentlich unter Armut verstehen? Meine Definition – und das ist natürlich nur eine Definitionsfrage, die man gerne auch anders entscheiden kann, aber ich halte das für eine sinnvolle Definition: Arm sind diejenigen, die in bestimmten Bereichen unterversorgt sind, zum Beispiel im Wohnungsbereich, weil sie zu geringes Einkommen haben. Und das findet man hier sehr schön aufgeschlüsselt. Herr Voges hat es selber gesagt: Nur ein Teil dieser Unterversorgung im Wohnungsbereich ist auf Einkommen zurückzuführen. Ein wesentlicher anderer Teil ist auf die unterschiedliche Struktur des Wohnraumangebotes in Ost- und Westdeutschland zurückzuführen. Oder aber, wie er es nannte, auf die Dynamik im Haushaltskontext, insbesondere die Effekte, die diese Dynamik bei Jüngeren zur Folge hat.

Also noch einmal: Mir geht es darum, dass wir einen Armutsbericht schreiben über die Gruppe derjenigen, die in bestimmten Bereichen unterversorgt sind, weil sie eine wichtige Ressource nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung haben – und das ist das Einkommen. Das kann gerne ergänzt werden, da sind ja andere clevere Leute auch bereit beizutragen, dass Leute unterversorgt sind, weil sie beispielsweise – ich denke jetzt einmal beispielsweise an Frau Sellach oder Herrn Piorkowsky – nicht über Kompetenzen verfügen, das ist ja auch eine wichtige Ressource. Aber es ging mir immer um diese Verknüpfung, das ist, glaube ich, das zentrale Argument. Ich bleibe dabei, diese Armutsdefinition lässt sich in der Tat, das haben Sie richtig herausgestellt, Herr Voges, in einer Querschnittsperspektive – beispielsweise durch unseren Ansatz – bestimmen. Aber das ist natürlich nur der Anfang.

Nachdem man diese Gruppe eingrenzen kann, ist zu fragen: Wie sind die Leute dahin gekommen? Und da sind dann in der Tat Längsschnittuntersuchungen gefragt, da gebe ich Ihnen vollkommen Recht. Eine große Vermutung ist natürlich die, dass ein abgesenkter Lebensstandard deshalb mit geringem Einkommen verknüpft ist, weil sich über einen langen Zeitraum aus unterschiedlichen Gründen eine niedrige Einkommenslage herausgebildet hat. Langzeitarbeitslosigkeit zum Beispiel ist ein Korrelat einer solchen problematischen Lage. Das zur Klarstellung, worum es mir eigentlich bei meinem Impuls ging.

Dann haben natürlich viele Leute Recht, wenn sie sagen: Du hast auch Probleme. Klar. Wie macht man das mit den Präferenzen? Das ist ja in diesem „Quick and Dirty“–

Verfahren im Rahmen einer Umfrage zunächst einmal nur in Form von einer Art von Ausgrenzung gelaufen. Wir wollten alle anderen Probleme heraushaben und wollten uns ausschließlich auf die Unterversorgungen konzentrieren, die aufgrund finanzieller Probleme entstehen. Das müsste man natürlich differenzierter machen, aber das kriegen Sie im Rahmen einer Bevölkerungsumfrage nicht hin. Solange Sie keinen besseren Vorschlag machen, den ich gerne aufnehme, muss ich das zunächst einmal so konstatieren.

Vollkommen richtig ist auch natürlich: Die Liste von Items, die wir vorlegen, ist eine Liste, die wir uns vorher ausgedacht haben, und hoffentlich haben wir das vorher umfassend gemacht. Beispielsweise, indem wir in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen durch Gruppendiskussionen versucht haben, überhaupt erst einmal zu klären: Was könnte denn zu einem Lebensstandard für Euch gehören oder für andere, was meint Ihr? Das muss entsprechend vorbereitet werden, und auf der Basis solcher Vorarbeiten ist in der Tat unsere Liste entstanden. An dieser kann man jetzt viele Punkte kritisieren. Ich verstehe sie aber immer so ähnlich wie einen Intelligenztest. Da kann man sich über einzelne Aufgaben streiten, aber die Summe der Aufgaben ergibt einen relativ guten Indikator für die Kompetenzen der Personen im Bereich räumlichen Vorstellungsvermögens, im Bereich Mathematik, im Bereich Sprache. Es geht also auch nicht darum, jeden einzelnen Indikator wirklich als einen zu hundert Prozent zuverlässigen Indikator zu verstehen, sondern alle sind mit gewissen Reliabilitätsproblemen verbunden. Die Summe soll hoffentlich eine relativ valide Messung liefern. Das ist natürlich noch verbesserungswürdig, vollkommen klar. Damit habe ich, denke ich, auch gleichzeitig Sie, Herr Piorkowsky, kommentiert. Es ist aber vielleicht problematisch, so einen Standard anhand einer repräsentativen Bevölkerungsstichprobe zu messen. Darüber müsste man in der Tat noch einmal nachdenken.

Ich habe hier noch verschiedene Punkte stehen, aber ich möchte nicht ein neues Referat beginnen. Nur einen Punkt möchte ich vielleicht doch noch ergänzen: Herr Glatzer fragte mich vorhin, warum man nicht Wohnungsmängel als Armut bezeichnen soll. Ich könnte mir vorstellen, dass viele andere auch noch danach fragen, warum nicht Unterversorgung im Bereich xy. Meine persönliche Meinung ist dazu in der Tat folgende: Wir brauchen dann ein anderes begriffliches Instrumentarium, das auch aus einem anderen theoretischen Kontext kommen muss. Ich glaube, dann müssen wir in eine andere Richtung denken – die einen nennen das vielleicht Partizipation, die anderen nennen das Inklusion. Mit dem Partizipationsbegriff ist ein relativ verwaschenes Theoriekonstrukt verbunden, mit dem Inklusionsbegriff kann einem ein ganz bestimmtes Theoriegerüst einfallen; ich würde Letzteres bevorzugen und würde darunter verstehen wollen, dass Individuen in verschiedenen gesellschaftlichen Funktionsbereichen aktive oder passive Rollen übernehmen. Das kann auch eine Frage sein, die relevant ist zum Beispiel für eine Gesellschaft, die sich das Ideal umfassender Teilhabe vorgenommen hat. Das ist meines Erachtens etwas anderes als

das, was ich gerne unter Armut verstehen möchte und was unter dieser Perspektive meiner Meinung nach auch in den Armuts- und Reichtumsbericht hineingehören sollte.

Letzter Punkt noch ganz kurz zu Herrn Schupp: Die „Präferenzen“ hatte ich eigentlich gar nicht so betont. Ich habe mit meinem Bild nur darauf hinweisen wollen, dass hier ein Problem liegt, dass man die Präferenzen sozusagen herauskontrollieren muss. Ich habe eben gegenüber Herrn Volkert in etwa angedeutet, wie wir das gemacht haben und warum das eine sehr eingeschränkte Form der Kontrolle ist. Aber in der Tat ist es wichtig, dass wir eine längere Zeitreihe nicht nur über die Einkommen, sondern auch über die Resultate haben; dass wir die Gruppen miteinander kombinieren, die aus beiden Bereichen uns auffallen, sie eingrenzen und uns fragen, wieso sind diese Personen da.

Prof. Dr. Wolfgang Voges, Universität Bremen

Ich möchte das, was Herr Andreß gerade zu den Präferenzen gesagt hat, unterstützen, weil es sich dabei in der Tat um einen wichtigen Aspekt handelt. Vorhin bei der Darstellung zur Wohnungsarmut habe ich ausgeführt, wie wir auch die Wohnungsausstattung in der Bevölkerung kontrolliert haben. Natürlich haben wir auch Präferenzen kontrolliert, und zwar im Zeitverlauf. Das ECHP ermöglicht dies, weil in jedem Jahr gefragt wird: „Haben Sie diese Dinge aus finanziellen Gründen oder anderen Gründen nicht angeschafft?“ Der einzige Unterschied in unserer Vorgehensweise besteht darin, dass wir dann nur die Güter einbezogen haben, die bei 50 Prozent der Bevölkerung überhaupt vorhanden waren. Also etwa die erfragte Videokamera oder andere Hightech–Wohnungsausstattung sind für unseren Bereich gar nicht relevant gewesen.

Zu den anderen Fragen. Herr Volkert hat gefragt, warum nicht auch politische Partizipation? In der Tat, das ist natürlich eine wichtige Frage. Bei der Veranstaltung im Dezember[3] ist auch gefragt worden, warum wir uns nicht stärker mit sozialem Kapital befasst haben. Wir sind auch Fragen zur Partizipation nachgegangen. Aber diese Dimension wird außerordentlich undifferenziert abgefragt. Wir haben nur Angaben zu „Teilnahme an politischen Gruppierungen“ gefunden, und das ist ein sehr ungenauer Indikator. Von anderen Surveys wissen wir, dass es natürlich sein kann, dass jemand nicht nur auf kommunaler Ebene aktiv ist, das kann auch auf einer anderen Ebene sein. Wir haben letztlich davon Abstand genommen, daraus so etwas wie „soziales Kapital“ herauszulesen. Wir haben, wenn wir das ECHP verwendeten, immer auch den sozialen Kontext berücksichtigt. Im Vereinigten Königreich zum Beispiel hatten

[3] Vgl. Tagungsdokumentation „Perspektiven der Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland", Reihe „Lebenslagen“ des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 2001.

Variablen zur Partizipation und zum sozialen Kapital durchwegs ein größeres Erklärungspotenzial.

Die nächste Frage betraf das Geschlecht: Ich hatte ausgeführt, dass es unter diesen fünf Dimensionen bestimmte Bereiche gibt, in denen das Geschlecht eine große Rolle spielt. Also etwa bei Gesundheit: Frauen sind einfach die besseren Expertinnen in Bezug auf eigene Gesundheit, Gesundheit im Haushaltskontext u. Ä., das ist gar keine Frage. Bei dem zu Grunde gelegten Beispiel Wohnen spielt die Variable Geschlecht, auch vermittelt etwa über Familienformen, keine Rolle. Auch die Mobilität scheint nicht in irgendeiner Weise durch geschlechtsspezifische Entscheidungen oder Geburten oder Ähnliches beeinflusst zu sein. Gleichwohl haben wir das Geschlecht immer über Lebensformen (allein Erziehende, weiblicher Haushaltsvorstand) kontrolliert.

Dr. Dietrich Engels

Vielen Dank. Die Rednerliste explodiert, deswegen beschränke ich mich auf eine ganz kurze Zwischenfeststellung. Sie bezieht sich auf das, was Herr Andreß gegen Schluss sagte: „Mehrdimensionalität“ heißt auf jeden Fall nach Ihrem Verständnis im Kontext von Armutsberichterstattung: Mehrere Dimensionen im Zusammenhang mit der *monetären* Dimension. Sie würden Armutsberichterstattung und Armutsforschung von einem weiter gehenden Armutsverständnis trennen und nicht Dimensionen wie „Bildungsarmut“, „Wohnungsarmut“ usw. unter diesen Begriff fassen. Gegen Schluss hatten Sie dann den Hinweis auf das Inklusionskonzept gegeben – das ist ja in dieser Hinsicht weiter gefasst. Ich möchte diesen Unterschied nur noch einmal festhalten, weil ich das für einen ganz wichtigen Punkt in unserer Diskussion halte. Aber jetzt fahren wir fort mit der Rednerliste. Herr Korczak hatte sich als nächster gemeldet.

Dr. Dieter Korczak, Institut für Grundlagen- und Programmforschung

Ich bin jetzt nach den Vorträgen und nach der Diskussion verwirrt. Zu den „Präferenzen“: Ich bin seit 20 Jahren Mitglied des Berufsverbands der Markt- und Sozialforscher (BVM) in Deutschland und der Europäischen Gesellschaft für Meinungs- und Marketingforschung (ESOMAR). Ich weiß, dass viele Institute, auch anwesende, seit genauso langer Zeit die Präferenzen von Konsumenten herauszufinden versuchen und damit eigentlich regelmäßig scheitern und immer weiter ausgearbeitete Modelle entwickeln, um den Konsumenten hinsichtlich seiner Präferenzen transparent zu machen. Ich finde das für eine Armuts- und Reichtumsberichterstattung einen interessanten neuen Ansatz. Gleichwohl muss man sich darüber klar sein, dass es sehr schwierig ist und vor allen Dingen bei der Armuts- und Reichtumsberichterstattung einen ganz entscheidenden Punkt berührt, der in Ihrem Vortrag, Herr Andreß, gar nicht

angesprochen wurde: Wie komme ich denn zu diesen Präferenzen? Sind das proaktive oder aktive Entscheidungen? Entscheide ich mich wirklich für etwas? Habe ich überhaupt die intellektuelle Kapazität, Kompetenz, den Informationsstand, um eine von mir wie auch immer formulierte Präferenz tatsächlich als meine eigene Präferenz zu empfinden, oder ist das nicht nur eine Adaption an Lebensumstände?

Wir wissen aus vielen Untersuchungen, dass Menschen, die in bedrohlichen Berufen sind, diese Berufe durchaus akzeptieren und gut finden, weil ihnen gar nichts anderes übrig bleibt. Ehe sie arbeitslos werden, gehen sie lieber in die Zeche, schlucken Kohlenstaub und bekommen dann irgendwann eine Staublunge. Ähnliches gilt in anderen Bereichen. Wir wissen aus Lebensqualitätsuntersuchungen in Städten, dass die Einwohner von Städten und Kommunen, die nach objektiven Kriterien über viele soziale Indikatoren wesentlich schlechter sind als andere, trotzdem sagen, ich fühle mich wohl hier, ich finde die Stadt gut, weil sie sich an ihre Lebensumstände adaptieren.

Der Streit, ob man das nun als Lebenslagenansatz oder als Lebensstandardansatz bezeichnet – wobei mir „Lebensstandard“ tatsächlich etwas zu gering wäre, denn das Leben ist mehr als Lebensstandard –, oder ob man jetzt Lebenslage als “Level of Living“ übersetzt – da hätte ich das Problem, ob “Level of Living“ rein von der Übersetzung her etwas anderes als „Lebenslage“ ist –, diesen ganzen Streit finde ich eher uninteressant, sondern ich möchte an das erinnern, was dem Armuts- und Reichtumsbericht, so wie er jetzt vorgelegt worden ist, vorgeworfen wurde: Es wurde ihm nämlich in vielen Fällen vorgeworfen, dass man nach diesem dicken Papier noch immer nicht weiß, wer jetzt eigentlich arm ist, wie viele arm sind, warum die eigentlich arm sind. Ich hätte wirklich einen Riesenappell an die Fortschreibung dieses Berichts, sich doch auf die grundsätzlichen Fragen zu konzentrieren und dann die Methoden und theoretischen Ansätze zu verwenden, die diese Fragen beantworten können. Also die zentrale Frage: Führen zu geringe Kompetenzen zu Einkommensarmut oder führt Einkommensarmut zu geringen Kompetenzen? Das sind für mich Schlüsselfragen. Und da denke ich, dass man eher dazu kommt, zu sagen, dass die geringen Kompetenzen zu Einkommensarmut führen und dass man sich dann überlegen sollte, wie können wir wissenschaftlich dieses diffizile Feld von Exklusion analysieren und fruchtbar machen für die Beantwortung dieser ganz einfachen Fragen. Wie viele Arme gibt es in Deutschland? Was führt zu der Armut? Und was ist wichtiger: die Henne oder das Ei?

Dr. Petra Buhr, Universität Bremen

Ich teile die Ansicht von Herrn Andreß, dass man beim Armutsbegriff auf die finanziellen Ressourcen abzielen sollte, also dass man nur denjenigen als arm betrachten sollte, bei dem die Unterversorgung auch auf unzureichendes Einkommen

zurückzuführen ist. Der Knackpunkt ist und bleibt trotzdem die Definition von Unterversorgungsschwellen. Es wurde bei der Folie über die Vorgehensweise beim Lebensstandardansatz unter Punkt 4 aufgeführt: „Arm = niedriges Einkommen plus viele fehlende Items“. Da stellt sich natürlich sofort die Frage, wie viele Items müssen denn fehlen oder was sind „viele fehlende Items“. Sind das drei oder vier oder viereinhalb Items oder orientieren wir uns am Durchschnitt oder am Median? Ich denke, das ist eine Frage, die auch der Lebensstandardansatz beantworten muss. Wir landen immer wieder bei demselben Punkt: Wo ist die Schwelle, ab der wir wirklich von Armut sprechen können? Da wollte ich von Herrn Andreß noch einmal erfahren, wie Sie in Ihrem bisherigen Projekt mit dem Problem „viel“ umgegangen sind, was bei Ihnen „viel“ meint.

(*Zwischenruf* ***Prof. Andreß,*** *Universität Bielefeld:* „Drei Items.“)

Ansonsten möchte ich noch einmal dafür plädieren, wie es auch Herr Voges in seinem Referat gemacht hat, den Zeitaspekt bei der Betrachtung von Armut stärker zu berücksichtigen. Es ist eine wichtige Frage, wie lange Personen arm sind oder sich in einer bestimmten Lebenslage aufhalten bzw. welche Möglichkeiten die Betroffenen haben, diese ungünstige Lebenslage zu überwinden. Ich denke, das ist eine wichtige Ergänzung, die Herr Voges vorgeschlagen hat, und man kann auch fragen, ob man die beiden Ansätze, also den Lebenslagenansatz und den Lebensstandardansatz, in dieser Hinsicht nicht auch kombinieren kann. Sicherlich kann man den Zeitaspekt auch in den Lebensstandardansatz einbeziehen. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund wichtig, dass dynamische Aspekte bisher im Armuts- und Reichtumsbericht etwas unterbelichtet worden sind.

Peter Sopp, Infratest Sozialforschung

Die Frage richtet sich an Herrn Andreß und bezieht sich darauf, dass dieser Lebensstandardansatz aus der Armutsforschung heraus entwickelt wurde. Jetzt ist das Problem ja eine Armuts- *und* Reichtumsberichterstattung: Wie würde dieser Lebensstandardansatz eigentlich Reichtum definieren und wie könnte man damit Reichtum messen, um eine umfassende Landkarte abbilden zu können?

Prof. Dr. Walter Hanesch, Fachhochschule Darmstadt

Ich möchte anregen, beide Konzepte auch im Hinblick auf ihren Verwendungszusammenhang zu beurteilen. Ich denke, der Lebensstandardansatz ist eine sinnvolle Ergänzung der einkommensbezogenen Armutsforschung; diese hat ja bisher sehr die Seite der Ressourcen in den Vordergrund gestellt, da wäre es sicherlich eine Bereicherung, wenn auch das Output, also der tatsächlich erreichte Lebensstandard,

stärker einbezogen würde. Der Lebenslagenansatz ist dagegen besser mit dem Ausgrenzungsaspekt vereinbar als der Lebensstandardansatz. Das Konzept der sozialen Ausgrenzung ist ja deutlich weiter gefasst als nur auf den Bereich Einkommen/materieller Lebensstandard bezogen, da geht es ja auch um Ausgrenzung von Beschäftigungsmöglichkeiten, um das Nicht-Erreichen von bestimmten Bildungsstandards usw.

Weiterhin klärungsbedürftig ist nach wie vor die Auswahl von Bereichen, welche Dimensionen mit hinzu gerechnet werden und welche nicht. Damals, im Armutsbericht des DGB und DPWV von 1994[4], haben wir das eher pragmatisch gelöst, wir haben einige zentrale Bereiche analysiert, für die auch Daten verfügbar waren, aber es ist klar, dass diese Frage noch einer grundsätzlichen Klärung bedarf.

Ortrud Leßmann, Universität Bremen

Ich möchte eine Sache klarstellen. Der Lebenslagenansatz leidet vor allem unter diesem sehr attraktiven Wort „Lebenslage“. Das ist ein Wort, das viele Assoziationen weckt und deshalb gerne für sehr unterschiedliche Dinge benutzt wird. Nur wenige wissen, wie Herr Glatzer das gerade gesagt hat, dass der Lebenslagenansatz von Otto Neurath entwickelt wurde. Für Otto Neurath ging es im Prinzip darum, dass er gesagt hat, „Lebensstimmung“ – etwas, das ich heute mit „Nutzen“ übersetzen würde – ist leider nicht messbar, und deshalb müssen wir etwas anderes suchen, das daran möglichst nahe herankommt. Das war der Ursprung dieses Lebenslagenansatzes, und Otto Neurath war auch jemand, der sicherlich nicht zufällig führendes Mitglied des Wiener Kreises war. Er war logischer Empirist, ihm war es wichtig, das auch operationalisieren zu können, und er hat daher auch viele konkrete Beispiele gegeben. Der Begriff Lebenslage ist dann übernommen worden von Gerhard Weisser, aber es ist auch wirklich nur dieser Begriff, den Gerhard Weisser übernommen hat, nichts weiter. Dieses ganze Konzept, das Neurath durchaus entwickelt hat, hat Weisser nicht übernommen, sondern nur diesen Impetus, dass er gesagt hat, wir müssen weg kommen von einer reinen Betrachtung nur des Einkommens und hat da eben diesen Begriff Lebenslage übernommen. Gerhard Weisser definiert Lebenslage als den „Handlungsspielraum“, den jemand hat, um seine Grundanliegen zu verwirklichen. Das heißt, bei Gerhard Weisser werden wir fündig, wenn wir etwas über Präferenzen und wie die zu Stande kommen usw. wissen wollen. „Grundanliegen“, das ist ein Begriff, der schon sehr nahe an unseren Präferenzbegriff herankommt, und darüber hat sich Gerhard Weisser sehr viele Gedanken gemacht. Er war allerdings jemand, der gewarnt hat vor einem Operationalisierungsperfektionismus. Das heißt, er ist nicht jemand, den wir fragen können, wenn es um Operationalisierung geht. Da waren es sicherlich eher

[4] Hanesch, W. u. a., Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands, Reinbek 1994.

seine Schüler, Ingeborg Nahnsen vor allem, die das Konzept eher zu operationalisieren versucht haben.

In beiden Fassungen des Lebenslagenansatzes findet sich diese Dynamik, die Herr Voges angedeutet hat, wieder, wobei man auch dabei sagen muss, dass es eher die Schüler von Gerhard Weisser waren, die ihn auch immer wieder darauf aufmerksam gemacht haben, dass es ja einen Wechselwirkungsprozess gibt zwischen der Gesellschaft und in der Frage, wie Grundanliegen zu Stande kommen. Dies wollte ich klarstellen. Es gibt definitiv schon einmal zwei Ursprungskonzepte für Lebenslage und das, was sich dann an empirischen Studien auf den Lebenslagenansatz bezieht, da habe ich bis jetzt noch nicht allzu viel gefunden, wo ich wirklich sage, ja, das ist eine Umsetzung des Konzeptes.

Ich hätte auch noch eine Frage an Herrn Andreß. Sie stellen einen Lebensstandard fest, und letztendlich haben wir gerade gesehen, der Lebensstandard oder das Verständnis von Lebensstandard ändert sich allein schon durch technische Veränderungen. Als Beispiel seien hier Handys erwähnt. Meine Frage ist einfach: Wie gehen Sie mit solchen Veränderungen um? Haben Sie eine Dynamik darin, dass Sie einfach sagen, alle fünf Jahre machen wir wieder diese Tests, was zum Lebensstandard gehört, oder wie gehen Sie mit dieser Dynamik um?

Detlef Klebula, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

Ich bin Referatsleiter in der Grundsatz- und Planungsabteilung des BMGS und für den Einkommensteil vom Armuts- und Reichtumsbericht verantwortlich. Dort setze ich auch an mit einer Anmerkung zu Herrn Andreß, wobei ich sehr nahe an der Wortmeldung von Herrn Hanesch bin. Die Kritik an der Einkommenszentrierung im Bereich der Armutsdiskussion halte ich für berechtigt, so dass sich dann die Frage stellt, was Armut über fehlendes Einkommen hinaus ausmacht. Was blenden wir bei reiner Einkommenszentrierung aus, zum Beispiel im Bereich Bildungsarmut, wo es gar nicht um Einkommensdefizite geht? Wenn ich den Lösungs–Ansatz von Herrn Andreß richtig verstehe – Armut als fehlendes Einkommen mit induzierter Unterversorgung –, dann greift er aus meiner Sicht zu kurz und misst unter Umständen auch das Falsche. Das will ich an zwei Beispielen klar machen.

Erstes Beispiel: Mein Sohn besucht in Rheinland–Pfalz die Oberstufe eines Gymnasiums, kommt in der Regel um 17 Uhr nachmittags nach Hause und hat keine Möglichkeit, an diesem Tag eine warme Mahlzeit einzunehmen. Das hat nichts mit finanziellen Engpässen zu tun, es ist von ihm auch nicht frei gewählt. Also hilft Präferenzensetzung als Ausschlusskriterium hier nicht weiter, weil die fehlende warme Mahlzeit nicht frei gewählt ist. Wir erfassen sie aber als Unterversorgung, messen also falsch.

Aber, zweiter Kritikpunkt und viel wichtiger: Wenn wir uns einig sind, dass Armut mehr ist als nur fehlendes Einkommen, dann greift auch der Lösungs–Ansatz zu kurz, der sagt, fehlendes Einkommen muss kausal im Zusammenhang stehen mit einer Unterversorgung in anderen Bereichen. Weil man dann genau die Probleme, z. B. Bildungsarmut, nicht abgreifen kann, die nichts mit fehlendem Einkommen zu tun haben.

Genau dazu – zur Bildungsarmut – mein zweites Beispiel: In meiner Heimatregion leben etwa 20 Prozent Mitbürger, die Schwierigkeiten mit der deutschen Sprache haben. Das sind vor allem Spätaussiedler und Ausländer, überwiegend Türken. Ich sehe mit Sorge, auch aufgrund der Kontakte durch meine Kinder, dass sehr viele türkische Jugendliche in die Sonderschule abrutschen aus Gründen, die überhaupt nichts mit der finanziellen Lage ihrer Eltern zu tun haben, sondern mit anderen Dingen. Das ist für mich auch ein Punkt, den ich in einer Armutsdiskussion beleuchtet sehen möchte. Er würde aber durch das Konzept von Herrn Andreß überhaupt nicht aufgegriffen, denn diese Unterversorgung hat nichts mit fehlendem Einkommen zu tun, es sind andere Probleme, die dahinter stecken.

Also meine Frage: Wenn wir uns einig sind, dass Armut mehr ist als fehlendes Einkommen, wieso hilft dann die Verknüpfung von Defiziten in bestimmten Bereichen doch wieder mit fehlendem Einkommen weiter? Das löst das eigentliche Problem, bei dem wir weiter vorankommen wollen – nämlich Armut auch völlig unabhängig von und zusätzlich zur Einkommenslage zu erfassen – aus meiner Sicht nur sehr unbefriedigend.

Prof. Dr. Wolfgang Glatzer, Universität Frankfurt

Ich denke, wir brauchen einen plakativen Leitbegriff für diese Art von Forschung. „Lebensstandard“, „Lebenslage“, „Lebensqualität“, irgend etwas dieser Art. Nun hat gerade gestern der Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung gesagt, in dieser Gesellschaft geht es nicht mehr um „Lebensstandard“, sondern um „Lebensqualität“. Das hat doch einen gewissen Stellenwert und dann wundere ich mich, warum heute ausgerechnet in diesem Gremium ein „Lebensstandard“–Ansatz präferiert werden soll.

Prof. Dr. Hans–Jürgen Andreß, Universität Bielefeld

Nebenbei gesagt, diesen Begriff „Lebensstandardansatz“ finde ich auch nicht überzeugend. Wenn jemand einen guten Vorschlag hat für einen anderen Begriff, ist mir das sehr recht. Aber an meiner Definition von Armut möchte ich nichts ändern. Ich finde, das Beispiel mit Ihrem Sohn, Herr Klebula, war ein richtig gutes Beispiel. Den würde ich nämlich nicht als arm bezeichnen, deswegen fragen wir auch, können Sie sich diese warme Mahlzeit leisten oder nicht leisten und wenn nein, was sind die

Gründe dafür. Und wenn Ihr Sohn richtig mitdenken würde bei dieser Frage, dann würde er sagen, weil ich eben anreisen muss und keine Gelegenheit zum Essen habe, das fällt unter „andere Gründe“ und fällt damit aus dieser armutsbezogenen Betrachtung raus. Jemand anderes, der es sich aber aus finanziellen Gründen nicht leisten kann und das hoffentlich auch richtig beantwortet, der wäre bei unserer Gruppe mit drin. Und nur diese Common–Sense–Kontrolle nehmen wir vor, was die Präferenzen betrifft. Deswegen haben wir auch nicht den Anspruch, den Konsumforscher oder Ökonomen um die Jahrhundertwende herum hatten, jetzt mit einem neuen Vorschlag der Präferenzenmessung zu beglücken. Das ist ein Thema, bei dem ich gar nicht gut mitreden kann. Aber was wir eben wollen, wenn wir uns diese Definition vorgenommen haben (geringe Ressourcen, insbesondere geringes Einkommen ist der Grund für eine Unterversorgung), das müssen wir gut eingrenzen können, und nur dazu diente das, was ich Präferenzenkontrolle genannt haben.

Dann Ihr zweites Beispiel mit den Aussiedlern und Ausländern: Ich würde diese Personen nicht als „arm“ bezeichnen wollen, zumindest zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht. Ich bin mir auch ziemlich sicher darüber, dass sie sich nach verschiedenen sonstigen Kriterien nicht von vornherein als „arm“ beschreiben lassen würden. Ich glaube, sie haben relativ auskömmliche Haushaltseinkommen in vielen Teilen, haben möglicherweise auch in ihrer Gruppe gute Sozialbeziehungen, können, glaube ich, auch ganz gut in Teilen unserer Konsumgesellschaft teilhaben und Ähnliches mehr. Ein Armutsproblem deutet sich vielleicht an, weil diese Jugendlichen, wie Sie gesagt haben, in Sonderschulen ausgebildet werden, daher nicht die richtigen Kompetenzen bekommen, vor allem nicht die Zertifikate, mit denen sie dann später in ihrem Erwerbsleben die entsprechenden Jobs finden können, die ihnen ein Einkommen schaffen werden. Das ist dann aber vielleicht eher ein zukünftiges Armutsproblem. Damit will ich nicht sagen, dass das kein großes gesellschaftliches Problem ist, was Sie da eben in ihrem Beispiel beschrieben haben. Das ist sogar ein ganz wichtiges Problem, aber es gehört in einen Bildungsreport hinein, oder meinetwegen gehört es in eine Debatte hinein, wie Ausländer und Deutsche in verschiedenen relevanten Funktionssystemen inkludiert sind oder nicht und welche Folgewirkungen die Inklusion oder Exklusion aus bestimmten Funktionssystemen in anderen Funktionssystemen haben. Von daher gehe ich mit Ihren Beispielen eigentlich vollkommen konform.

Zur Dynamik des Lebensstandards: In der Tat, das ist ein Problem. Aber das haben Sie im Prinzip auch bei Intelligenztests. Intelligenztests, die irgendwann einmal in den 40er Jahren entwickelt worden sind, lassen sich heute nicht mehr so gut einsetzen. Ich bin jetzt nicht unbedingt Psychologe, um das richtig kompetent diskutieren zu können. Aber es ist sicherlich zum Teil auch so, dass sich die Intelligenz verbessert hat und natürlich die Art und Weise, wie wir das abfragen, sich geändert hat. Und so etwas müsste man sicherlich auch mit unserer Liste von Items machen. Allerdings in sehr konservativer Form, sprich: Es mindestens einmal über eine Dekade konstant halten

und dann überlegen, ob diese einmal entwickelte Liste noch aktuell ist. Sie müssen vor allen Dingen eines bedenken: Die Liste hat ja nicht den Anspruch, Lebensstandard allgemein zu messen bis hin zur Luxusausstattung. Sondern es geht in der Tat darum – die Frage ist, wie gut das mit unserem Instrument gelingt –, den „absolut notwendigen“ (ich übertreibe das jetzt einmal) Lebensstandard zu bestimmen, sozusagen ein „unteres Minimum“. Deswegen im Übrigen auch dieses Wörtchen „Standard“ in unserem Begriff. Aber Sie haben Recht, das verändert sich möglicherweise auch, und das müsste deshalb aktualisiert werden, gleichwohl in konservativer Form, weil natürlich, wenn wir uns die Items von Erhebung zu Erhebung wieder neu ausdenken, sind diese Erhebungen nicht mehr im Längsschnitt vergleichbar. Und genau das, so haben wir ja heute durch mehrere Wortbeiträge gelernt, ist ein wichtiger Punkt.

Die Frage nach den Schwellen habe ich vorhin so flapsig mit „drei Items“ beantwortet. Das war zum Teil ernst gemeint, zum Teil aber auch eine Provokation. Niemand diskutiert mehr darüber, warum wir immer dieses 50–Prozent–Kriterium bei der Einkommensarmut wählen. Es gibt einige, die – sei es durch Diplomarbeiten oder weil sie ein Gutachten aufgetragen bekommen – sich wieder mit Definitionen von Armut beschäftigen müssen. Die sagen es dann noch einmal, dass dies so ein Kriterium ist, das irgendwo einmal vom Himmel gefallen ist und das damals, als es vom Himmel fiel, glücklicherweise mit Sozialhilfegrenzen übereinstimmte. Aber das ist genauso ein Ad–hoc–Kriterium, wie wenn Sie Intelligenz messen und Leute als hoch intelligent oder eben als nicht so besonders intelligent bezeichnen. Auch da gehen im Wesentlichen statistische Kriterien ein. Es wird eine Normalverteilung unterstellt, und bestimmte Extrembereiche werden dann als hoch intelligent bzw. als nicht besonders intelligent gekennzeichnet. Das ist alles Dezisionismus. Es gibt auch keine Grenze des Überlebens. Einige Leute sind – es ist jetzt vielleicht zynisch, dies als Beispiel zu nennen – in Moskau wegen des Gases umgekommen, andere nicht. Das heißt also, die Schwelle zum Tod variiert ganz offensichtlich. Und so ist dies in sehr vielen Bereichen der Fall, und es wäre auch gar nicht mein Ziel, objektiv festzustellen: „du bist noch arm“ und „du bist es nicht“ – jedenfalls nicht im Rahmen einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung. Nachher, wenn wir sozialpolitisch intervenieren müssen, müssen wir uns in der Tat – wir haben dazu demokratische Verfahren – auf eine Grenze einigen. Aber für eine wissenschaftliche Betrachtung würde ich dies nicht für vorrangig halten.

Zur Reichtumsmessung: Ich wüsste nicht, wie ich den Lebensstandardansatz darauf anwende. Zur Reichtumsmessung habe ich eine persönliche Meinung, die ich Ihnen, Herr Sopp, nachher beim Kaffee gerne noch einmal sage.

Zur Weiterentwicklung des Lebensstandardansatzes sind verschiedene kritische Punkte genannt worden. Ich habe auch bei vielem gesagt, dass das richtig ist; aber ich

hätte auch gerne einmal einen großen Geldbetrag, um das besser zu machen. Ich hätte gerne zum Beispiel einmal einen kleinen Geldbetrag, um herauszubekommen, ob denn diese Nachfrage nach den finanziellen Gründen eine ist, die möglicherweise unsere Ergebnisse in systematischer Weise verfälscht. Das sehe ich jetzt erst einmal nicht – warum sollte sie bei bestimmten Gruppen anders wirken, die wir befragen, als in anderen Teilen? Meine Unschuldsvermutung zu Beginn wäre, diese Nachfrage ist für alle gleich gut – oder gleich schlecht, je nachdem, wie Sie das nennen wollen. Wenn Sie mir aber ernsthaft nachweisen könnten, dass es gerade bei den Zielgruppen, die uns interessieren sollten, zu diesen Anpassungsprozessen im besonderen Maße kommt und die uns deswegen die Dinge nicht sachgemäß nennen, dann habe ich ein Problem. Das würde ich dann in der Tat gerne untersuchen (dafür gibt mir ja dann vielleicht nach der heutigen Sitzung das BMA oder demnächst das Gesundheitsministerium noch einmal einen Geldbetrag).

Prof. Dr. Wolfgang Voges, Universität Bremen

Um es vorwegzunehmen: Die Schwellenwerte, das hat Herr Andreß schon gesagt, sind einfach eine Konvention. Wir haben uns auch bei den Schwellenwerten zunächst an dem orientiert, was gegeben war: Ebenso die üblichen 50 Prozent oder 60 Prozent. Ein bisschen Neuland haben wir betreten bei der Einkommensverwendung, wo wir uns schwerpunktmäßig auf Wohnausgaben und Gesundheitsausgaben bezogen haben, wo wir einen Schwellenwert – auch im Kontext anderer europäischer Länder – bei 30 Prozent für Wohnausgaben und 5 Prozent für Gesundheitsausgaben angesetzt haben. Aber, wie gesagt, das sind Schwellenwerte, deren Nützlichkeit wir erst überprüfen.

Zu der Frage der Auswahl an Dimensionen: Ich hatte ja schon in der Dezemberveranstaltung[5] diese fünf Dimensionen genannt, an denen wir gearbeitet haben. Da kam dann auch die eine oder andere Kritik, warum wir nicht das Andere mehr einbezogen haben. Wir haben dann verstärkt, weil das eben doch öfter thematisiert wurde, die Frage nach dem sozialen Kapital untersucht. Der Nachteil ist einfach, dass es in den meisten Surveys keine angemessenen Netzwerkangaben gibt, aus denen man fundierte Erkenntnisse zum sozialen Kapital und zu nicht–monetären Transfers als Unterstützung ableiten kann. Von daher muss ich ganz einfach sagen, die von uns untersuchten acht Datensätze geben maximal diese fünf Dimensionen und zwar bereits in unterschiedlicher Tiefe her. Andere Dimensionen sind nur rudimentär auf sehr schwachen empirischen Beinen zu untersuchen. Wie auch immer: Man könnte es natürlich probieren. Wenn wir das Geld haben – Herr Andreß hat das gerade wunderbar thematisiert – und wenn es dann im SOEP einmal ein Zusatzmodul gibt, mit dem

---

[5] Vgl. Tagungsdokumentation „Perspektiven der Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland", Reihe „Lebenslagen“ des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 2001.

man dann explizit Netzwerkangaben detailliert untersuchen kann, wäre ich einer der Ersten, der dies auch entsprechend auswertet und dann mit den monetären Transfers usw. einmal kombiniert. Ich sehe dies als einen wichtigen Auswertungsschritt, aber mit den Datensätzen, die uns zur Verfügung stehen – und einige von Ihnen kennen den ersten Zwischenbericht ja –, ist dies nicht möglich.

Zur Frage der Bildung, die explizit angesprochen wurde, ob wir uns da etwas Neues haben einfallen lassen: Wir haben diese Definition in dem 1994er Bericht[6] natürlich auch gelesen und mussten es letztlich bei der Erzielung von Bildung im Sinne von Humankapital bei der Definition anhand des Schulabschlusses belassen. Natürlich haben wir gesehen, dass Personen Einkommenssprünge machen oder Karrieremobilität aufweisen, und man kann sich fragen, woraus dieser Verlauf resultiert. Setzt sich diese Entwicklung über mehrere Beobachtungszeiträume fort, muss irgendwie eine Aufstockung von Humankapital – also Bildungskapital – da gewesen sein. Wenn man jetzt aber in den ganzen Variablen bezüglich der Weiterbildung nachschaut, dann taucht das hin und wieder auf, aber es verbindet sich nicht in konsistenter Weise. Auch die Zugehörigkeit zum Unternehmen, Berufserfahrung usw. haben wir kontrolliert, das bringt nicht sehr viel. Wie auch immer, wir sind schließlich bei der Definition der Bildungserzielung geblieben. Nur, die Konsequenz ist natürlich: Man kann daraus keine Unterversorgung ableiten. Die haben wir dann abgeleitet, indem wir die Bildungsrendite betrachtet haben. Wir müssen ja die Folgen der Verwertung des Bildungskapitals erkennen können, wenn jemand in Bezug auf Bildung unterversorgt ist, kann er ja trotzdem eine überdurchschnittliche Einkommensposition haben. Also haben wir das mittlere Erwerbseinkommen entsprechend diesem Bildungsabschluss berechnet. Wer 50 Prozent unter dieser Schwelle lag, der war nach unserer Definition unterversorgt. Dadurch kann man dann auch die bildungsmäßig Reichen sehr gut herausbekommen. Die Ergebnisse, zu denen einige Kollegen in Bezug auf unterwertige Beschäftigung gekommen sind, haben wir auch sehr gut über die Bildungsrendite verdeutlichen können. Aber, wie auch immer, wir haben noch etwa ein halbes Jahr für das Projekt, wir sind am Zuge und werden vielleicht den einen oder anderen Vorschlag dann noch im Abschlussbericht unterbreiten.

Dr. Dietrich Engels

Wir sind jetzt in der Rednerliste bei denen angekommen, die sich ungefähr vor einer Dreiviertelstunde gemeldet haben. Ich hoffe, das tut dem Zusammenhang der Diskussion keinen Abbruch. Herr Krause bitte als Nächster.

---

6 Hanesch, W. u. a., Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands, Reinbek 1994.

Dr. Peter Krause, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Es gibt natürlich eine Reihe von Überlappungen bei beiden vorgestellten Konzepten. Der Ausgangspunkt, und das ist hier ja Konsens, ist, dass eine reine Armutsbetrachtung ausgehend vom Einkommensbegriff nicht ausreicht. Beide Ansätze stellen insofern eine Erweiterung der Einkommensarmut dar. Jetzt geht es um eine Bewertung, worin eigentlich die Unterschiede zwischen beiden Konzepten bestehen und welche Implikationen die jeweilige Erweiterung der Armutsbetrachtung beinhaltet.

Herr Andreß und Herr Voges haben beide ausführlich die Ansätze vor allem vor dem Hintergrund der deutschen Diskussion dargestellt. Im internationalen Kontext finden – allerdings in erster Linie mit Blick auf die Situation der Entwicklungsländer – die Ansätze von Sen und Nussbaum ("Capability Approach") Anwendung, die ebenfalls maßgeblich nicht–monetäre Indikatoren bei der Armutsbetrachtung einbeziehen. Mich würde interessieren, inwieweit sich das Lebenslagenkonzept und der Lebensstandardansatz zu dem "Capability–Approach" in Beziehung setzen lassen.

In methodischer Hinsicht wurde bereits eine Reihe von kritischen Aspekten genannt: Wir haben das Schwellenwertproblem, also die Frage, wie die Grenzen zwischen arm und nicht–arm ermittelt und in Anbetracht sich verändernder Wohlfahrtsniveaus auch fortgeschrieben werden kann; wir haben dann das Problem, dass wir den Schwellenwert nicht nur für einen Indikator festlegen müssen, sondern für verschiedene, wodurch sich die Unschärfen bei der Festlegung der Grenzen sowie die potentiellen Messfehler kumulieren; und es muss die Zahl und die Art der Verknüpfung der Indikatoren bestimmt werden. Wenn ich mir die Art von Problemen zusammenstelle und anschaue, dann erinnert mich dies sehr stark an die Probleme, die man am Beginn der absoluten Armutsmessung gehabt hat, als man ebenfalls versucht hat, bei der Bestimmung des lebensnotwendigen Bedarfs verschiedene Indikatoren einzeln zusammenzuzählen.

Ein wesentliches Moment des Konzepts der Einkommensarmut ist der Haushaltskontext. Sowohl in dem Lebensstandardansatz als auch bei den jeweiligen Indikatoren, die hier vorgestellt worden sind, handelt es sich aber überwiegend um Individualindikatoren. Heißt das, dass wir an dieser Stelle in Zukunft auch eine verstärkt individualisierte Armutsbetrachtung ins Auge fassen wollen? Damit hätten wir das Problem, das ich einmal als „Äquivalenzproblem" bezeichne: Beim reinen Einkommensbegriff, der im Haushaltskontext erhoben wird, besteht eine ganz wesentliche Möglichkeit der Armutsreduktion darin, dass mehrere Personen *zusammen* wirtschaften. Dadurch wird ein gewisses Maß an Wohlstand produziert und vor allem auch im Haushalt zwischen den Generationen umverteilt. Das Problem besteht nun darin, die durch gemeinsames Wirtschaften im Haushalt erfolgte Umverteilung zu bemessen. Im Falle des Einkommens bezieht man sich deshalb auf das gemeinsam im Haushalt erwirtschaftete Einkommen, das dann durch Anwendung einer Äquivalenzgewichtung bedarfsgerecht umgerechnet wird. Bezogen auf die Verwendung von Schwellenwert-

indikatoren bedeutet „Äquivalenzproblem“, dass Kompensationsmöglichkeiten unklar sind und die im Haushalt insgesamt anfallende Menge an individueller Armut nicht mehr bestimmt werden kann. Auch hierin besteht eine Analogie zur absoluten Armutsmessung auf der Basis von Gütern des lebensnotwendigen Bedarfs.

Schließlich zum Thema sozialpolitische Konsequenzen: Wenn wir davon ausgehen, dass der Indikator „Einkommen“ nicht hinreichend ist, um Armut zu messen, dann gehe ich auch davon aus, dass es bei sozialpolitischen Maßnahmen nicht genügt, Armut allein durch Geldleistungen zu bekämpfen; vielmehr werden konsequenterweise erweiterte Maßnahmen erforderlich sein.

„Lebensstandard“ in der Präsentation von Herrn Andreß verstehe ich eher so, dass er einen Universalindikator anregt. Es ist dann nicht mehr Einkommen, nach dem Armut gemessen wird, sondern es ist eine Art generalisiertes „Wohlfahrtsdefizit“. Der Lebenslagenansatz wäre demgegenüber eher wohl so zu verstehen, dass Defizite lieber in diesem und in jenem Lebensbereich zunächst unabhängig identifiziert werden und dann mögliche Überlappungen untersucht werden. Je nachdem, welchen konzeptuellen Ansatz man verfolgt, erhält man entweder einen eher generalisierenden oder aber einen eher partiellen und lebensbereichsbezogenen Armutsbegriff, der sich dann auch in der Strategie niederschlägt, wie Armut am wirksamsten zu bekämpfen ist.

Prof. Dr. Walter Krämer, Universität Dortmund

Ich bin Statistiker und Ökonom und in diesem Kreis wohl eher Vertreter einer Minderheit. Nur drei Kommentare. Der letzte kann durchaus auch als Vorwurf an beide Referenten interpretiert werden.

Erster Kommentar: Ich finde, hier werden unnötige Fronten aufgebaut. Wie Herr Voges vollkommen richtig bemerkt hat, gibt es Gründe sowohl für eine statische als auch für eine dynamische Betrachtungsweise. Den Lebenslagenansatz kann man als typisch statische Ansatzweise betrachten, und das ist durchaus legitim, während Herr Andreß fragt, wieso ist es so, wie es ist. Der Lebenslagenansatz fragt nur: Wie ist es? Herr Andreß fragt: Warum ist es so, wie es ist? Beide Fragen sind vernünftig und durchaus legitim zu stellen. Ich sehe da unnötige Fronten, die muss man nicht verbreitern und aufreißen.

Ein weiteres Scheinproblem entsteht dadurch, dass natürlich, worauf vollkommen zu Recht hingewiesen worden ist, gewisse Variablen wie etwa der Gesundheitszustand sowohl andere Variablen wie das Einkommen erklären als auch selbst durch dieses erklärt werden. Das ist in der Statistik als das Problem der simultanen Gleichungen seit Jahrzehnten wohl bekannt und auch gelöst. Es ist also überhaupt kein Grund

vorhanden, sich deswegen Gedanken zu machen, dieses Problem ist statistisch problemlos in den Griff zu bekommen.

Dritter Kommentar, eher ein Vorwurf: In der Tat, es sind jetzt zweieinhalb Stunden vergangen, ehe zum ersten Mal der Name gefallen ist, der wirklich die Armutsdiskussion weltweit seit Jahrzehnten entscheidend prägt und vorwärts bringt und der hier in Deutschland total und, wie ich finde, zu unserer Schande ignoriert wird, nämlich A. K. Sen, der seit den 70er Jahren umwälzende, wegweisende, zukunftsrichtende Beiträge geleistet hat, die in Deutschland überhaupt nicht zur Kenntnis genommen werden. Er hat nicht umsonst für diese bahnbrechenden Erkenntnisse den Nobelpreis für Volkswirtschaftslehre 1999 bekommen, die übrigens noch viel älter sind als Sen. Die ersten Ansätze gibt es bei Adam Smith, The Wealth of Nations, von 1776, also schon vor 226 Jahren. Da schreibt er, ob etwa ein sauberes Leinenhemd für einen englischen Arbeiter zum Lebensunterhalt nötig sei oder nicht. Argument: Einige sagen nein, weil Caesar auch kein weißes Leinenhemd hatte, die Römer und Griechen kannten dies nicht und waren trotzdem glücklich; ergo braucht ein englischer Arbeiter dies auch nicht. Adam Smith, liberaler Ökonom, sagt: Doch, er braucht es, denn ohne ein weißes Leinenhemd kann man sich in der Öffentlichkeit nicht zeigen, ohne sich zu schämen. Mit anderen Worten: Ein solches Hemd gehört dazu, um in der Öffentlichkeit auftreten zu können, ohne sich schämen zu müssen. Das heißt, das soziale Existenzminimum geht über das rein ökonomische weit hinaus. Und das ist der Sen–Ansatz: Man braucht, um als soziales Wesen funktionieren zu können, sehr viele Dinge mehr als zum ökonomischen Existenzminimum nötig sind. Das Dumme ist nur, das, was man dazu braucht, hängt nur sehr indirekt vom Einkommen ab, äußerst indirekt! Nehmen wir etwa das Funktelefon, das eben schon erwähnt worden ist. Braucht ein Mensch heute, um als soziales Wesen funktionieren zu können, ein so genanntes Handy? Solange es an jeder Ecke noch öffentliche Telefonzellen gibt, braucht man es nicht, aber wenn öffentliche Telefonzellen abgeschafft werden sollten, dann braucht man das, um überhaupt mit der Umwelt in Kontakt zu treten. Dito Kühlschrank, dito Auto und viele andere Dinge, wo die Frage, ob man es braucht oder nicht braucht, indirekt auch vom Gesamteinkommen abhängt, aber nur sehr indirekt, und auf keinen Fall mit der simplen 50–Prozent–Grenze abgetan werden kann. Das ist mein Hauptvorwurf gegen die ganze Debatte hier.

Prof. Dr. Michael–Burkhard Piorkowsky, Universität Bonn

An dem Sen'schen Konzept finde ich noch viel wichtiger, dass Sen darauf hingewiesen hat, dass die Fähigkeit zur Güternutzung ganz entscheidend ist, um Armut zu beseitigen. Nicht das schlichte Vorhandensein von Gütern, sondern die Fähigkeit, mit den Gütern so umzugehen, dass sie zur Bedürfnisbefriedigung genutzt werden können, ist entscheidend. Dies nur als sicherlich nicht ganz unwichtige Vorbemerkung.

Ich wollte in der ersten Diskussionsrunde nicht gleich mit der Tür ins Haus fallen, deshalb komme ich jetzt erst mit meinem Haushaltsproduktionsansatz. Viele von Ihnen kennen den, aber die meisten von Ihnen kennen ja auch das, was heute hier vorgetragen worden ist. Ich freue mich sehr über die kontroverse Diskussion, und die jeweiligen Befürworter des einen und des anderen Konzepts hauen sich das gegenseitig um die Ohren. Es ist auch schon vorgeschlagen worden, keine Fronten aufzubauen. Ich finde beide Konzepte höchst defizitär und bin mit beiden Konzepten überhaupt nicht zufrieden. Ich finde sogar, dass auch das, Herr Andreß, was Sie zum Schluss gesagt haben, fast einer Bankrotterklärung der herrschenden Armutsforschung gleich kommt. Und in der Tat, ob wir 50, 60 oder 30 Prozent ansetzen, ist willkürlich, damit können wir Armut messen wie wir wollen. Für mich ist in der Tat die entscheidende Frage, wie wir mit den Ergebnissen umgehen. Es gibt eine Reihe von anderen Möglichkeiten, sich an Armutspopulationen heranzutasten. Ich selber habe zum Beispiel einmal vorgeschlagen, zu schauen – und das mit Bezug auf Herrn Korczak –, wie es denn mit den überschuldeten Haushalten aussieht. Überschuldung ist ein ganz klarer Indikator dafür, dass die Menschen nicht mehr in der Lage sind, ihre Verpflichtung aus dem laufenden Einkommen zu zahlen – von Vermögen kann schon gar keine Rede sein. Wie sind diese Personen denn in diese Überschuldungssituation gekommen? Genauso können wir bei Sozialhilfeempfängern und Arbeitslosen fragen, wie die in diese Situation gekommen sind. Dann kommen wir natürlich auf die Faktoren oder auf die Gründe, die in solche Lagen führen. Und viel wichtiger als das zu messen ist sicherlich darüber nachzudenken, wie man dies mildern kann.

Jetzt ist ja auch richtig festgestellt worden, dass der so genannte „Ressourcenansatz“ gar kein Ressourcenansatz ist, dieser konzentriert sich auf Geld. Es ist darauf hingewiesen worden – ich tue das auch immer wieder –, dass die tatsächliche Verwendung völlig ausgeklammert wird. Das kann noch so viel Geld sein: Wie damit umgegangen wird, darüber wissen wir nichts, das wird auch von den Forschern gar nicht gefragt. Beim Lebenslagen- oder Lebensstandardansatz werden die Ressourcen einerseits und die Lebenslage andererseits betrachtet, aber eben nicht, wie man von den Ressourcen zur Lebenslage kommt oder wie die Lebenslage dann wieder Ausgangspunkt ist, um Ressourcen zu generieren und einzusetzen. Lange Rede, kurzer Sinn: Wenn wir wirklich wissen wollen, wie Haushalte in Armutslagen geraten, wie sie wieder herauskommen, wie sie damit umgehen, dann sollten wir diesen relativ alten Ansatz, den die Ökonomen nun auch schon seit Jahrzehnten verfolgen und der im Grunde genommen seit Jahrhunderten existent ist, eben nicht vernachlässigen. Ich sehe es nach wie vor so – und die Vorträge heute haben es mir eigentlich wieder bestätigt, ich höre natürlich selektiv, zugegeben: Im Grunde genommen ist der Haushaltsproduktionsansatz das verbindende Glied zwischen dem Ressourcenansatz und dem Lebenslagenansatz. Nur wenn wir schauen, was da in den Haushalten passiert – der Haushaltskontext ist heute oft genannt worden, das fand ich gut –, dann kommen

wir sicherlich einen Schritt weiter. Wichtiger als die Messung und die Interpretation ist das Finden von Gründen und die Bekämpfung und Prävention von Armutslagen.

Letztes Wort vielleicht noch zu den Spätaussiedlern. Ich habe auch darüber schon einmal berichtet: Wir haben eine Reihe von Programmen durchgeführt, in denen wir Menschen fit machen für den Alltag. Wir haben unter anderem zwei solche Programme, in denen Spätaussiedler mit Kompetenzen versorgt werden. Das zahlt sich natürlich aus. Diese Personen werden auf eine ganz andere Art und Weise integriert, auch wenn sie innerhalb ihrer Gruppe natürlich soziale Kontakte pflegen und ausreichende finanzielle Mittel haben. Sie haben Schwierigkeiten, sich in die deutsche Gesellschaft zu integrieren. Das wird ihnen durch solche Maßnahmen extrem erleichtert und beugt auf jeden Fall – sie sind nicht arm, zumindest nicht von Anfang an – auch dem Risiko vor, in Armutslagen zu kommen.

Ich sage noch einmal: Der Haushaltsproduktionsansatz darf eigentlich nicht mehr vernachlässigt werden. Dies ist ja auch immer wieder verschiedentlich angetippt worden, aber offensichtlich gibt es eine Scheu, das auch auszusprechen.

Dr. Heinz–Herbert Noll, Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen

Eine Frage, die mich beschäftigt und die sich meines Erachtens auch nach dieser Diskussion aufdrängt, ist die nach dem Verhältnis einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung auf der einen und einer allgemeinen Sozialberichterstattung auf der anderen Seite. Ich denke, dass gerade mit einem Lebenslagenansatz die Tendenz implizit verbunden ist, eine Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Richtung einer allgemeinen Sozialberichterstattung auszuweiten. Auch in dem vorliegenden Bericht der Bundesregierung findet man bereits die Bemerkung , dass nicht nur Arm und Reich – also der untere und der obere Rand der Verteilung – interessiert, sondern auch alles, was dazwischen liegt. Auch das heißt eigentlich: wir wollen eine allgemeine Sozialberichterstattung. Nun bin ich überhaupt nicht gegen eine allgemeine Sozialberichterstattung, das ist ja das, was wir selbst auch betreiben. Nur frage ich mich, ob man dies als „Armuts- und Reichtumsberichterstattung“ bezeichnen sollte. Wenn man eine allgemeine Sozialberichterstattung will, sollte man es meines Erachtens so nennen und nicht „Armuts- und Reichtumsberichterstattung“. Wenn man keine allgemeine Sozialberichterstattung will, dann wäre allerdings zu klären, wo die Grenzen einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung zu ziehen sind und was das Spezifische an ihr ist. Dabei, so denke ich, hat ein Vorschlag wie der von Herrn Andreß Vorzüge, weil er tendenziell darauf hinausläuft, die Berichterstattungsaktivitäten – anders als der Lebenslagenansatz – auf bestimmte Fragen zu konzentrieren.

Noch eine Frage an Herrn Voges: Ich habe nicht wirklich verstanden, wieso die Dynamisierung typisch ist für den Lebenslagenansatz. Nach meinem Verständnis kann

man eine Dynamisierung oder Längsschnittbetrachtung auch in anderen Zusammenhängen mit derselben Berechtigung anwenden, so dass sich die Frage stellt, inwieweit das etwas Charakteristisches für den Lebenslagenansatz im Gegensatz zu anderen Ansätzen sein soll.

Dr. Wolfgang Strengmann, Universität Hohenheim

Eine ganz wesentliche Frage ist, wofür welches Konzept gebraucht wird. Ich verstehe den Lebensstandardansatz als einen Beitrag zu der Frage, wie Armut definiert wird, wie zwischen „arm“ und „nicht arm“ unterschieden werden kann, also zu dem Identifikationsproblem der Armutsmessung. Dafür ist gerade der Lebenslagenansatz überhaupt nicht geeignet. Gerade deswegen, weil er so mehrdimensional ist, ist es ganz schwierig zu entscheiden, wo Armut ist und wo nicht. Ich habe mir auch schon die Frage gestellt, was das eigentlich, wenn es eine Unterversorgung in einer Dimension gibt, mit Armut zu tun hat. Für die Armutsmessung ist es wichtig, die Lebenslagendimensionen irgendwie zu kumulieren, im Idealfall eigentlich auf eine Dimension. Und damit steht dies genau im Gegensatz zur Multidimensionalität des Lebenslagenansatzes. Der Lebensstandardansatz ist ein Versuch, Armutsmessung auf eine Dimension zurückzuführen. In dieser einen Dimension muss man irgendeinen Schwellenwert finden, das ist dann mehr oder weniger beliebig. Wenn man diesen Schwellenwert gefunden hat, hat der Lebenslagenansatz wiederum einen Zweck: nämlich zu schauen, wie die Lebenssituation von denen ist, die man jetzt als arm identifiziert hat. Das, was jetzt in dem Armutsbericht passiert ist, dass jede einzelne Lebenslage dort ausführlich und einzeln getrennt voneinander diskutiert worden ist, hat dann auch relativ wenig mit Armut zu tun, sondern in den Armutsbericht gehört eine Beschreibung nur der Armen, anhand von mir aus auch des Lebenslagenansatzes, um auch deutlich zu machen, dass diese Grenze, die man da gefunden hat, vielleicht auch Sinn macht. Oder vielleicht stellt man auch fest, dass sie gar keinen Sinn macht, weil es denen, die da als arm klassifiziert sind, gar nicht anders geht als den anderen; aber das weiß man ja a priori nicht.

Für die Frage der Armutsdefinition ist allerdings der Lebensstandardansatz meines Erachtens ein ganz wichtiger Punkt. Für mich war die ganze Diskussion zur Armutsdefinition, soweit ich sie kenne, und ich glaube, ich kenne sie ganz gut, immer relativ theorielos. Und dieser Lebensstandardansatz ist nun einer, der versucht, ein bisschen Theorie hineinzubringen, die meines Erachtens noch erweitert werden kann. Dieses Schema mit Ressourcen, Präferenzen, Output usw. ließe sich, denke ich, noch erweitern. Ich als Ökonom habe da natürlich gleich so etwas wie Wohlfahrt, Nutzen als Ergänzung im Kopf, was meines Erachtens ein geeignetes Mittel wäre, um dies weiter zu entwickeln. Dann kann man auch die Haushaltsproduktion noch integrieren, man kann das Ganze individualisieren, individuelle Nutzen betrachten, das Geschlechter-

verhältnis integrieren usw. In nächsten Schritten bräuchte man auch Daten. Quintessenz ist: Man muss schauen, für welchen Zweck das Ganze geeignet ist und für welchen nicht. Ich denke, für den Punkt der Armuts*definition* ist der Lebensstandardansatz durchaus ein ganz fruchtbarer, während der Lebenslagenansatz dafür nicht geeignet ist; dieser wäre aber in einem anderen Sinne sinnvoll, wenn er in solch einem Armutsbericht dann als zweiter, beschreibender Schritt auftauchen würde.

Prof. Dr. Irmhild Kettschau, Fachhochschule Münster

Ich möchte noch einmal den Begriff der Lebensqualität aufgreifen, den Herr Glatzer vorhin eingeführt hat. Es muss doch im Kern darum gehen, nicht nur die Bedingungen zu kennen, unter denen Menschen leben, sondern auch die Qualität des Lebens, die sie tatsächlich erreichen. Da kommt für mich die Dimension der Haushaltskompetenzen ins Spiel, und darüber hinaus noch die Dimension des tatsächlichen Verhaltens. Dieses ist für mich der Endpunkt dessen, was erforderlich ist, um aus all den Bedingungen – seien es finanzielle Bedingungen, räumliche Ausstattungsbedingungen usw. – und auch den Kompetenzen zu dem tatsächlichen Nutzen zu kommen, zu der Frage zu kommen, wie es den Leuten geht. Es hilft nichts, wenn Menschen Geld haben, es hilft auch nichts, wenn sie eine perfekte Küchenausstattung haben, es hilft auch nichts, wenn sie sehr gute Kochbücher haben und selbst wenn sie wissen, wie man kochen kann (was viele Menschen nicht wissen) – was hinzu kommen muss, ist das tatsächliche Verhalten, jemand muss wirklich kochen, um die Haushaltsangehörigen mit Mahlzeiten zu versorgen. Die Anregung, die ich noch einmal geben möchte, ist, zu schauen, ob man nicht eine Verknüpfung finden könnte zu Erkenntnissen, die zum Beispiel über die neue Zeitbudgeterhebung gewonnen werden, die im Augenblick gerade abgeschlossen ist und der Auswertung zugeführt wird. Kann man nicht eine Verknüpfung dieser ganzen genannten Bedingungen mit dem Verhalten der Menschen finden, um dann besser zu wissen, wie es den Menschen tatsächlich geht?

Dr. Brigitte Sellach, Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Frauenforschung

Ich möchte hier unmittelbar anschließen. Die Antwort vorhin, dass das Geschlecht keine erklärende Variable zum Beispiel bei der Versorgung mit Wohnungsgütern sei, war natürlich nicht das, was ich gemeint habe. Tatsächlich habe ich gemeint, inwieweit hier im Voges'schen Ansatz oder auch im Lebensstandardansatz diese Dimension berücksichtigt ist – die Haushaltsproduktion, eben nicht der Konsum über Geld, sondern das, was materiell produziert wird mit unbezahlter Arbeit, die ja nicht in Geld einlösbar ist. Sie können zwar partiell einmal ins Lokal gehen, aber Sie können nicht Ihren ganzen Lebensstandard, Ihren ganzen Konsum oder Ihre ganze Ernährung auf Lokale umstellen. Die ganze Debatte um den Versorgungsbedarf von alten Menschen

mit einem Pflegebedarf ist nämlich eine Armutsdebatte. Denn von dort kommen unglaubliche Kosten auf die Gesellschaft oder auf die Sozialsysteme zu, wenn diese Kompetenz, sich selbst zu versorgen, durch Geldleistungen oder durch Zahlung an professionelle Kräfte ersetzt werden muss, weil diese einfach teurer sind als unbezahlte Arbeit. Deswegen ist die Haushaltsproduktion – ich möchte dies noch einmal aufgreifen – ein entscheidendes Kriterium. Bei Ihnen kommt es im Lebensstandardansatz ja vor, in der Frage: Kann ich mir aus finanziellen Gründen eine warme Mahlzeit am Tag nicht leisten? Aber Sie müssen auch fragen: Kann ich sie mir nicht zubereiten? Wenn Sie auf der individuellen Ebene ansetzen, müssten Sie auch dies fragen. Denn es kann ein Armutskriterium sein, wenn jemand seine Mahlzeit nicht mehr selber zubereiten kann und über nicht genügend Geld verfügt, obwohl er bei der Definition der Armutsschwelle bei 50 Prozent, oder wie auch immer Sie rechnen, durchaus über genügend Einkommen verfügen könnte, wenn er dazu diese unbezahlte Arbeit einsetzen könnte, um Lebensmittel zu verarbeiten. Sie müssten die finanzielle Ebene der Einkommensverfügung durch die materielle Handlungsebene der Versorgungsarbeit ergänzen, was Sie eben auch schon angesprochen haben.

Wenn dieser ganze zentrale Bereich ausgeklammert wird, sind diese Konzepte nicht ausreichend, vor allem auch, weil wir hier in der Bundesrepublik eine Situation haben, in der die ganze Versorgung – zum Beispiel von Schulkindern oder auch von Kleinkindern – durch unbezahlte Arbeit im Familienhaushalt geleistet wird. Ganz anders als in anderen Staaten, in denen schon Ganztagsschulen vorhanden sind, wo die Kinderversorgung weiter ausgebaut ist. Hier ist noch sehr viel an unbezahlter Arbeit an die Hausarbeit gebunden und kann damit auch nicht einkommensgenerierend eingesetzt werden, wenn Einkommen die Grundlage der Armutsdefinition ist. Vor diesem Hintergrund hat dieser Bereich eine große Bedeutung, um Armut zu definieren und Armutsrisiken zu bestimmen.

Ein zweites Argument, um auf die Regierungsbildung zurückzukommen: Der Bundeskanzler hat es gestern nicht gesagt, aber im Koalitionsvertrag steht es, dass „Gender Mainstreaming“ nach wie vor auch für die neue Bundesregierung ein zentrales Handlungsprinzip ist. Ich wollte vorhin auch nicht mit der Tür ins Haus fallen, denn wenn ich das sage, wissen schon alle, dass ich das sagen würde. Aber auch die Berichterstattung ist daran gebunden, und es geht eben um die Frage des Geschlechts, weil die ganze unbezahlte Arbeit in unserer Gesellschaft von Frauen geleistet wird. Wenn es anders wäre, könnte man ja sagen „die Personen, die sie leisten“, aber es sind eben nicht „die Personen“, sondern sie sind geschlechtlich zu identifizieren, es sind vorwiegend noch die Frauen, und darin liegt die Ungleichheit auch zwischen den Geschlechtern. Das ist vielleicht in 50 Jahren überwunden, ich weiß es nicht. Wenn die Armuts- und Reichtumsberichterstattung nicht konsequent auf diesen Punkt achtet, wird es jedenfalls noch nicht so schnell überwunden sein. Aber um dieses Prinzip in der Berichterstattung überhaupt einlösen zu können, muss in den

Gutachten, in den wissenschaftlichen Berichten, in den Konzepten, in den Kategorienbildungen dieser Bereich immer mit gedacht werden, sonst stehen Sie nachher wieder ohne diese Dimension da. Dann kommen drei charismatische Sätze zur Gleichstellung von Frauen und Männern bzw. zu Gender Mainstreaming hinein, und das war es dann auch schon in der Umsetzung der Gleichstellungsorientierung des Berichtes. Um diese überhaupt leisten zu können, müssen auch die Grundlagen dazu erarbeitet werden, müssen die Daten zur Verfügung gestellt werden. Von daher, denke ich, müssen die Konzepte, egal welche, um diesen Aspekt dringend erweitert werden. Und wenn Sie es datenmäßig nicht darstellen können, wie Sie sagen, dann machen Sie es entweder qualitativ oder machen Sie ein Satellitensystem wie in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Da geht es ja offenbar auch, dass man sagt, die Produktivität von unbezahlter Arbeit kann nicht in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung integriert werden, also schaffen wir ein Satellitensystem. Dort denkt man wenigstens darüber nach; aber vielleicht denken Sie: Wir können es nicht, also funktioniert es nicht. Das war eben auch die Aussage von Herrn Voges, und das macht doch etwas bekümmert.

Prof. Dr. Walter Krug, Universität Trier

Wenn Sie lange genug warten, haben Sie den Vorteil, dass das, was Sie sagen wollten, schon gesagt worden ist; das hat natürlich auch Nachteile. Es hat schon ein Statistiker gesprochen. Dem Inhalt nach kann ich das, was Herr Krämer gesagt hat, bestätigen. Ich hätte es noch ein bisschen anders formuliert, aber darauf verzichte ich hier.

Prof. Dr. Jürgen Volkert, Fachhochschule Pforzheim

Ich habe eine Anmerkung zur grundlegenden Diskussion. Auf der ersten Seite des Programms heißt es: „Wir wollen die Armuts- und Reichtumsberichterstattung weiter entwickeln." Ich habe ein bisschen den Eindruck, dass wir uns hier bislang gegenseitig darüber austauschen, was wir jeweils individuell unter Armut verstehen oder auch nicht. Ich möchte darauf hinweisen, dass wir hier einen Armutsbegriff für ein Berichtswesen der Bundesregierung finden sollen und uns nicht eine einheitliche persönliche Meinung bilden sollen oder können. Für die Aufgabenstellung im Rahmen des Berichtswesens sind daher deren durchaus klar formulierte Ziele entscheidend und nicht das jeweilige sehr persönliche Armutsverständnis. In dem Bericht steht beispielsweise geschrieben, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern eine Rolle spielen soll, ebenso Ausgrenzung und Privilegierung und die Verteilung von Chancen, also Dinge, die ohnehin schon mit weit mehr als nur dem Einkommen zu tun haben. Das hat uns dann in unserem Gutachten zur Operationalisierung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung dazu gebracht, nach einem Konzept zu suchen, das den

Zielen des Berichtsystems bestmöglich entspricht. Das heißt: Ein weites Konzept, so insbesondere Sens Ansatz der Verwirklichungschancen, hat für uns nicht unbedingt den Vorteil, dass es genau das wäre, was wir alle unter Armut oder Reichtum verstehen, sondern dass es sehr gut geeignet ist, um Antworten auf jene Fragen zu finden, die die Armuts- und Reichtumsberichterstattung beantworten soll.

Ich denke, wir müssen zwei Dinge trennen, erstens: Was muss inhaltlich hinein in solch einen Armuts- und Reichtumsbericht? Und gemäß der Ziele – Chancengleichheit beispielsweise – muss etwa Bildung oder der Mangel an Bildungschancen hinein. Ich gebe Ihnen aber insofern recht, Herr Andreß, ich würde auch nicht automatisch schlussfolgern, dass jemand, der keine spezielle Bildung hat, zwangsläufig als arm anzusehen sei. Aber das ist eine zweite Frage. Die erste ist die, was in den Bericht gehört, und gemäß der offiziellen Ziele muss da weit mehr hinein als nur dies, was wir unmittelbar als Armut bezeichnen würden. Erst im Rahmen der zweiten Frage müssen wir klären, inwieweit denn das, was dann im Bericht steht, tatsächlich bereits als „Armut“ zu kennzeichnen ist oder als etwas anderes, das aber im Armutsbericht ebenfalls wesentlich ist.

Dr. Dietrich Engels

Damit haben Sie eigentlich schon den Aspekt angesprochen, der für die Schluss-statements auch eine wichtige Rolle spielen soll: Welche Konsequenzen ziehen wir daraus für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung? Oder, um es noch konkreter zu sagen: Was müsste als Konsequenz gezogen werden für den bevorstehenden zweiten Armuts- und Reichtumsbericht?

Prof. Dr. Hans–Jürgen Andreß, Universität Bielefeld

Die ganze Diskussion ist organisiert worden als kleiner Wettstreit. Dagegen habe ich auch nichts. Es sollte vergleichend diskutiert werden, ich mache das auch selber gerne. Aber es ist natürlich wichtiger, nach den Gemeinsamkeiten zu schauen und was man, wie Herr Volkert das angesprochen hat, daraus für den Bericht lernen kann.

Die vielen holden Namen, die genannt worden sind – Nobelpreisträger und Nicht–Nobelpreisträger, also von Neurath und Weisser bis hin zu Sen –, erklären an sich nichts. Auch die Tatsache, dass jemand Nobelpreisträger ist, sagt erst einmal für mich gar nichts, auch sein Konzept nicht. Ich könnte jetzt viel aus soziologischer Sicht dazu sagen. Die soziale Dimension bei Armut ist gut bei Simmel beschrieben, ich könnte Ihnen weitere Namen vor den Kopf werfen, alles das sind für mich erst einmal nur Namen. Und ich würde, wie bei der Frage der Haushaltsproduktion, die von mehreren genannt wurde, sagen: Macht es, Leute! Nehmt Sen, nehmt Neurath und Weisser,

nehmt die Haushaltsproduktion und zeigt uns damit, wie sich das auf die Armutsforschung auswirkt.

Ich habe ein im Kern ganz bescheidenes Anliegen gehabt: Ich wollte sagen, dass man eine Sozialberichterstattung machen kann, auch mit Indikatoren, dass das sicherlich auch wichtig ist für eine Deskription. Über bestimmte Gruppen in der Gesellschaft, da kann ich Ihnen, Herr Voges, vollkommen zustimmen, wissen wir wenig. Es ist deshalb notwendig zu wissen, welche Einkommen, welche Bildung, welche Wohnungsausstattung und welche Dinge sonst noch sie haben oder nicht haben. Das ist sozusagen klassische Sozialberichterstattung, und das kann man gerne auch so nennen und auch so tun, dagegen habe ich überhaupt nichts. Aber: Ein Armutsbericht sollte sich auf Armut konzentrieren. Und vielleicht, Herr Korczak, nennen Sie noch einmal Ihre drei Fragen. Sie hatten sie vorhin so schön knapp auf die Reihe gebracht.

Dr. Dieter Korczak, Institut für Grundlagen- und Programmforschung

Wer ist arm? Wie viele sind arm? Warum ist jemand arm? Führt Einkommen beispielsweise zu Bildungsnotstand oder führt Bildungsnotstand zu geringem Einkommen?

Prof. Dr. Hans–Jürgen Andreß, Universität Bielefeld

Ich habe zumindest versucht, in Teilen darauf zu antworten. Wer ist arm? Meine Antwort darauf ist: Diejenigen, die nach einer sicherlich noch zu verbessernden Art und Weise über einen geringen Lebensstandard und gleichzeitig über geringe Einkommen verfügen.

Zweitens habe ich dafür plädiert, die Gruppen, die da auffällig sind, zu identifizieren. Ich habe ein Beispiel vorhin genannt: die Arbeitslosen. Das ist für viele nicht besonders erstaunlich. Das einzige, was mich da nur wundert, ist, dass wir in diesem Bereich nichts machen. Wenn das alle schon wissen, wundert es mich, warum es jetzt eine Arbeitslosenhilfe Nummer zwei gibt, die sicherlich nicht in die Richtung wirken wird, dass sich die Lebenslage dieser Personen verbessern wird. Aber das nur nebenbei. Ich bin dafür, dass wir diese Gruppen identifizieren, die auffällig sind.

Und dann, so habe ich gesagt, müssen wir anfangen zu erklären, warum. Ein Grund ist vielleicht die Arbeitslosigkeit. Das setzt voraus, dass wir fragen: Woran liegt es, dass diese Personen in Arbeitslosigkeit geraten sind? Das kann einerseits strukturelle Bedingungen haben, das kann andererseits auch mit der Frage der Bildung verknüpft sein; es kann auch mit anderen Dingen verknüpft sein. Darum ging es, diese herauszukriegen. Von daher verstehen Sie meinen Beitrag, wenn Sie jetzt einmal die ganze

Polemik hinausschneiden, als einen Versuch, zumindest die allererste von Ihren Fragen zu beantworten.

Zum häufig angesprochenen Haushaltskontext: Hier haben wir ein riesiges Problem, und ich fände es auch gut, Frau Sellach, wenn Sie einen Geldbetrag erhielten, um dies einmal zu untersuchen. Egal, was wir uns anschauen – ob wir den Lebensstandard oder das Einkommen betrachten, selbst schon bei der simplen Frage des Einkommens. Wir werden einen kleinen Versuch in der 2004er Erhebung der allgemeinen Bevölkerungsumfrage machen: Macht und gegenseitige Abhängigkeit in Paarkontexten – sowohl durch psychologische Indikatoren als auch durch solche „objektiven" Indikatoren wie: Welche Einkommen werden in den Haushalt eingebracht, werden sie überhaupt eingebracht, was wird damit gemacht, wer entscheidet darüber, wie wird es verwaltet? Wir wollen versuchen, dies über verschiedene Indikatoren etwas näher in den Griff zu bekommen. Aber das kann man auf dieser Ebene wirklich nur als „näher in den Griff bekommen" bezeichnen. Ich habe mich jetzt aus einem anderen Anlass ausschließlich mit dieser Einkommensumverteilung im Haushalt beschäftigt und musste eigentlich feststellen, dass es faktisch nur Untersuchungen gibt, die dieses Problem allenfalls durch Simulation versuchen, in den Griff zu bekommen: Unterschiedliche Konstellationen mal durchspielen, ohne zu wissen, wie es tatsächlich ist. Und von daher ist das ein ganz dickes schwarzes Loch in der Haushaltsökonomie, das sicherlich nicht nur im Rahmen von Armuts- und Reichtumsberichterstattung, sondern ganz allgemein für die Profession hinreichend Anlass bietet, weitere Forschungen zu betreiben.

Eine zweite Anmerkung zu Ihnen, Frau Sellach, bezüglich der unbezahlten Hausarbeit: Ich weiß nicht, worauf Sie da hinaus wollen. Man kann das ja machen, man kann ja versuchen, diese unbezahlte Hausarbeit zu quantifizieren und zu messen. Da gibt es ja auch Vorarbeiten, Sie haben sie zum Teil sogar selber angesprochen. Wenn man das tut, wenn man also versucht, diese unbezahlten Hausarbeiten mit Quasi–Löhnen zu messen, wird etwas heraus kommen, was wahrscheinlich vielen nicht gefallen wird: Nämlich, dass diese Haushalte sozusagen „reich" sind. Reich, weil sie Personen haben, die für sie Dinge tun, die andere am Markt einkaufen müssen. Das kann man gerne einmal so machen, ich bin mir bloß nicht sicher, welche Ergebnisse das zeitigen wird und welche neuen Fragen im Kontext einer Armutsberichterstattung aufgeworfen werden. Von daher ist das ein Thema, von dem ich erst einmal die Finger gelassen habe, weil ich ungern über Dinge rede, die so undefiniert sind: Was ist die Fragestellung, was ist die Vorgehensweise, was sind die möglichen Resultate und wie will ich mit den Resultaten umgehen? Ansonsten haben Sie natürlich Recht, die Messung des Lebensstandards im Haushalt ist wichtig; ich habe eine warme Mahlzeit, aber meine Frau hat sie nicht, weil ich sie so knechte, die muss den ganzen Tag für mich kochen, darf nie etwas essen: Das gibt es natürlich, das messe ich aber nicht.

Prof. Dr. Wolfgang Voges, Universität Bremen

In der Tat, die Produktivität von unbezahlter Arbeit oder all das, was an Leistungen im Haushalt erbracht wird, das haben wir in dieser Form nicht mit einbezogen. Wir haben als eine Approximation die spezifische Haushaltskonstellation kontrolliert, etwa wenn in einem Haushalt eine pflegebedürftige Personen vorhanden ist. Bei einer solchen Haushaltskonstellation muss auf jeden Fall in irgendeiner Form unbezahlte Arbeit erbracht werden. Aber, in der Tat haben wir in unseren Auswertungen dies nicht monetarisiert.

Es ist noch der Einwand von Herrn Piorkowsky gekommen, die Verwendung des Haushaltseinkommen sei nicht kontrolliert worden. Das stimmt nicht, wir haben die Einkommensverwendung im Haushaltskontext kontrolliert am Beispiel des Einkommensanteils für Wohnraum oder für Gesundheitspflege. Von daher denke ich, dass wir das hinreichend in die Armuts- und Reichtumsberichterstattung mit eingebracht haben.

Dann zur Frage von Herrn Krämer, ob es sinnvoll ist, Schwellenwerte zur Deprivation für fehlende Güter zu nutzen: Zu dem Zeitpunkt, als wir uns mit der Reformulierung des Lebenslagenkonzepts befasst haben, gab es in Deutschland keinen einzigen Längsschnittdatensatz, mit man dem überhaupt derartigen Fragen hätte nachgehen können. Die Forscher im Vereinigten Königreich, Peter Townsend und andere, haben Indikatoren zur Erfassung von Deprivation im ECHP durchgesetzt. Die deutschen Wissenschaftler haben am Anfang gar nicht gewusst, was sie damit anfangen sollen. Die Angaben erschienen wie eine lange Liste zur Verfügbarkeit von Gütern, in der dann auch noch „Essen gehen“ als soziales Gut auftaucht. Als wir uns an deren Auswertung machten, haben wir deren Erklärungspotenzial erst einmal zu schätzen gewusst. Aber man muss sagen, dass es die Perspektive des Vereinigten Königreichs ist; eine Vielzahl der darin erhobenen Angaben ist für Deutschland nicht sinnvoll. Jetzt sagen Sie: Warum dann einen Schwellenwert mit 50 Prozent? Ich kann es Ihnen sagen! Wir haben mit diesen Indikatoren und möglichen Schwellenwerten „herumgespielt“. Wir bekommen außerordentliche große Populationen mit Problemen der Unterversorgung bei dem einen oder anderen Gut, weil wir ja jeden einzelnen Indikator berücksichtigen. Da kommt dann die Unterhaltungselektronik hinein, weil im Vereinigten Königreich offensichtlich dies wichtig war, als die Items dort konstruiert wurden. Von daher verstehe ich Ihr Argument nicht. Warum soll nicht wenigstens ein Teil der Güter bei der Sozialberichterstattung über Schwellenwerte ausgeblendet werden, weil es sich eben nicht um ein Gut handelt, das weite Bevölkerungskreise nutzen?

Zur Frage von Herrn Krause bezüglich der Dimensionen: Diese überlappen sich natürlich! Was ich dargestellt habe, ist einfach aus heuristischen Gründen separiert worden. Wir haben eine andere Präsentation im Bundesministerium gemacht. Dort haben wir gezeigt, dass die Bildungsrendite natürlich auch als Ergebnis verfügbarer und genutzter Erwerbschancen betrachtet werden kann. Von daher stimme ich Ihnen

zu. Das Dilemma besteht eigentlich eher darin, inwieweit es Kompensationseffekte für fehlende Ressourcen gibt und wie sie wirken.

Sie hatten dann thematisiert, dass es sich Ihrem Eindruck nach um eine individualisierte Betrachtung handelt. Das ist richtig, Herr Krause, denn Gesundheit ist ein individuelles Humankapital. Ansonsten sind Personen die Beobachtungseinheiten. Wir haben den Haushaltskontext über Äquivalenzeinkommen oder andere nicht–monetäre Ressourcen, die aus dem Haushalt fließen, als Kovariable einbezogen. Deshalb hatte ich auch das Beispiel mit der Veränderung der Haushaltskonstellation zwischen unterschiedlichen Wellen herangezogen, um zu verdeutlichen, inwieweit dies die Verfügbarkeit von Wohnungsgütern beeinflusst. Wir haben noch ein anderes Beispiel angesprochen. Beim Einkommen hat man gesehen, welchen Effekt es hat, wenn sich ein Haushaltskontext dadurch ändert, dass die erste oder zweite Person pflegebedürftig ist. Da sehen wir sofort, welch gravierenden Einfluss das bei dieser dynamischen Betrachtungsweise auf das Armutsrisiko hat.

Zur Frage, ob eine Dynamisierung der Betrachtung von Lebenslagen notwendig sei: Ja, ich kann nur sagen, es ist notwendig. Wir sind in der Literaturrecherche zurückgegangen auf die Basisliteratur des Wiener Kreises und das, was sich niedergeschlagen hat in empirischen Studien wie etwa den Arbeitslosen von Marienthal. Negiert wurde einfach die Zeitkomponente, die im theoretischen Ansatz zu Grunde gelegt war, in empirischen Studien jedoch häufig ausgeblendet wurde. Das ECHP etwa enthält retrospektiven Angaben. In der einen Welle wird gefragt, was zu einem vorhergegangen Zeitpunkt geschehen ist. Das kann man auch prospektiv und retrospektiv gegeneinander laufen lassen, und dann sieht man, welche Inkonsistenzen gegeben sind. Und von daher ist natürlich eine prospektive Betrachtungsweise die bessere, das muss man ganz klar sagen. Und vor dem Hintergrund der Vorteile einer prospektiven Analyse favorisiere ich natürlich eine Längsschnittansatz.

Zum Thema Sen: Wir haben Sen in unserem Band „Armut in Europa“ um einen einleitenden Artikel eingebeten, der auch auf Deutsch veröffentlicht wurde.[7] Wir haben es auch überprüft, die „Kapabilitäten“ zu operationalisieren. Aber es ist sehr schwierig: Wir können uns gerne nachher darüber unterhalten – vielleicht haben Sie eine nützliche Vorstellung! Wir würden die Vorschläge gerne aufgreifen.

Was soll man im zweiten Armuts- und Reichtumsbericht machen? Bei dem, was Herr Andreß vorgeschlagen hat, gibt es einige Dinge, bei denen ich mir nicht sicher bin, was sie an Erkenntnisfortschritt bringen. Aber das ist der geringere Teil, viele Überlegungen finde ich durchaus sehr sinnvoll. Das mit den Präferenzen – ausschließlich

---

[7] Sen, A.: Ausgrenzung und Politische Ökonomie, in: Voges, W., Kazepov, Y. (Hrsg.), Armut in Europa, Wiesbaden: Chmielorz, S. 12–24.

Präferenzen als Kriterium zu nehmen und nicht eine Abgrenzung anhand der 50–Prozent–Schwelle – halte ich für ein kleines Dilemma, aber das sind eher Kleinigkeiten.

Insgesamt denke ich, dass der reformulierte Lebenslagenansatz Bestandteil der Armutsberichterstattung bleiben sollte, auch dann, wenn er als sehr aufwändig erscheint. Für das kleine Beispiel, das ich hier vorgestellt habe wurden zwei Mann–/Frau–Monate gebraucht. Man kann sich den Arbeitsaufwand leicht vorstellen: Die ganzen Dimensionen wurden zu Grunde gelegt, dann galt es die Indikatoren zu überprüfen und sie für die einzelnen Dimensionen im Zeitverlauf. Von daher ist unter dem Machbarkeitsgesichtspunkt die vorgeschlagene Vorgehensweise eine aufwändige Sache. Aber unabhängig davon: Es sollte einen bestimmten Bereich der Armuts- und Reichtumsberichterstattung geben, in dem wir uns den Luxus leisten, wirklich den Zusammenhang von Verhältnissen als Gelegenheitsstruktur für ein bestimmtes Verhalten von Personen und dessen Folgen zu betrachten. Man könnte wechselnde Themenkreise zu Grunde legen: In der nächsten Legislaturperiode betrachtet man zum Beispiel Gesundheit unter dem Lebenslagenansatz und den Gender Mainstream vielleicht unter dem Lebensstandardansatz.

Dr. Dietrich Engels

Ich danke den Referenten und auch den Diskussionsteilnehmern. Wir gehen jetzt hinaus, wo der Kaffee auf uns wartet. Wer sich jetzt noch einmal richtig nach den Schlussstatements geärgert hat, den verweise ich auf die Abschlussdiskussion morgen, wo es noch einmal die Möglichkeit gibt, verschiedene Punkte aufzugreifen. Da werden wir natürlich auch den Punkt, wie der zweite Armuts- und Reichtumsbericht gestaltet werden sollte und welche Vorschläge wir aus unserem Kreise dazu machen, noch einmal eingehender thematisieren können. Vielen Dank für die angeregte Diskussion!

3. Indikatoren einer mehrdimensionalen Armuts- und Reichtumsberichterstattung

Moderation: **Prof. Dr. Gert G. Wagner,** TU Berlin und DIW Berlin

Ich darf Sie zum zweiten Teil des ersten wissenschaftlichen Kolloquiums begrüßen, das auch insofern interessant ist, weil es mit Sicherheit auch das letzte wissenschaftliche Kolloquium ist, das das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung zu diesem Thema veranstaltet. Künftig wird für diese Thematik das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung verantwortlich sein.

Wie auch immer: die wechselnden politischen Zuständigkeiten sollten unsere Verhandlungen heute nicht stören. Schließlich steht in der Koalitionsvereinbarung, dass es wieder einen Armuts- und Reichtumsbericht geben wird. Obwohl Koalitionsvereinbarungen nicht, wie andere Berichte, eins zu eins umgesetzt werden, kann man wohl doch davon ausgehen, dass diese eine der Vereinbarungen ist, die dann auch Wirklichkeit werden wird.

Wir haben bis 18 Uhr zwar relativ viel Zeit, aber ich sollte nicht allzu viel Zeit mit der Vorrede verplempern. Ich rufe den ersten Impulsreferenten auf, Herrn Kollegen Hauser von der Johann Wolfgang Goethe–Universität in Frankfurt am Main, der etwa eine halbe Stunde reden wird. Mir wurde gesagt, dass es geschickt sei, wenn der zweite Referent, Heinz–Herbert Noll von ZUMA in Mannheim, gleich im Anschluss redet, ohne dass eine Diskussion oder Rückfragen dazwischengeschaltet werden, also beide Referate gemeinsam diskutiert werden können.

Herr Hauser, Sie haben das Wort.

Impulsreferat 1

Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt

1. Zur Einführung

Meine Damen und Herren, die Bundesregierung hat mit der Vorlage des ersten Armuts- und Reichtumsberichts für Deutschland[8] einen großen Schritt getan, um den unteren und den oberen Rand der Verteilung von Einkommen, Vermögen und Lebenslagen besser sichtbar zu machen und Schritte zur Bekämpfung von Armut und sozialer

[8] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001).

Ausgrenzung einzuleiten. Auch die Europäische Union verlangt inzwischen als Bestandteil ihres sozialpolitischen Monitoring im Rahmen der *Methode der offenen Koordinierung*[9] die Ermittlung von sozialen Indikatoren. Außerdem wurden die Mitgliedsländer verpflichtet, *Nationale Aktionspläne zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (NAPincl)*[10] aufzustellen, deren Erfolgswirksamkeit mit Hilfe sozialer Indikatoren laufend verfolgt werden soll.

Der Anspruch der deutschen Armuts- und Reichtumsberichterstattung ist umfassender als das von der EU–Kommission geforderte Monitoring der Fortschritte bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, weil im deutschen Bericht auch das Reichtumsproblem behandelt werden soll. Auf diesen Teil der deutschen Berichterstattung gehe ich im Folgenden nicht ein.

Nachdem die Europäische Union nunmehr eine Reihe von Indikatoren zur Beobachtung von Armut und sozialer Ausgrenzung festgelegt hat, sollten diese an die EU–Kommission zu liefernden Informationen auch Bestandteil der nationalen Berichterstattung sein; denn hierdurch werden Widersprüche vermieden, die andernfalls zwischen dem nationalen Bericht und dem geplanten Synthesebericht der EU, in dem die Fortschritte der Mitgliedsländer bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausschließung analysiert werden, auftauchen könnten. Das von der EU für Vergleichszwecke verabschiedete Indikatorenprogramm stellt aber nur ein rudimentäres Gerüst zur Erfassung von Armut und sozialer Ausgrenzung dar, das in vielfacher Weise ergänzt werden muss, wenn es einen umfassenden Einblick in die jeweilige nationale Situation bieten soll. Ein wichtiger Aspekt ist dabei, dass dieser umfassendere nationale Ansatz auch dazu dienen kann, die Interpretation der an die EU weitergeleiteten Indikatoren zu erleichtern und sie in den richtigen Zusammenhang zu rücken.

2. Die im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung geforderten Indikatoren

Der Gipfelkonferenz von Laeken im Dezember 2001 wurde ein Bündel von Indikatoren vorgelegt, die dem Monitoring der sozialen Entwicklung im Bereich von Armut und

---

9 Die *offene Koordinierung* besteht in der Festlegung von konkreten Zielvorgaben, in der Auflage, nationale Aktionspläne zur Förderung der sozialen Integration zu erstellen, in der Entwicklung von quantitativen und qualitativen sozialen Indikatoren und in der Einrichtung eines Überwachungssystems zur Evaluierung des Fortschritts mit Hilfe einer Peer–Group–Review. Der Prozess der offenen Koordinierung, der von der Kommission durchgeführt werden soll, stützt sich auf die Entscheidungen des Europäischen Rats von Lissabon (März 2000) und Nizza (Dezember 2000). Vgl. Europäische Kommission (2001); Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (2001), Verband deutscher Rentenversicherungsträger u. a. (Hrsg.) (2002).

10 Bundesregierung (2001).

sozialer Ausgrenzung dienen sollen. Die von jedem Land zu ermittelnden Indikatoren sind in drei Ebenen unterteilt:

Die oberste Ebene bilden zehn Hauptindikatoren, und zwar

1a. Personen mit dem Risiko von Einkommensarmut, gemessen anhand der Grenze von 60 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens auf Personenbasis unter Verwendung der modifizierten OECD–Äquivalenzskala (1,0; 0,5; 0,3); Gesamtquote und Unterteilung nach Altersgruppen 0–15, 16–24, 25–49, 50–64, 65 u.m. und Geschlecht.

1b. Personen über 15 Jahre, die in Haushalten mit weniger als 60 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens leben, Gesamtquote und Unterteilung nach Aktivitätsstatus (unselbständig beschäftigt, selbständig, arbeitslos, in Ruhestand, andere Inaktive) und Geschlecht.

1c. Personen, die in Haushalten mit weniger als 60 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens leben, Gesamtquote und Unterteilung nach Haushaltstypen.

1d. Personen, die in Haushalten mit weniger als 60 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens leben, unterteilt nach Mietern und Eigentümern.

1e. Wert der Niedrigeinkommensschwelle (60 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens) in nationaler Währung, in Kaufkrafteinheiten und in EUR für zwei Haushaltstypen: Ein–Personen–Haushalt und Paarhaushalt mit zwei Kindern.

2. Ungleichheit der Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen, gemessen durch das Verhältnis der Einkommensanteile des obersten zum untersten Quintil.

3. Personen, die in Haushalten mit weniger als 60 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens im Bezugsjahr leben und die sich auch in mindestens zwei der drei vorhergehenden Jahre unter dieser Schwelle befanden; Gesamtquote und Unterteilung nach Geschlecht.

4. Differenz zwischen dem Median des Nettoeinkommens jener Personen, die unterhalb der 60 %–Grenze leben und der 60 %–Grenze im Verhältnis zur 60 %–Grenze.

5. Variationskoeffizient der regionalen Beschäftigungsquoten auf der NUTS2 Ebene.

6. Verhältnis der Zahl der Langzeitarbeitslosen (über 12 Monate nach ILO–Definition) an der gesamten Erwerbspersonenzahl.

7. Personen im Alter zwischen 0 und 65 (60) Jahren, die in Haushalten leben, in denen kein Mitglied erwerbstätig ist, im Verhältnis zu allen Personen in den Bezugshaushalten. Bezugshaushalte sind solche, auf die die folgenden Kriterien nicht zutreffen:

   - jedes Mitglied ist unter 18 Jahren;
   - jedes Mitglied ist zwischen 18 und 24 Jahren und noch in Ausbildung;
   - jedes Mitglied ist 65 (60) Jahre oder älter und nicht erwerbstätig.

8. Anteil der Personen im Alter von 18 bis 24 Jahren, die lediglich eine Ausbildung bis zum 16. Lebensjahr (lower secondary education) durchlaufen haben und nicht mehr in Ausbildung sind, an allen Personen in dieser Altersklasse. Gesamtquote und Unterteilung nach Geschlecht.

9. Lebenserwartung von Neugeborenen, getrennt nach Geschlecht.

10. Verhältnis der Anteile der Personen über 15 Jahren im untersten und obersten Nettoäquivalenzeinkommensquintil, die ihren Gesundheitszustand als schlecht oder sehr schlecht gemäß der WHO–Definition einschätzen; Gesamtquote und Unterteilung nach Geschlecht.

Es ist zu erkennen, dass sich diese Indikatoren nicht nur auf Personen mit ungenügendem Nettoeinkommen und auf die gesamte Verteilung des Nettoäquivalenzeinkommen beziehen, sondern dass auch der Zugang zum Arbeitsmarkt, der Bildungs- und Ausbildungsstand und die Unterschiede im Gesundheitszustand einbezogen werden. Bereits auf der ersten Ebene der Hauptindikatoren wird also der erste Schritt zu einer mehrdimensionalen Erfassung des Armutsproblems getan.

Auf der zweiten Ebene sollen weitere acht Nebenindikatoren die Hauptindikatoren ergänzen.

11. Anteil der Personen, die in Haushalten mit weniger als 40 %, 50 % und 70 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens leben, an der Gesamtbevölkerung.

12. Anteil der Personen, die in Haushalten mit weniger als 60 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens leben, wobei dieser Medianwert aus dem Medianwert des vorvorigen Jahres, fortgeschrieben mit der Inflationsrate, ermittelt wird.

13. Anteil der Personen, die in Haushalten unterhalb der 60 %–Grenze leben, wenn bei diesen Haushalten

   - lediglich das Markteinkommen berücksichtigt wird;
   - das Markteinkommen und Rentenzahlungen berücksichtigt werden.

14. Ginikoeffizient, errechnet aus dem Nettoäquivalenzeinkommen der Personen.

15. Anteil der Personen, die in Haushalten leben, deren Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 50 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens ausmacht und die auch in mindestens zwei der drei vorhergehenden Jahre unterhalb dieser Grenze lagen; Gesamtquote und Unterteilung nach Geschlecht.

16. Personen, die länger als 12 Monate arbeitslos sind (ILO–Definition) im Verhältnis zu allen arbeitslosen Personen; Gesamtquote und Unterteilung nach Geschlecht.

17. Personen die länger als 24 Monate arbeitslos sind (ILO–Definition) als Anteil an der gesamten Erwerbsbevölkerung; Gesamtquote und Unterteilung nach Geschlecht.

18. Anteil der Personen in der jeweiligen Altersgruppe, die nicht mehr als neun Schuljahre (ISCED level 2) durchlaufen haben; Unterteilung nach den folgenden Altersgruppen und nach Geschlecht: 25–34; 35–44; 45–54; 55–64.

Auch die Indikatoren der zweiten Ebene beziehen sich wieder – wenn auch in stärkerer Differenzierung – auf die Dimensionen Einkommen, Lebensstandard, Arbeitsmarkt und Ausbildung.

Die Indikatoren der dritten Ebene sind der Ausgestaltung durch jedes Mitgliedsland überlassen. Mit ihrer Hilfe können modifizierende und ergänzende Informationen für eine umfassendere Lagebeschreibung übermittelt und eine differenziertere Analyse der Erfolgswirksamkeit der im Rahmen der nationalen Aktionspläne ergriffenen Maßnahmen durchgeführt werden. Dies ist damit der Ansatzpunkt, in dem die nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung über die vereinheitlichte EU–Berichterstattung hinausgehen kann.

3. Ein Programm für zusätzliche Indikatoren zur Erfassung von sozialer Ausgrenzung

Jede statistische Messung im Bereich der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, die zur Erfolgskontrolle der Politik dienen soll, erfordert Konzepte, die nicht ad hoc durch den messenden Statistiker operationalisiert, sondern in einem wissenschaftlichen Diskussionsprozess der Fachwissenschaftler herausgearbeitet und entweder als weithin anerkannte, gesellschaftliche Konvention oder durch politische Entscheidungen legitimiert werden müssen. Dies gilt auch für die Schlüsselbegriffe *Armut und soziale Ausgrenzung.* Trotzdem kann es die fachwissenschaftliche und die öffentliche Diskussion in Bewegung setzen, wenn versuchsweise Arbeitsdefinitionen formuliert und die entsprechenden Indikatoren ermittelt werden. Da *Armut* bereits vielfach

diskutiert wurde, will ich im Folgenden lediglich einige Aspekte der *sozialen Ausgrenzung* ansprechen und einige Indikatoren der dritten Ebene vorschlagen, die in den nationalen Berichten zusätzlich ermittelt werden sollten. Der Weg dorthin dürfte aus Gründen der Datenverfügbarkeit, aber vielleicht auch aus politischer Rücksichtnahme nur schrittweise gegangen werden können.

Zur Grundlegung beginne ich mit einer Skizze der sozialpolitischen Konzeption, die Wohlfahrtsstaaten kennzeichnet, um zu sehen, ob sich daraus Ansatzpunkte für die Operationalisierung von sozialer Ausgrenzung in Form von weiteren Indikatoren ergeben.

Unter einer sozialpolitischen Konzeption kann man einen untereinander abgestimmten Komplex von sozialpolitischen Teilzielen, von ordnungspolitischen Gestaltungsprinzipien, von als zulässig angesehenen staatlichen Instrumenten und von administrativen Trägern bezeichnen, der unter Berücksichtigung der in einem Land vorliegenden Gegebenheiten mit dem Anspruch auf Realisierbarkeit auftritt und sich dadurch von gesellschaftlichen Utopien unterscheidet. Eine sozialpolitische Konzeption ist als Leitbild von dem in einem Staat jeweils realisierten System der sozialen Sicherung und der Arbeitsmarktordnung zu unterscheiden. Barr[11] nennt fünf Teilziele einer sozialpolitischen Konzeption, deren Verfolgung aus seiner Sicht einen Wohlfahrtsstaat charakterisiert; jedes dieser Teilziele weist wieder mehrere Aspekte auf:

(1) Effizienz auf der Makro- und der Mikroebene einschließlich minimaler negativer Anreizeffekte;

(2) Lebensstandardsicherung mit den Unterzielen der Armutsvermeidung, der Absicherung gegen eine risikobedingte, inakzeptable Absenkung des Lebensstandards sowie der Ermöglichung des Einkommensausgleichs im Lebensverlauf;

(3) Verringerung der Ungleichheit im vertikalen und horizontalen Sinn;

(4) Soziale Integration im Sinne der Aufrechterhaltung von Selbstachtung und der Vermeidung von Stigmatisierung sowie der Ermöglichung einer Teilhabe am Lebensstandard der jeweiligen Gesellschaft[12];

(5) Administrative Durchführbarkeit mit den Aspekten der Transparenz und der Einfachheit sowie der Verhinderung von Missbrauch.

---

[11] Barr (1993), S. 8–12. Die von Barr genannten Unterziele beziehen sich vor allem auf das System der sozialen Sicherung, während die für die Ordnung der Arbeitsmärkte und den Arbeitsschutz geltenden Teilziele eines Wohlfahrtsstaates unerwähnt bleiben; sie brauchen in unserem Zusammenhang aber auch nicht näher erläutert zu werden.

[12] In der Terminologie des Grundgesetzes Art. 1 Abs. 1 heißt dies: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt."

Rösner[13] nennt zusätzliche Restriktionen, die aus dem Blickwinkel eines stark betonten Subsidiaritätsprinzips die Gestaltungsfreiheit in Bezug auf das System der sozialen Sicherung einengen: Sozialstaatliche Regelungen müssen ordnungskonform, prozesskonform und an die in der jeweiligen Gesellschaft herrschenden Wertvorstellungen normativ rückgebunden sowie an der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit orientiert sein. Das von Rösner hervorgehobene Subsidiaritätsprinzip bezieht sich dabei sowohl auf das Verhältnis der supranationalen Regelungen der Europäischen Union zu den nationalen Gesetzen und zum Verhältnis der verschiedenen Ebenen eines föderalistischen Staates als auch auf das Verhältnis zwischen staatlicher Intervention und individueller Eigenverantwortung.

Grundsätzlich kann man davon ausgehen, dass eine derartige sozialpolitische Konzeption durch die Aufnahme des Sozialpolitischen Protokolls in den Amsterdamer Vertrag und durch die um sozialpolitische Ziele erweiterte Vertragsformulierung auch in der Europäischen Union anerkannt ist, wenn auch die Ausgestaltung im Einzelnen den Mitgliedsländern überlassen bleibt.

Der Begriff der *sozialen Ausgrenzung* steht in enger Beziehung zu dem vierten der von Barr genannten Ziele von Wohlfahrtsstaaten. Während die Feststellung einer Armutslage an die zum Betrachtungszeitpunkt herrschende Situation anknüpft, lenkt der Begriff der Ausgrenzung den Blick auf die Ursachen der Armut, die aus dem mangelnden Zugang zu den erforderlichen Ressourcen entsteht. Zu geringes Einkommen ist dabei nur eine von mehreren Ursachen, die mit anderen Ursachen, wie beispielsweise

- schlechte Gesundheit,
- geringer Ausbildungsstand,
- unzumutbare Wohnverhältnisse,
- fehlende oder unzugängliche Arbeitsplätze,
- ungenügende soziale Absicherung von Risiken,
- nicht den herrschenden Normen entsprechendes Verhalten,
- stigmatisierende Wohnumgebung,
- verbreitetes Diskriminierungsverhalten der anderen Gesellschaftsmitglieder

[13] Vgl. Rösner (1999, S. 40–48), der auf normativer Basis einen Unterschied zwischen Wohlfahrtsstaat und Sozialstaat herausarbeitet. Diese feine Unterscheidung wird in der internationalen Diskussion über den Wohlfahrtsstaat nicht aufgegriffen und auch hier nicht weiterverfolgt.

in Wechselwirkung steht. Gleichzeitig charakterisieren Form und Stärke der sozialen Ausgrenzung auch die Probleme bzw. Chancen, wieder aus einer Armutslage herauszukommen. Damit werden bei der Analyse der sozialen Ausgrenzung auch Ansatzpunkte für sozialpolitische Interventionen zur Reduzierung von Armutslagen sichtbar.

Allerdings ist der Begriff der *sozialen Ausgrenzung* viel umfassender als jener der Einkommensarmut oder auch der Lebenslagenarmut. Man kann ausgegrenzt sein, ohne arm zu sein. Dies zeigt sich, wenn man fragt, wie das Idealbild einer Gesellschaft aussieht, in der *keine soziale Ausgrenzung* herrscht. Bei der Antwort auf diese Frage wird erkennbar, welche impliziten Wertvorstellungen über die Gestaltung der staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung der Begriff der sozialen Ausgrenzung mit umfasst; denn soziale Ausgrenzung beruht auf unterschiedlicher Behandlung von Personen mit unterschiedlichen Eigenschaften[14]. Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: Wie sieht die richtige, *nicht ausgrenzende* Behandlung von körperlich oder geistig Behinderten aus? Diese Frage bezieht sich sowohl auf die Behandlung durch die anderen Gesellschaftsmitglieder als auch auf die staatliche Daseinsvorsorge. Soll die Behinderung durch die übrigen Gesellschaftsmitglieder ignoriert oder soll individuell Hilfe bei bestimmten Anlässen angeboten werden? Soll die gesamte Infrastruktur auf behindertengerechten Zugang eingestellt oder sollen Hilfskräfte bezahlt werden? Sollen geistig Behinderte in betreuten Einrichtungen untergebracht oder sich selbst überlassen werden? Analoge Fragen können in Bezug auf Minderheiten formuliert werden: Wie soll die Behandlung der nicht–einheimischen Bevölkerung aussehen? Assimilation oder multikulturelles Nebeneinander? Wie sollen Minderheiten in Bezug auf rassische, religiöse oder politische Überzeugung behandelt werden? Wie sieht die nicht–ausgrenzende Berücksichtigung der Unterschiede zwischen den Geschlechtern aus? Welche Behandlung ist *nicht ausgrenzend* in Bezug auf Strafentlassene und Suchtabhängige? Selbst besonders große oder besonders kleine Menschen können sich ausgegrenzt fühlen, weil ihnen manche der täglichen Verrichtungen und Tätigkeiten erschwert sind.

Solche Fragen erfordern konkrete und konsensfähige Antworten, wenn die Vermeidung von *sozialer Ausgrenzung* als sozialpolitisches Ziel operationalisiert werden soll. Generell geht es dabei erstens um eine Abwägung zwischen den Ansprüchen der betrachteten Gruppe und den Belastungen der Komplementärgruppe, die die erforderlichen monetären oder nicht–monetären Leistungen aufzubringen hat. Zweitens ist zu

---

[14] Wird die Forderung nach Vermeidung von sozialer Ausgrenzung und Stigmatisierung so weit getrieben, dass nach objektiven Kriterien zu unterscheidende Teilgruppen der Bevölkerung (z. B. Arme, Behinderte, Ausländer, Analphabeten, Homosexuelle, Obdachlose, Sozialhilfeempfänger, Strafentlassene, Aidskranke, Träger ansteckender Krankheiten) nicht öffentlich als solche bezeichnet und identifiziert werden dürfen, dann sind auf Teilgruppen gezielte sozialpolitische Maßnahmen unmöglich. Eine derart extreme Sicht reduziert die sozialpolitischen Eingriffsmöglichkeiten so stark, dass die Beseitigung vieler sozialpolitischer Probleme unmöglich wird.

prüfen, ob zur Bekämpfung einzelner Formen sozialer Ausgrenzung überhaupt staatliche sozialpolitische Instrumente zur Verfügung stehen bzw. ohne Verletzung ordnungspolitischer Grundprinzipien geschaffen werden könnten. Hier ist auf die Überlegungen über sozialpolitische Konzeptionen zurückzugreifen, die gerade im Gegensatz zu utopischen Gesellschaftsmodellen entwickelt und durch ordnungspolitische Prinzipien – z. B. die Garantie der Grundfreiheiten und das Subsidiaritätsprinzip – die denkbare Vielfalt staatlicher Instrumente beschränken. Andererseits heißt dies aber auch, dass viele Formen der sozialen Ausgrenzung nicht beseitigt werden können und von den Betroffenen als unvermeidbares Lebensrisiko zu ertragen sind. *Das auf der EU–Ebene formulierte Ziel der Vermeidung sozialer Ausgrenzung ist daher auf bestimmte Formen der Ausgrenzung zu beschränken*, über deren Vermeidung ein Konsens hergestellt werden muss; denn wenn man die Politik eines Mitgliedslandes wiederholt an nicht erreichbaren Teilzielen messen würde, könnte dies auf längere Sicht eine Gegenbewegung hervorrufen, die auch das Monitoring erreichbarer Teilziele diskreditieren oder sogar zu einer völligen Aufgabe der vergleichenden Beurteilung und damit des Prozesses der offenen Koordinierung führen würde. Man sollte sich daher auf Ausgrenzungstatbestände konzentrieren, die eng mit Lebenslagenarmut in Verbindung stehen.

Ohne eine strenge Ableitung von sozialen Ausgrenzungstatbeständen vorzunehmen, nenne ich im Folgenden einige Indikatoren, von denen ich pragmatisch behaupten möchte, dass bei den genannten Personen die Gefahr einer sozialen Ausgrenzung besonders groß ist, so dass die Beobachtung der Entwicklung bei diesen Problemgruppen ein wichtiges Element einer Armutsberichterstattung ist. Dabei sollte von vornherein klar sein, dass diese Formen von Ausgrenzung mit staatlichen Mitteln nicht völlig beseitigt, sondern nur jeweils auf ein Minimum reduziert werden können. Diese Minima können aber als quantitative Ziele formuliert werden. Wichtig ist daher die Erfassung folgender Tatbestände:

- Anteil der wohnungslosen und obdachlosen Personen; als wohnungslos sollten dabei Personen angesehen werden, die auf der Straße leben; als obdachlos gelten Personen, die zwar ein Dach über dem Kopf haben, da sie von den Ordnungsbehörden in Schlichtwohnungen oder in Hotels, Pensionen etc. untergebracht sind, die aber keine normale Wohnung mit einem Mietvertrag besitzen.

- Anteil der Personen in überschuldeten Haushalten; dies sind Haushalte, deren Schulden keine ausreichenden Vermögenswerte gegenüber stehen und die diese Schulden aus laufendem Nettoeinkommen selbst bei einer Einschränkung ihres Lebensstandards auf Sozialhilfeniveau nicht tilgen können.

- Anteil der Personen, die nicht einmal den niedrigsten Bildungsabschluss erreicht haben.

- Anteil der Personen, die in der Landessprache weder lesen noch schreiben können.
- Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter, die wegen gesundheitlicher Beeinträchtigung im ersten Arbeitsmarkt nicht vermittlungsfähig sind.
- Anteil der Behinderten ohne ausreichende finanzielle Unterstützung.
- Anteil der Pflegebedürftigen ohne ausreichende finanzielle Unterstützung.
- Anteil der Drogenabhängigen.
- Anteil der Strafentlassenen.
- Anteil der illegal in Deutschland wohnenden Personen.
- Anteil der in einem Jahr von kriminellen Gewalttaten Betroffenen.

Ein besonders wichtiger Indikator bestünde darin, den Anteil jener Personen zu ermitteln, bei denen eine Kumulation mehrerer negativer Aspekte auftritt.

Ohne dies im Einzelnen zu erläutern, dürfte offensichtlich sein, dass sozialpolitische Maßnahmen auch der Integration der genannten Untergruppen sowie der Gruppe der Mehrfachbetroffenen dienen sollten, und dass es daher erforderlich ist, die Erfolgswirksamkeit von Maßnahmen, die speziell auf diese Gruppen gezielt sind, laufend zu verfolgen. Dies kann bei dem gegenwärtig auf EU–Ebene vereinbarten Indikatorensystem nur auf der dritten Ebene mit Hilfe von einzelstaatlich definierten nationalen Zusatzindikatoren erfolgen.

Ein weiterer wichtiger Indikator bezieht sich auf die Erfolgswirksamkeit des Hauptinstruments der Armutsbekämpfung: Die Mindestsicherungsregelungen, die in den meisten EU–Ländern bestehen und die nach einer Empfehlung der Europäischen Union in allen Mitgliedsländern in ausreichender Höhe bestehen sollten[15]. Hierzu bedürfte es mindestens eines Bündels von fünf Indikatoren:

(1) eines Indikators, der die Höhe des gewährleisteten Mindesteinkommens in Relation zum Median der Nettoäquivalenzeinkommen in jedem Land anzeigt; zur Differenzierung könnten die beiden von der EU genannten Haushaltstypen des Ein–Personen–Haushalts und des Paarhaushalts mit zwei Kindern dienen;

---

[15] Dies ist die im Jahr 1992 vom Ministerrat der EU verabschiedete „Empfehlung 92/441/EWG über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung“.

(2) eines Indikators, der den Anteil der Personen angibt, die diese Mindestregelung in Anspruch nehmen müssen und somit lediglich einen Mindestlebensstandard realisieren können;

(3) eines Indikators der die durchschnittliche Dauer der Inanspruchnahme dieser Mindestregelung angibt;

(4) eines Indikators, der den Anteil derjenigen beschreibt, die zwar einen Anspruch auf die Mindestleistungen hätten, ihn aber nicht geltend machen (verdeckte Armut oder Dunkelziffer oder non–take up);

(5) schließlich eines Indikators, der das durchschnittliche Einkommen derjenigen charakterisiert, die ihre Ansprüche nicht geltend machen, um damit den Abstand zum Mindestlebensstandard zu verdeutlichen.

4. Eine kritische Anmerkung zu einigen EU–Indikatoren der ersten und zweiten Ebene

Auch wenn auf der ersten und zweiten Ebene einige Lebenslagenindikatoren ermittelt werden, so kann man doch aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit der Armutsdiskussion in der Europäischen Union vorhersehen, dass die auf die Ermittlung der Einkommensarmut ausgerichteten Indikatoren im Vordergrund stehen werden. Auf ein wichtiges Problem der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Indikatoren, das sich aus deutscher Sicht stellt, gehe ich abschließend noch ein. Es ist dies die Wahl der angemessenen Äquivalenzskala. Von dieser Wahl hängen sowohl die Höhe der Armutsrisikogrenze als auch die Zusammensetzung der Armutsrisikopopulation ab.

Die EU präferiert offenbar die so genannte neuere OECD–Skala. Sie verleiht bei der Kalkulation des Nettoäquivalenzeinkommens dem ersten Erwachsenen im Haushalt ein Gewicht von 1,0, weiteren Haushaltsmitgliedern über 14 Jahre Gewichte von 0,5 und jüngeren Kindern Gewichte von 0,3. Im Vergleich zur ursprünglichen OECD–Skala, die die Gewichte von 1,0, 0,7 und 0,5 zuordnete und die den deutschen institutionellen Regelungen besser entspricht,[16] führt die von der EU präferierte Skala zu einer wesentlich höheren Armutsrisikogrenze und auch zu einer völlig anderen Struktur der Armutsrisikopopulation. Dies wird aus der folgenden Tabelle deutlich.

Aufgrund der beiden gegenläufigen Effekte eines Wechsels der Äquivalenzskala unterscheiden sich die bei Anwendung der alten OECD–Skala für Gesamtdeutschland ermittelten Armutsquoten mit 5,7 % bzw. 12,4 % nur geringfügig von den mit Hilfe den

[16] Vgl. Faik (1997).

modifizierten OECD–Skala ermittelten Quoten von 6,2 % bzw. 12,5 %. Die haushaltstypspezifischen Armutsquoten weisen jedoch große Abweichungen voneinander auf: Bei Verwendung der modifizierten OECD–Skala und der Armutsrisikogrenze von 60 % des Medians ergeben sich die höchsten Quoten für die Ein–Personen–Haushalte und die Ehepaar–Haushalte mit einem Kind. Auf der Basis dieses Ergebnisses müsste man insbesondere für die Alleinstehenden etwas tun. Bei Verwendung der alten OECD–Skala zeigen sich dagegen bei Ehepaaren ohne Kinder die niedrigsten Quoten und bei Paaren mit drei Kindern die höchsten. Die Armutsquoten der Alleinstehenden sind nicht mehr herausragend. In diesem Fall erschiene zum einen das Armutsproblem etwas geringer und zum anderen würde man eine andere Armutsbekämpfungsstrategie empfehlen, nämlich verstärkte Hilfen für Mehr–Kinder–Familien.

Gegenüberstellung von Ergebnissen zur Armutsberechnung auf Basis von zwei unterschiedlichen Armutsgrenzen und zwei unterschiedlichen Äquivalenzskalen 1998

Armutsgrenze	1 Person	Ehepaar ohne Kind	Ehepaar u. 1 Kind	Ehepaar u. 2 Kinder	Ehepaar 3 u. m. Kinder	Gesamt
Sozialhilfeanspruch[1)]	DM pro Monat					
– West	1.323	2.030	2.531	3.029	3.931	–
– Ost	1.067	1.758	2.155	2.730	3.471	–
	Modifizierte OECD–Skala / DM pro Monat					
50 % Median	1.439	2.159	2.590	3.022	3.454	–
60 % Median	1.727	2.591	3.109	3.627	4.145	–
	Modifizierte OECD–Skala / Armutsquoten in %					
50 % Median	ca. 15,0	3,3	(6,2)	(3,3)	(4,8)	6,2
60 % Median	ca. 24,0	8,0	11,8	9,4	9,5	12,5
	Alte OECD–Skala / DM pro Monat					
50 % Median	1.220	2.074	2.684	3.294	3.904	–
60 % Median	1.464	2.489	3.220	3.953	4.685	–
	Alte OECD–Skala / Armutsquoten in %					
50 % Median	ca. 8,0	2,7	7,1	5,4	(8,0)	5,7
60 % Median	ca. 15,0	6,8	13,5	13,6	18,2	12,4

Angaben in Klammern beruhen auf weniger als 100 Fällen in der Stichprobe.

[1)] Durchschnittlicher Bruttobedarf in DM pro Monat im Jahr 1998. Da die einmaligen Leistungen in dieser Berechnung nicht erfasst werden, wurde zu allen Ergebnissen ein pauschaler Zuschlag von 15 % addiert. Dies entspricht etwa den durchschnittlichen Ausgaben für einmalige Leistungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2, Sozialhilfe 1998 und Arbeitstabellen des Amtes sowie eigene Berechnungen.

Quelle für die übrigen Angaben: Hauser/Becker (2001), Tab. 7.2.1, 7.2.2, 7.2.8 und 7.2.9. Die Berechnungen beruhen auf der 80 %–Wissenschaftsunterstichprobe der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998; sie sind beschränkt auf Haushalte mit deutscher Bezugsperson und bezogen auf Gesamtdeutschland. Die Werte für die Armutsgrenzen der Mehr–Personen–Haushalte ergeben sich aus der empirisch ermittelten Armutsgrenze für den Ein–Personen–Haushalt, multipliziert mit der jeweiligen Summe der Äquivalenzgewichte.

Diese Hinweise mögen genügen, um zu verdeutlichen, dass die gesamte Struktur der Armutsquoten – nach welchen Kriterien man auch immer disaggregiert – entscheidend von der verwendeten Äquivalenzskala abhängt und dass sich völlig unterschiedliche gruppenspezifische Bekämpfungsmaßnahmen empfehlen bzw. die Wirkung der bereits ergriffenen Maßnahmen unterschiedlich beurteilt werden muss. Beachtet man diesen Aspekt der von der EU beschlossenen Armutsindikatoren nicht, so sind Fehlurteile vorprogrammiert.

5. Abschließende Bemerkungen

Mit der Festlegung von vergleichbaren sozialen Indikatoren, deren aktuelle Werte jedes Mitgliedsland regelmäßig ermitteln muss, hat der Prozess der offenen Koordinierung auf dem Feld der Sozialpolitik eine neue Qualität erreicht. Künftig werden die Ergebnisse der sozialpolitischen Maßnahmen, die unter anderem in Aktionsplänen zur Erhöhung der Beschäftigung und zur Bekämpfung von sozialer Ausschließung konkretisiert wurden, von der Kommission bei jedem Mitgliedsland in vergleichbarer Weise überprüft. Dabei wird es jedoch von ausschlaggebender Bedeutung sein, dass die verwendeten Indikatoren die institutionellen Gegebenheiten und die zugrunde liegenden politischen Wertentscheidungen angemessen abbilden; andernfalls kann es zu groben Fehlurteilen kommen. Da die Anzahl der Indikatoren der ersten und zweiten Ebene im Interesse der Transparenz klein gehalten werden muss, ist es für eine umfassende Darstellung nötig, dass die Indikatoren der dritten Ebene das Bild ergänzen und – soweit erforderlich – auch austarieren.

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Vielen Dank, Herr Hauser! Ihr Vortrag blieb vorbildlich in der Zeit. Es wird jetzt gleich Herr Noll anschließen, der ebenfalls maximal eine halbe Stunde zu uns reden möchte.

Impulsreferat 2

Dr. Heinz–Herbert Noll, ZUMA Mannheim

Meine Damen und Herren, ich möchte mit meinem Beitrag einen Impuls und Anregungen geben, bei der Verbesserung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung die Vorgehensweise bei der Auswahl und Konstruktion von Indikatoren, die Art der verwendeten Indikatoren sowie auch die Zielsetzungen und Verwendungszusammenhänge zu reflektieren und daraus Konsequenzen insbesondere im Hinblick auf eine bessere konzeptionelle Unterfütterung und eine stärkere Systematisierung der Berichterstattung zu ziehen. Ich knüpfe dabei an verschiedene so genannte „offene Fragen" im Zusammenhang mit der existierenden Berichterstattung der Bundesregierung an, wie sie unter anderem von Herrn Semrau in verschiedenen Zusammenhängen angesprochen worden sind. Derartige offene Fragen sind u. a.:

- Was ist das erkenntnisleitende Interesse für eine Armuts- und Reichtumsberichterstattung?
- Welche Indikatoren sind für die Erfassung und Darstellung einzelner Lebenslagenaspekte und deren Entwicklung geeignet?
- Wie können Unter- und Überversorgungslagen identifiziert werden?
- Wie können Effekte politischer Maßnahmen anhand geeigneter Indikatoren gemessen und evaluiert werden?

Ich möchte in meinem folgenden Beitrag auf drei Fragen etwas ausführlicher eingehen:

1. Was soll gemessen werden oder wie kommt man zu Indikatoren?
2. Welche Merkmale sollten Indikatoren – insbesondere gute Indikatoren – aufweisen? Welche Typen von Indikatoren kann man unterscheiden, und was macht einen guten *policy indicator* aus?
3. Was können Indikatoren leisten und wo sind die Grenzen?

Zur 1. Frage: Was soll gemessen werden oder wie kommt man zu Indikatoren?

Meines Erachtens lassen sich prinzipiell drei unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Auswahl oder auch der Konstruktion von Indikatoren für ein Berichterstattungssystem unterscheiden:

Bei einem so genannten *data driven approach* ist der Ausgangspunkt das verfügbare Arsenal geeigneter Daten. Auf der Grundlage der Sichtung der vorhandenen Daten werden eher pragmatisch geeignete Indikatoren ausgewählt, die dann bestenfalls nach bestimmten Kriterien klassifiziert werden, zum Beispiel nach einem *Life domain*–Konzept. Das ist – ohne Eurostat nahe treten zu wollen – exakt die Vorgehensweise, die Eurostat bei der Zusammenstellung seiner *list of social indicators* gewählt hat (Eurostat 1997), aus der Sicht eines statistischen Amtes wahrscheinlich sogar mit guten Gründen.

Data, Policy and Concept Driven Approaches of Indicator Construction

- Data Driven

  Data → Indicators → Classification of Indicators

  z. B. Eurostat: ”list of social Indicators”
- Policy Driven

  Policy concerns → policy objectives → Indicators → Data

  z. B. ”Common Indicators Relating to National Strategies for Safe and Sustainable Pensions“
- Concept Driven

  Concept → Measurement Dimensions → Indicators → Data

  z. B. European System of Social Indicators (EUSI)

Als *policy driven* kann man demgegenüber eine Vorgehensweise bezeichnen, die *policy concerns* zum Ausgangspunkt nimmt; aus mehr oder weniger allgemeinen *policy concerns* werden dann konkretere *policy objectives abgeleitet*, die mithilfe von Indikatoren operationalisiert und schließlich in einem letzten Schritt mit geeigneten Daten quantifiziert werden. Sofern entsprechende Daten nicht zur Verfügung stehen, können die so konzipierten Indikatoren auch dafür verwendet werden, Datenlücken zu identifizieren und die Erhebung der benötigten Informationen zu initialisieren. Ein Beispiel für diese Vorgehensweise sind die aktuellen Aktivitäten der *Indicator Sub–group* des europäischen *Social Protection Committee*, wo es eine Übereinkunft der Regierungen im Hinblick auf bestimmte Politikziele gibt und wo man nun versucht, Indikatoren zu entwickeln, mit denen die Realisierung dieser Ziele in den verschiedenen Mitgliedsländern gemessen werden kann.

Die dritte Vorgehensweise bezeichne ich als *concept driven approach*. Hier geht man zunächst von einem theoretischen oder konzeptionellen Rahmen aus. Aus diesem Rahmen werden Messdimensionen abgeleitet und identifiziert; für diese Messdimensionen werden Indikatoren gebildet, die dann ebenfalls mit geeigneten Daten quantifiziert werden oder Hinweise auf Informationsdefizite geben. Ein Beispiel für einen "concept driven approach" ist unsere eigene Arbeit an einem europäischen System sozialer Indikatoren, dem wir den in der folgenden Übersicht schematisch dargestellten konzeptuellen Rahmen zugrunde legen, um Indikatoren systematisch abzuleiten und zu begründen (Noll 2002a). Bei diesem Europäischen System Sozialer Indikatoren ist die Perspektive sehr viel breiter als bei einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Dieses Indikatorensystem betrachten wir vielmehr als Instrument für ein *comprehensive welfare measurement* auf der einen Seite und das Monitoring ausgewählter Dimensionen des sozialen Wandels auf der anderen Seite.

European System of Social Indicators: Conceptual Framework

	Welfare Measurement	Monitoring Social Change
Individual Level	*Quality of Life* *Improving* - living conditions - subjective well being	*Values and Attitudes* - postmaterialism - gender roles - party preferences - etc.
Societal Level	*Quality of Society* Sustainability - preservation of natural capital - preservation of human capital *Social Cohesion* - reduction of disparities, inequalities, exclusion - strengthening of relations, ties, inclusion	*Social Structure* - demographic - social class - employment - etc.

Neben diesen beiden Beobachtungsperspektiven unterscheiden wir zwei Ebenen der Beobachtung: eine individuelle Ebene und eine gesellschaftliche Ebene. Ohne das an dieser Stelle in allen Details erläutern zu wollen, verstehen wir unter Wohlfahrts-

messung auf der individuellen Ebene die Messung der Lebensqualität, und unterscheiden als die beiden konstitutiven Wohlfahrtsdimensionen objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden. Auf der gesellschaftlichen Ebene verwenden wir das Konzept der Nachhaltigkeit und das Konzept der sozialen Kohäsion – ebenfalls jeweils mit zwei zentralen Zieldimensionen –, um Wohlfahrt im Sinne der „Qualität der Gesellschaft“ zu messen.

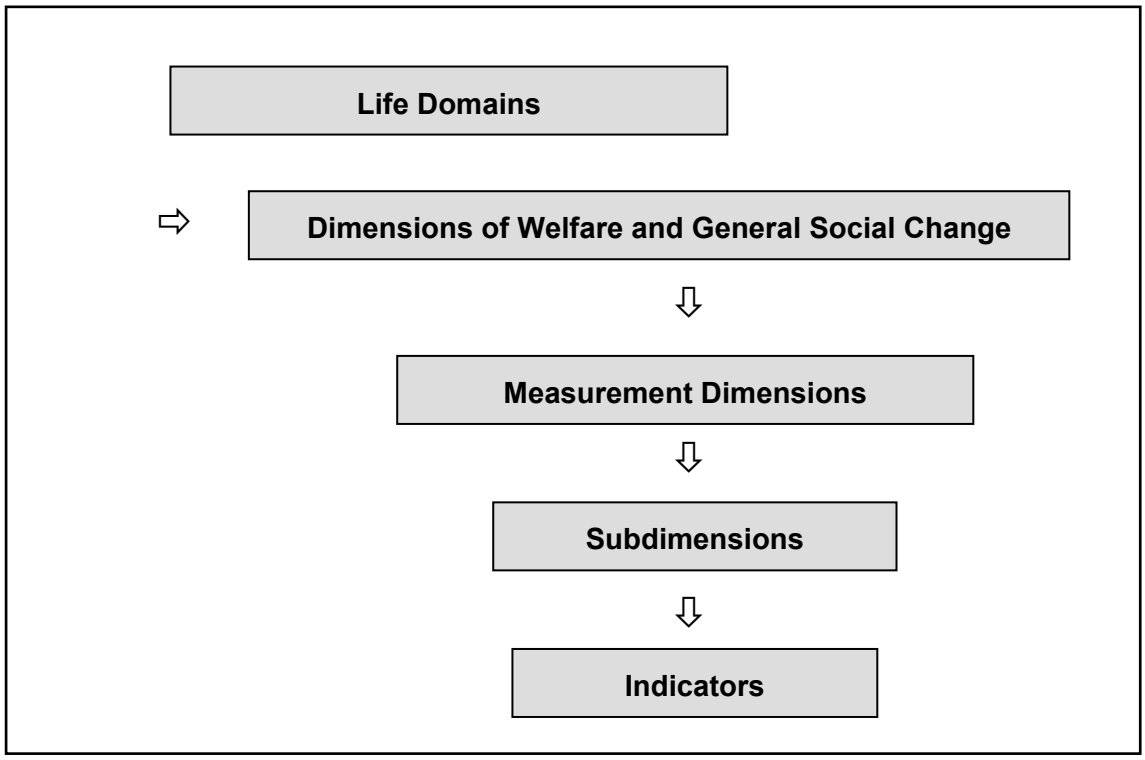
Daneben orientiert sich dieses Indikatorensystem an einer eher herkömmlichen Liste von Lebensbereichen oder *life domains*, die sich in verschiedensten Zusammenhängen für die Sozialberichterstattung und gesellschaftliche Dauerbeobachtung bewährt haben.

European System of Social Indicators: Life Domains

- Population
- Household and Family
- Housing
- Transport
- Leisure, Media and Culture
- Social and Political Participation and Integration
- Education and Vocational Training
- Labour Market and Working Conditions
- Income, Standard of Living, Consumption
- Health
- Environment
- Social Security
- Public Safety and Crime
- Total Life Situation

In der Kombination von Lebensbereichen und konzeptuellem Rahmen ergibt sich eine detaillierte dimensionale Struktur, die quer zu den 14 Lebensbereichen allgemeine Dimensionen der Wohlfahrt und des sozialen Wandels, daraus abgeleitete Messdimensionen, gegebenenfalls Subdimensionen und auf der untersten Ebene schließlich Indikatoren umfasst. Das bedeutet, dass für jeden einzelnen Indikator eindeutig definiert ist, was sein Status in dieser Struktur ist, was er messen soll und wofür er steht.

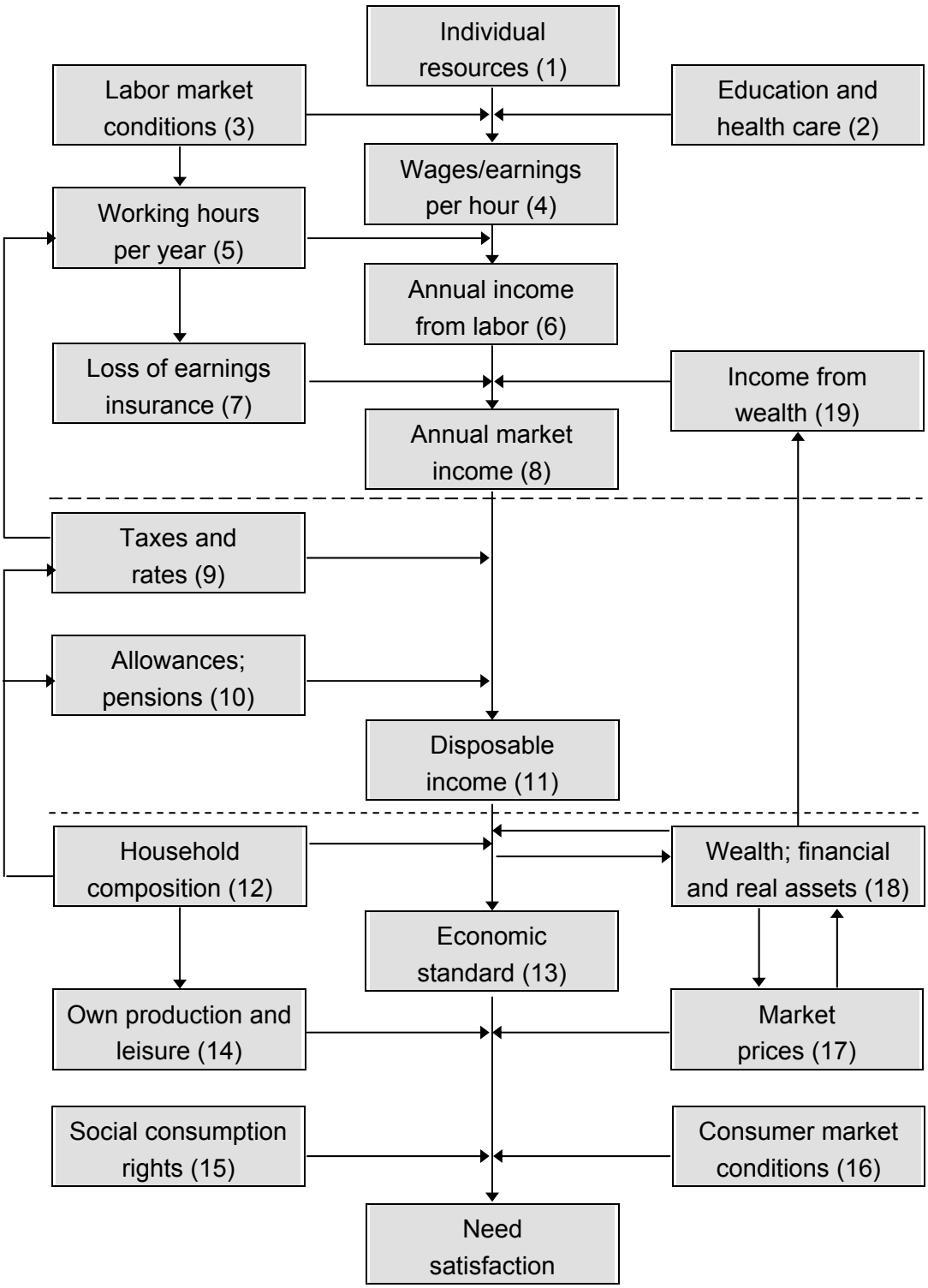
European System of Social Indicators: Dimensional Structure



Das Fazit aus dem Gesagten ist, dass die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung wie wir sie aus dem ersten Bericht kennen, meines Erachtens unter dem Fehlen einer klaren konzeptuellen Grundlage leidet. Es gibt eine Reihe von verschiedenen Konzepten, auf die sich die Berichterstattung bezieht (Armut, Reichtum, Lebenslage, Chancengleichheit, Exklusion, Inklusion), aber weder gibt es einen eindeutigen Focus, noch ist das Verhältnis dieser Konzepte zueinander geklärt.

Genauso wenig wie die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung über einen klaren konzeptuellen Rahmen verfügt, gibt es einen präzise formulierten Satz von politischen Zielen, auf die sich eine politikorientierte Berichterstattung ja ebenfalls beziehen könnte. Diese Defizite erschweren nicht nur eine begründete Auswahl und Konstruktion von Indikatoren, sondern natürlich auch deren Verwendung und Interpretation. Dass das Lebenslagenkonzept, auf das hier ja einige Hoffnungen gesetzt werden, den bisher fehlenden konzeptuellen Rahmen bilden könnte, beurteile ich eher skeptisch. Das nachfolgende Schema ist einer Publikation von Sten Johansson, einem der Väter der schwedischen Sozialberichterstattung, entnommen und stellt ein “System of basic concepts for studies and the distribution of income wealth and economic standard“ dar. Ich will diesen Vorschlag hier weder im Einzelnen kommentieren, noch will ich ihn propagieren, sondern damit lediglich nochmals die Notwendigkeit unterstreichen, dass man für eine überzeugende Berichterstattung etwas mindestens Gleichwertiges benötigt.

System of Basic Concepts for Studies in the Distribution of Income Wealth and Economic Standard



Aus: Sten Johansson (2001)

Zu 2.: Merkmale, Typen und Eigenschaften von Indikatoren

Ich komme zu meinem 2. Punkt: Merkmale, Typen und Eigenschaften von Indikatoren bzw. guten policy–Indikatoren, wobei ich davon ausgehe, dass das, was zu sozialen Indikatoren im Allgemeinen gesagt worden ist, im Großen und Ganzen auch auf Indikatoren, wie sie hier zur Diskussion stehen, übertragen werden kann. Die Punkte, auf die ich kurz eingehen will, sind:

(a) Welche Merkmale weisen soziale Indikatoren auf?

(b) Welche Typen sind zu unterscheiden?

(c) Durch welche Eigenschaften zeichnen sich gute Indikatoren aus?

Zu (a): Welche Eigenschaften müssen soziale Indikatoren haben, um gute Indikatoren zu sein? Nach Marianne McEwin (1995), einer australischen Sozialstatistikerin, sollen soziale Indikatoren den folgenden Kriterien genügen: Sie sollen

- Ausdruck einer Idee bzw. eines Konzeptes sein. Das heißt, zuerst kommt das Konzept und dann der Indikator und nicht umgekehrt;
- dem Kriterium der Gültigkeit genügen;
- sensitiv in dem Sinne sein, dass sich Änderungen des zu messenden Phänomens in entsprechenden Änderungen der Indikatorwerte niederschlagen;
- summarischen Charakter haben, das heißt, sich nicht nur auf partielle Aspekte eines Phänomens beziehen;
- als Zeitreihen zur Verfügung stehen und nach relevanten Merkmalen disaggregiert werden können;
- verständlich und leicht interpretierbar sein, was gerade auch für die Verwendung im politischen Kontext nicht unbedeutend ist, und schließlich
- möglichst auch zu anderen Indikatoren in einer angebbaren Beziehung stehen.

Als Wohlfahrtsmaße sollen soziale Indikatoren zudem in erster Linie auf Individuen oder private Haushalte ausgerichtet sein, eher Outputs als Inputs messen und einen klaren normativen Bezug haben, der es erlaubt, Veränderungen der Indikatorwerte als positive oder negative Entwicklungen zu interpretieren.

Properties of Social Indicators

In General Social Indicators Should (McEwin 1995):

- reflect a particular social idea
- be valid and meaningful
- be sensitive to the underlying phenomenon
- be summary in nature
- be available as time series
- be able to be disaggregated
- be intelligible and easily interpreted
- relate where appropriate to other indicators

As Instruments of Welfare Measurement Social Indicators Should (Noll/Zapf 1994):

- be related to individuals or private households rather than to other social aggregates
- measure the outputs rather than the inputs of social processes or policies
- have a normative relationship (e.g. be oriented towards societal goals or values) that allows to interpret changes in indicators as positive or negative

Zu (b): An diese Kriterienkataloge anknüpfend lassen sich zudem verschiedene Arten oder Typen von Indikatoren unterscheiden:

- nicht–normative Indikatoren vs. normative Indikatoren
- objektive vs. subjektive Indikatoren
- Input- vs. Output–Indikatoren (bzw. Effektivitätsindikatoren)
- Indikatoren bezogen auf Ressourcen vs. Bedingungen
- Querschnitts- vs. Längsschnittindikatoren
- Indikatoren vs. Indices

All diese verschiedenen Typen von Indikatoren, auf die ich hier nicht im Einzelnen eingehen kann und will, haben ihre spezifische Funktion und ergänzen sich im Idealfall

gegenseitig. Bei der Entwicklung eines Berichterstattungssystems kommt es meines Erachtens darauf an, je nach Fragestellung und Verwendungszweck aus diesem Arsenal eine bewusste und möglichst informierte Auswahl zu treffen und die Informationspotenziale dieser Indikatoren und Indikatortypen gezielt zu kombinieren.

Gestatten Sie mir noch eine kurze Bemerkung zu normativen Wohlfahrtsindikatoren und der Problematik von Schwellenwerten: Normative Wohlfahrtsindikatoren haben für die Sozialberichterstattung allgemein, aber natürlich auch für die Armutsberichterstattung einen besonderen Stellenwert. Man versteht darunter vor allem Indikatoren der Realisierung gesellschaftlicher Werte wie zum Beispiel Freiheit und Wohlstand, oder auch politisch definierter Ziele, zum Beispiel Abbau von Arbeitslosigkeit oder Vermeidung von Armut. Was mir für die Indikatorenbildung wichtig erscheint, ist, dass man dabei klar unterscheidet zwischen allgemeinen Zielen, wie zum Beispiel Verbesserung der Wohnungsversorgung und Wohnqualität, konkreten Zieldimensionen, wie zum Beispiel Wohnraumversorgung, auf diese einzelnen Dimensionen bezogene Indikatoren, zum Beispiel Zahl der Wohnräume pro Person, und schließlich auf einzelne Indikatoren bezogene Standards oder Schwellenwerte, zum Beispiel ein Raum pro Person.

Normative Wohlfahrtsindikatoren

= Indikatoren der Realisierung gesellschaftlicher Werte (z. B. Freiheit, Wohlstand, Sicherheit) oder politisch definierter Ziele (z. B. Abbau von Arbeitslosigkeit, Vermeidung von Armut)

Zu unterscheiden:

- Ziele (z. B. Verbesserung der Wohnungsversorgung und Wohnqualität)
- Zieldimensionen (z. B. Wohnraumversorgung)
- Indikatoren (z. B. Wohnräume pro Person)
- Standards oder Schwellenwerte (z. B. 1 Raum pro Person)

Zum Thema der Definition von Schwellenwerten will ich hier nur ganz am Rande auf die Arbeiten von Jan Drewnowski hinweisen, der sich bereits in den 1970er Jahren im Zusammenhang mit seinen Versuchen, einen Wohlfahrtsindex zu konstruieren, auch mit diesem Problem befasst hat (Drewnowski 1974). Schwellenwerte heißen hier *critical points of indicators*, wobei Drewnowski eine Überlebensschwelle, ein Standardversorgungsniveau sowie auch einen oberen Schwellenwert unterscheidet, was

vielleicht für die Reichtumsberichterstattung von Interesse sein könnte. Werte oberhalb dieser Schwelle, dem oberen Schwellenwert, werden bei Drewnowski konsequenterweise nicht mehr als Wohlfahrtszuwächse, sondern als *Verschwendung* verbucht.

Level of Living Index und Definition von Schwellenwerten nach J. Drewnowski (1974)

(1) Identifikation von (Wohlfahrts–)Komponenten,
z. B. Gesundheit, Bildung, Freizeit, soziale und öffentliche Sicherheit

(2) Auswahl von einem oder mehreren Indikatoren für jede Komponente (z. B. Schulabschluss; Analphabetismus für Bildung), wobei die Indikatoren für die jeweilige Komponente repräsentativ sind und alle relevanten Aspekte abdecken sollen, ohne redundant zu sein

(3) Um die in realen Einheiten gemessenen Indikatoren vergleichbar und aggregierbar zu machen, werden sie in Indices transformiert

(4) Die dafür benötigte Skala wird von sogenannten “critical points of indicators“ bzw. Schwellenwerten abgeleitet:

- einem absoluten Minimum, das = 0 gesetzt wird und gewissermaßen die „Überlebensschwelle“ definiert (¼ Raum/Person)
- einem Standard–Versorgungsniveau (M point), das = 100 gesetzt wird (1 Raum/Person)
- sowie einem als maximal angesehenen Versorgungsniveau (full satisfaction bzw. affluent point); Werte oberhalb dieser Schwelle (1 ½ Räume/Person) gelten nicht mehr als Wohlfahrtszuwächse, sondern als Verschwendung.

Das Beispiel aus dem Bereich der Wohnungsversorgung illustriert die Vorgehensweise. Es unterstreicht aber auch drastisch die Problematik derartiger – zwangsläufig normativer – Setzungen, bei denen man nur im Ausnahmefall auf einen gesellschaftlichen Konsens setzen kann.

Zu (c): Welche Eigenschaften qualifizieren nun einen Indikator für die Verwendung in politischen Entscheidungsprozessen? Eine Antwort darauf findet man bei Judith Innes in ihrem Buch “Knowledge and Public Policy“ (Innes 1989).

”What makes a good indicator to use in public decisions?“

- the measure must be pertinent to questions of concern
- the concepts underlying the measures must be clear and agreed upon
- the measure must relate to the concept which it is assumed to, and do so in a well understood way
- the methods to produce the measure must provide reliable results, measuring what they purport to without hidden or unexpected bias
- the measure must be understandable and understood in its concept and limitations
- major parties to discussion on opposite sides must accept the measure
- the measure should relate to more complex analytical models

(J. Innes 1990:110)

Danach soll ein guter *policy indicator* die folgenden Eigenschaften aufweisen: Er soll zunächst ein für die entsprechende Fragestellung einschlägiges Maß darstellen; die zugrunde liegenden Konzepte sollen klar und allgemein anerkannt sein, was ja zum Beispiel schon fraglich ist, wenn es um das Konzept der relativen Armut geht – Herr Krämer hat darauf hingewiesen – und beim Konzept des Reichtums wohl noch viel weniger der Fall ist. Der Indikator soll einen eindeutigen und unmissverständlichen Bezug zu dem Konzept aufweisen, das ihm zugrunde liegt und es sollen reliable und unverzerrte Messergebnisse erzielt werden können. Der Indikator soll verständlich sein, auch was die Grenzen seiner Aussagekraft und seines Informationspotenzials angeht und soll von den zentralen politischen Akteuren auch unterschiedlicher politischer Couleur akzeptiert werden. Und schließlich soll der Indikator möglichst Bestandteil eines komplexeren analytischen Modells sein – ich komme auf dieses Kriterium noch einmal zurück.

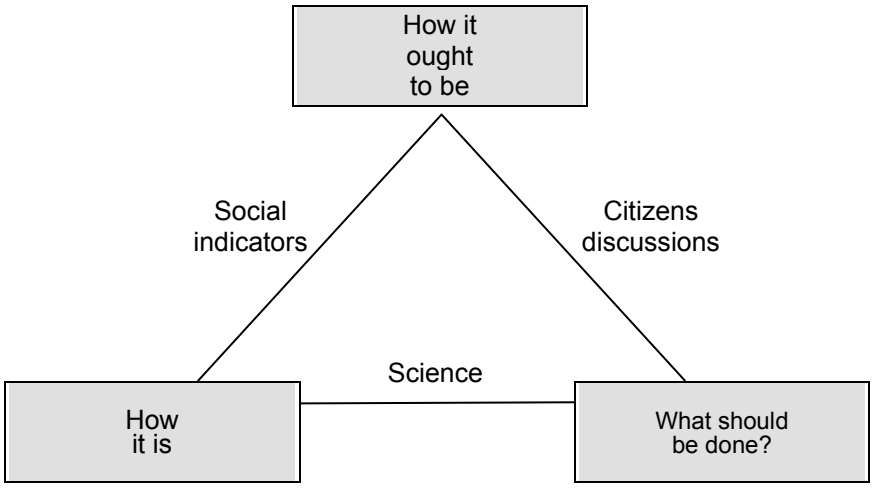
Ich bin damit bereits bei meinem dritten und letzten Punkt:

Zu 3.: Was können Indikatoren leisten und wo sind die Grenzen?

In seinen grundsätzlichen Überlegungen zur Funktion der Sozialberichterstattung in demokratischen Gesellschaften unterscheidet der bereits erwähnte Sten Johansson drei zentrale Fragen, die in demokratischen Entscheidungsprozessen zu beantworten sind: (1) “*How it ought to be“* bzw. was sind unsere Ziele, was wollen wir, wie soll die Gesellschaft aussehen? (2) “*How it is“* bzw. wie ist die aktuelle gesellschaftliche

Situation beschaffen? Und (3) "*What should be done"* bzw. welche Maßnahmen sind in einer gegebenen Situation zu ergreifen, um gegebene Ziele zu erreichen bzw. die faktische Situation zu verbessern?

The epistemology of the democratic process



Aus: Sten Johansson (2001)

Der Sozialberichterstattung kommt in diesem Rahmen seines Erachtens allein die Funktion zu, Informationen zur Beantwortung der Frage *How it is* bereit zu stellen bzw. die aktuelle Situation gegebenenfalls an vorgegebenen Zielen zu messen. Es ist aus dieser Sicht nicht die Funktion der Sozialberichterstattung, Ziele zu setzen, und es bedarf zumindest weitergehender wissenschaftlicher Analysen, wenn es darum geht, Empfehlungen für politische Maßnahmen abzuleiten bzw. umgekehrt die Effekte von Maßnahmen auf die faktische Situation zu beurteilen.

Die Frage, was die Sozialberichterstattung bzw. soziale Indikatoren leisten sollen, wird in der nachfolgenden Definition der Vereinten Nationen im Gegensatz zu der Sicht von Sten Johansson eher unbescheiden beantwortet. Sie sollen demnach nicht nur geeignet sein, um soziale Probleme und entsprechenden Handlungsbedarf zu identifizieren, sondern auch, um Prioritäten und Ziele für politisches Handeln und öffentliche Ausgaben zu setzen und darüber hinaus sogar noch verwendet werden können, um die Effektivität von politischen Maßnahmen und Programmen zu beurteilen.

Indikatoren wozu?

”Social indicators can be defined as statistics that reflect important social conditions and that facilitate the process of assessing those conditions and their evolution. Social Indicators are used to *identify social problems that require action*, to *develop priorities and goals* for action and spending, and to *assess the effectiveness of programmes and policies*“ (UN, 1994).

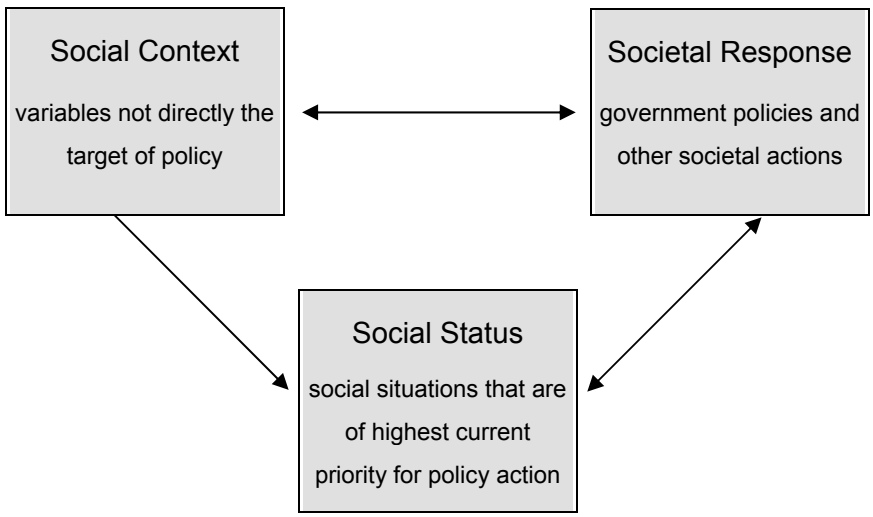
Funktionen sozialer Indikatoren (Brown/Corbett (1997); Innes (1989); Johansson (2001); McRae (1985); Noll (2002b), Vogel (1990):

- Deskription / Monitoring
- Benchmarking
- Problemdefinition / Frühwarnung / agenda setting
- Setzung von Zielen und Prioritäten
- Policy choice
- Programmevaluation

Die Definition der Vereinten Nationen beinhaltet eine sehr anspruchsvolle Funktionszuschreibung, die sich, wenn ich es richtig sehe, allerdings weitgehend mit den Erwartungen trifft, wie sie auch an die Armuts- und Reichtumsberichterstattung gerichtet werden. Die Frage, was Indikatoren tatsächlich leisten können, wird in der Fachdiskussion sehr unterschiedlich, mittlerweile aber in der Regel sehr viel zurückhaltender beantwortet. Im Vordergrund stehen hier nach überwiegender Überzeugung die Funktionen von Deskription und Monitoring auf der einen sowie Problemdefinition, Benchmarking und Agendasetting auf der anderen Seite. Zumindest große Fragezeichen anzubringen sind, ob Ziel- und Prioritätensetzung, *policy choice* und Programmevaluation Funktionen sind, die von und mit Indikatoren wirklich geleistet werden können. Eine Voraussetzung dafür wäre mindestens, dass die verwendeten Indikatoren in einem umfassenderen analytischen Modell eingebettet sind. Ein einfaches Modell dieser Art verwendet zum Beispiel die OECD (2001) in ihrem jüngsten “Social Indicators Report: Society at a Glance“. Das dort verwendete Modell basiert auf dem aus der Umweltforschung und Umweltberichterstattung bekannten *“Pressure State Response – Modell*“ und unterscheidet drei Komponenten: (1) “*social status“*, was meines Erachtens besser *social state* heißen sollte, das sind Aspekte der gesellschaftlichen Wirklichkeit, die eine hohe politische Aufmerksamkeit und Priorität genießen, zum Beispiel Arbeitslosigkeit oder eben auch Armut; (2) “*social context“*, darunter werden Aspekte der gesellschaftlichen Wirklichkeit verstanden, die nicht

unmittelbar Ziel und Gegenstand politischen Handelns sind, wie zum Beispiel die Struktur privater Haushalte oder Einstellungen der verschiedensten Art; sowie (3) "*societal response"*, damit sind politische Maßnahmen oder auch andere Reaktionsformen gemeint, die darauf ausgerichtet sind, eine Änderung des aktuellen Status quo zu bewirken.

Context – Status – Response Model (OECD)



Das OECD–Konzept und andere Modelle dieser Art fallen meines Erachtens allerdings deutlich hinter das altehrwürdige Fox–Tinbergen–Schema der Wirtschaftspolitik zurück (Fox 1974), das aus den 70er Jahren stammt, aber meines Erachtens immer noch recht gut geeignet ist, um die Zusammenhänge, um die es hier geht, wenigstens zu illustrieren. Sofern es um die bloße Messung von Ergebnissen und Outputs sowie Deskription und Monitoring geht, richtet sich der Blick lediglich auf die rechte obere Ecke dieses Schemas, das heißt, die so genannten *target variables* und entsprechende Indikatoren.

Fox–Tinbergen–Schema der Wirtschaftspolitik

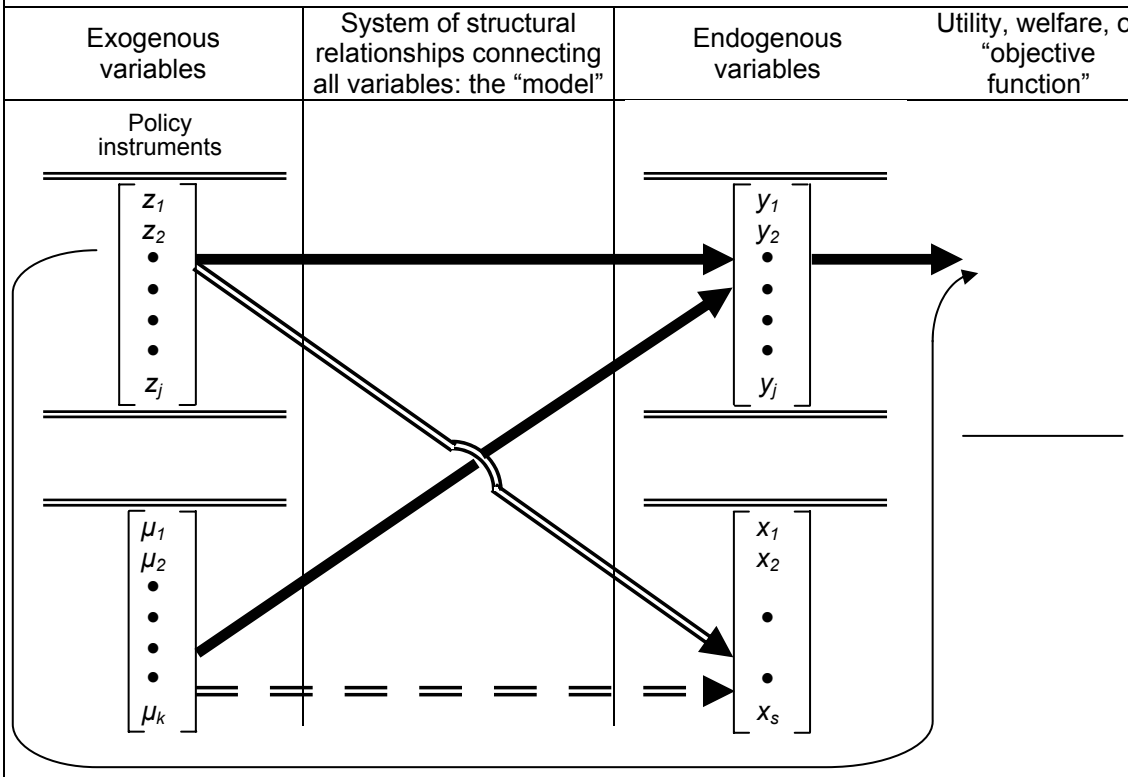


Figure 7.1: The theory of economic policy. Classification of variables is based on Jan Tinbergen. The "data" or noncontrollable factors are those not subject to control by the policy maker or level of government that sets the goals and users the policy instruments in question.

Quelle: K. A. Fox, Social Indicators and Social Theory, S. 121

Wenn man Indikatoren für Zwecke der Programmevaluation und die Beurteilung der Effektivität von Maßnahmen verwenden will, müssen sie, wie in diesem Modell dargestellt, über ein System von Wirkungsbeziehungen mit Instrumentvariablen und anderen Faktoren verknüpft werden, und überdies müssen dabei auch mögliche positive oder negative Nebeneffekte mit in Betracht gezogen werden. Damit wird die Komplexität eines Berichterstattungssystems drastisch erhöht, zumal die Einflussgrößen und die Art der Zusammenhänge in der Regel bestenfalls partiell bekannt sind.

Ich fürchte, damit habe ich allerdings schon unbefugterweise das Gelände betrete, das morgen Vormittag zur Diskussion steht, aber mir kam es darauf an darzulegen, dass diese Zusammenhänge auch schon auf der Ebene der Auswahl und der Konstruktion von Indikatoren von Bedeutung sind und dass es wichtig ist, sich über die Zielsetzungen, die Verwendungszusammenhänge, aber auch die möglichen Beschränkungen solcher Berichterstattungssysteme klar zu werden. Vielen Dank!

Literatur:

Brown, B./Corbett, T., 1997: Social Indicators and Public Policy in the Age of Devolution. Special Report No. 71. Institute for Research on Poverty. University of Wisconsin–Madison.

Drewnowski, J.: On Measuring and Planning the Quality of Life. The Hague: Mouton.

Eurostat, 1998: Living Conditions in Europe – Selected Social Indicators. Luxembourg: EUR–OP 1998.

Fox, K.A., 1974: Social Indicators and Social Theory. Elements of an Operational System. New York et al.: John Wiley & Sons.

Innes, J.E., 1989: Knowledge and Public Policy. The Search for Meaningful Indicators. New Brunswick/London: Transaction Publishers.

Johansson, S., 2001: Conceptualizing and Measuring Quality of Life for National Policy. FIEF Working Paper Series, No. 171. Stockholm: www.Fief.se/library/wp/wp171.pdf

McEwin, M., 1995: Social Indicators and Social Statistics in Australia. In: Economic Commission for Europe: Statistical Journal of the United Nations, S. 309–318.

MacRae, D., 1985: Policy Indicators: Links Between Social Science and Public Debate. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Noll, H.–H., Zapf, W., 1994: Social Indicators Research: Societal Monitoring and Social Reporting. In: I. Borg, P.Ph. Mohler. (eds.), Trends and Perspectives in Empirical Social Research. Berlin/New York: de Gruyter, S. 1–16.

Noll, H.–H., 2002a: Towards a European System of Social Indicators: Theoretical Framework and System Architecture. In Social Indicators Research, Special Issue, Vol. 58 (1–3), S. 47–84.

Noll, H.–H., 2002b: Social Indicators and Quality of Life Research: Background, Achievements and Current Trends. In: N. Genov (ed.), Advances in Sociological Knowledge Over Half a Century. Paris: International Social Science Council, S. 168–206.

OECD, 2001: Society at a Glance. OECD Social Indicators; Social Issues. Paris.

United Nations, 1994: Information on Social Development Publications and Indicators in the United Nations System. Working Paper No. 7. New York: United Nations Publications.

Vogel, Joachim, 1990: Social Indicators: A Swedish Perspective. Journal of Public Policy, 9, S. 439–444.

Diskussion der Impulsreferate

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Vielen Dank! Die Erfahrung lehrt, dass es völlig sinnlos ist zu versuchen, die Diskussion zu strukturieren. Herr Krug hat sich als Erster gemeldet und kommt somit gleich zu Wort.

Prof. Dr. Walter Krug, Universität Trier

Ich fange mit dem ersten Vortrag an, weil ich sehr beeindruckt bin von den vierzehn Hauptindikatoren, den acht Unterindikatoren und vielleicht noch sonstigen Indikatoren. Wenn ich das vergleiche mit unserem ersten Durchgang, so wurde keine Einheitlichkeit der Konzepte erzielt, so dass ich schon Vorteile darin sehe, dass man *hier* versucht hat, verschiedene Konzepte, die aber alle operationabel sind, zu vereinheitlichen. Von weiterem Vorteil ist es – immer unter der Zielsetzung, die Herr Noll genannt hat –, Monitoring und nicht die wechselseitigen Zusammenhänge zu beachten. Die hatten wir auch im ersten Teil versucht einzubeziehen, das ist aber dann letzten Endes nicht gelungen, weil keine soziologische oder ökonomische Theorie der Wirkung vorliegt. Ich sehe schon einen Vorteil darin, dass hier verschiedene Konzepte zusammenkommen (wenn auch nicht expressis verbis), so dass Einseitigkeiten vermieden werden, die ja enthalten sind, wenn man nur einem Konzept folgt.

Zweitens: Der große Vorteil der internationalen Vergleichbarkeit. Selbst wenn wir uns national einigen könnten, haben wir immer noch nicht die Möglichkeit, nach draußen zu schauen, und die EU–weiten Vergleiche (zumindest EU–Vergleiche!) sind ja notwendige Vergleiche.

Ich sehe in der Summe mehr Vor- als Nachteile. Was ich aber nicht weiß: Inwieweit ist die Quantifizierung dieser Vorschläge den statistischen Ämtern oder einzelnen Wissenschaftlern überlassen? Oder ist nur der Teil 3, der noch nicht weiter ausgeführt ist, der Teil der Wissenschaft und weniger der der Ämter?

Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt

Herr Krug, ich bin über den politischen Ablauf, der jetzt geplant ist, auch nicht informiert. Ich kann nur sagen, dass für die Tagung in Laeken, die Regierungskonferenz von Eurostat, alle die genannten Indikatoren vor allem auf Basis des Europanels oder der Arbeitskräfteumfrage berechnet worden sind. Ich habe hier auch eine Unterlage, die das zeigt. Die Berechnungsvorschriften sind in dieser Unterlage nicht enthalten. Es wird wahrscheinlich für die Ebene eins und zwei eher in Händen

von Eurostat liegen, was sicherlich Probleme bietet. Aber vielleicht kann Herr Semrau noch sagen, wie das geplant ist, ob auch nationale Ergebnisse der Ebenen eins und zwei nach Brüssel geleitet werden, oder ob Eurostat praktisch alles macht. Die Ebene drei liegt sicherlich in nationalen Händen.

MinR Peter Semrau, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

In Ergänzung zu Herrn Hauser: Diese Indikatoren finden ja Verwendung im „Nationalen Aktionsplan social Inclusion“. Wir gehen davon aus, dass die Indikatoren von Deutschland und den Mitgliedstaaten verwendet werden. Was die Kommission in ihrem gemeinsamen Bericht daraus machen wird, wissen wir nicht. Wir vermuten aber, dass dann wieder Daten verwendet werden, die von Eurostat kommen – zum Beispiel Daten des ECHP. Nur basiert die aktuellste Welle des ECHP auf 1998, was natürlich für den NAP‘incl 2003/2005, der jetzt ansteht und bis zum Juni nächsten Jahres erstellt werden muss, nicht gerade topaktuell ist. Wir werden jetzt auf jeden Fall den deutschen NAP‘incl, so weit es eben geht, mit Daten des Statistischen Bundesamtes füllen. Wo wir keine entsprechenden Daten haben, werden wir zum Beispiel auf das Sozio–oekonomische Panel zurückgreifen müssen.

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Darf ich da einmal nachfragen? Wenn Eurostat veraltete Daten hat und einige Mitgliedsländer über neuere Daten verfügen, ist das meines Erachtens nicht der spannendste Fall. Der kritische Fall ist, wenn die Eurostat–Daten den nationalen Daten widersprechen; unter Umständen sogar auf Basis derselben Mikrodatenbasis. Das ist durchaus eher wahrscheinlich als unwahrscheinlich. Man kann unschwer aus dem ECHP andere Ergebnisse ausrechnen als Eurostat das tut. Was ist denn dann vorgesehen?

MinR Peter Semrau, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

Ob das der Fall ist, kann ich nicht sagen. Aber es gibt eine genaue Berechnungs-vorschrift für die einzelnen Indikatoren, die uns von Eurostat übermittelt worden ist.

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Gewiss. Aber Großbritannien hat mehrmals bei Eurostat protestiert, weil nach Meinung von Großbritannien Eurostat falsch gerechnet hat. Das geht auf verschiedensten Ebenen. So kann man schlicht einen Fehler machen, also falsch rechnen. Oder auch

ein Konzept anders interpretieren und deswegen zu anderen Ergebnissen kommen; oder Fälle mit *missing values* anders behandeln. All das führt zu abweichenden Ergebnissen und es gab, wie ich sagte, in Großbritannien des Öfteren gravierende Abweichungen zwischen nationalen und europäischen Berechnungen. Meines Erachtens sollte die Bundesregierung deswegen nicht passiv hinnehmen, was bei Eurostat gemacht wird, sondern sich einmal anschauen, wie Großbritannien mit Eurostat verfährt.

MinR Peter Semrau, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

Natürlich, genauso, wie es zwischen dem Vereinigten Königreich und Eurostat Abweichungen gibt, gibt es natürlich auch bei den Berechnungen für Deutschland Abweichungen, die von uns auch moniert werden. Da gibt es immer Diskussionen mit Eurostat, ob die Zahlen richtig sind. Ich sehe das Problem eher an einer anderen Stelle. Wenn wir jetzt eine andere Datenquelle verwenden, zum Beispiel das Sozio–oekonomische Panel – denn hier dürfte wohl die Welle 2001 für das NAP 2003/2005 verfügbar sein – und Eurostat seinen Bericht auf der Basis des ECHP von 1998 macht, wird es vermutlich einige Diskussionen geben. Eben weil hier auch unterschiedliche Konzepte vorwendet wurden. Allerdings will ich hinzufügen, auch wenn wir zum Beispiel Daten der EVS von 1998 verwenden würden, gäbe es wahrscheinlich große Abweichungen. Das liegt ganz einfach an methodischen Problemen, die man aber aufklären kann. Die Behandlung der *missing values* sehe ich nicht so sehr als Problem an, man könnte sicher mit Eurostat auf der Arbeitsebene klären, wo der Fehler liegt.

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Sie haben Recht, wenn das ein rationaler Prozess wäre, wäre das relativ einfach zu klären. Aber für rationale Diskurse fehlt in der Politik oft die Zeit. – Wie auch immer: Ich habe meine Rolle als Moderator schon missbraucht und schweige jetzt in der Sache. Herr Hanesch ist der Nächste auf der Liste.

Prof. Dr. Walter Hanesch, Fachhochschule Darmstadt

Vielleicht zunächst als Anmerkung dazu: Wir haben hier die Verschränkung zwischen Nationalem Aktionsplan und Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Insofern hätte ich es begrüßt, wenn jemand aus der internationalen Abteilung hier auch an der Diskussion teilgenommen hätte, als Zuhörender zumindest, da ja der künftige Nationale Aktionsplan genau auf Indikatoren aufbauen muss, die hier zur Diskussion stehen. Auf der anderen Seite ist ja die Bundesregierung oder der Vertreter des

bisherigen BMA daran beteiligt, auf der europäischen Ebene Umfang, Zusammensetzung und die Konkretisierung der Indikatoren festzulegen, wobei das in der Vergangenheit bedeutet hat, dass sich die deutsche Seite eben nicht daran beteiligt hat, sondern diesen Prozess hat ablaufen lassen, ohne dass wir bisher interveniert haben. Ich finde das außerordentlich bedauerlich, denn für uns, das heißt für die Bundesrepublik und für die künftige Berichterstattung im Rahmen des Armuts- und Reichtumsberichts und die Berichterstattung im Rahmen des Nationalen Aktionsplans zur Armutsbekämpfung, heißt das, dass wir diese Indikatoren in jedem Fall mit berücksichtigen müssen und lediglich ergänzend weitere Indikatoren hinzuziehen können. Das ist einfach jetzt schon die Ausgangssituation, die sich so hergestellt hat.

Ich würde gerne zu Ihrem Vortrag, Herr Hauser, eine kleine Anmerkung machen. Mir ist die Liste der Tertiärindikatoren nicht plausibel, die Sie hier vorgestellt haben – wobei ich nicht ganz verstanden habe, ob das Ihre Liste ist oder ob Sie sich hier auf andere Vorschläge bezogen haben. Bei diesen Tertiärindikatoren besteht ja Spielraum auf der nationalen Ebene, ergänzend Indikatoren einzubringen, die eben in diesen ersten beiden Primär- und Sekundärbereichen nicht enthalten sind. Sicherlich wird es sinnvoll sein, auch hier eine gewisse Angleichung herzustellen, um auch hier Vergleichbarkeit zwischen verschiedenen Ländern zu erreichen. Auf der anderen Seite besteht die Chance, hier spezifisch unser Interesse an der Messung von Unterversorgung oder problematischem Lebensstandard einzubringen.

Das Konzept, das Sie vorgestellt haben, um diese Aufgaben zu erfüllen, ist, wenn ich es recht verstanden habe, eine Problemgruppenorientierung, die eigentlich quersteht sowohl zum Lebenslagenansatz auf der einen Seite wie auch zu Einkommensarmuts- und Lebensstandardansatz auf der anderen Seite. Dieser problemgruppenorientierte Ansatz erscheint mir zunächst einmal nicht begründet, sondern es ist aus meiner Sicht eher eine Auswahl, die für mich nicht nachvollziehbar ist.

Das Zweite ist: Wenn wir diese Problemgruppen in dieser Weise auswählen, was wollen wir dann messen? Wenn ich jetzt an das Referat von Herrn Noll denke: wir müssen hier auch konzeptionell überlegen, ob wir mit den Indikatoren Problemsituationen beschreiben wollen oder ob wir handlungsorientiert deutlich machen wollen – etwa auch im Hinblick auf das Thema Wirkungsforschung –, welche Möglichkeiten bestehen, Einfluss zu nehmen und wie bisherige Instrumente gewirkt haben, um Einfluss zu nehmen auf die Veränderungen der Problemsituationen. Sie haben hier Indikatoren wie etwa „Drogenabhängige“ – da würde ich sagen, das sind reine Problembeschreibungen. Sie haben „Illegale“ genannt – das ist eine Problembeschreibung, die zugleich verbunden ist mit Einschränkungen des rechtlichen Zugangs zu Hilfeleistungen. Sie haben die „Behinderten ohne ausreichende finanzielle Leistung“, also eine Problembeschreibung mit Zugang zu finanziellen Leistungen, und Sie haben andere Indikatoren, wo Sie Problembeschreibung mit Zugang zu Sach- und

Dienstleistungen verknüpft haben. Das heißt: Wenn wir hier versuchen, ein stringent abgeleitetes Konzept für Tertiärindikatoren zu entwickeln, glaube ich, stehen wir vor der Notwendigkeit, vergleichbare Indikatoren entweder für unterschiedliche Problemlagen im Sinne des Lebenslagenansatzes zu entwickeln oder eine andere Grundlage dafür zu schaffen. Aber auf jeden Fall müssen wir uns entscheiden: Geht es allein um Problembeschreibung oder versuchen wir zugleich auch, die Interventionsmöglichkeiten oder Interventionsformen mit einzubeziehen?

Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt

Herr Hanesch, Sie haben völlig Recht, dass das keine erschöpfende Liste ist. Wenn Sie so wollen, bin ich pragmatisch vorgegangen, ausgehend von einem dieser Ziele von Wohlfahrtsstaaten und habe mir überlegt: Wo sind denn besonders große Probleme? Die habe ich einfach aneinander gereiht, aber nicht abstrakt als Problem – schlechter Bildungsstand oder etwas Ähnliches –, sondern schon genauer fassbare Gruppen in der Hoffnung, dass man die auch ermitteln kann und dass die ermittelte Größe dieser Gruppe auch etwas aussagt in einem Armutsbericht. Eine Problembeschreibung ist ja schon viel. Sie haben das so ein bisschen als nicht sehr weit führend anklingen lassen. Zu wissen, dass es hunderttausend Obdachlose gibt, ist etwas anderes als zu sagen, es gibt zehntausend oder eine Million. Damit sagen Sie noch nicht, wie Sie Obdachlosigkeit beseitigen wollen. Das ist der nächste Schritt, den man dem Ministerium auch gar nicht abnehmen kann, das muss es in seinen Nationalen Aktionsplänen dann spezifizieren. Aber Sie können anhand dieses Beispiels sogar ein Ziel formulieren: Wir wollen die Zahl der Obdachlosen – angenommen, wir haben so ungefähr achthunderttausend festgestellt, solche Zahlen sind immer mal wieder im Raum –, auf vierhunderttausend in fünf Jahren verringern, dann ist das eine wunderbare Zielformulierung. Da können Sie jeden Bundeskanzler nach vier Jahren fragen, wie das so gegangen ist. Es ist völlig klar, dass diese Vorgehensweise rein pragmatisch ist. Sie könnten das aufziehen als Wohnungsversorgung und dann verschiedene Grade der Wohnungsversorgung, wobei bei diesem Kriterium „weniger als ein Raum pro Person“ die ganz schlecht Gestellten auch wieder unten herausfallen. Ich habe mich zunächst auf den untersten Rand konzentriert; dies ist nur ein Vorschlag, der ohne Weiteres ergänzt werden kann, der zum Teil gar nicht geleistet werden kann, weil für viele dieser Punkte die Information zur Zeit nicht gar nicht vorhanden ist. Aber man muss ja mal wissen, wo man Informationen sammeln möchte. In der Hinsicht ist der Vorschlag sehr pragmatisch. Ich glaube, dass die Frage der Instrumente eigentlich in diesem Zusammenhang gar nicht Aufgabe der Wissenschaft ist. Wir können allenfalls Anregungen geben, aber wir können Instrumente nicht in Indikatoren fassen. Man kann Zielwerte nennen, und man kann Zustandswerte ermitteln. Wenn Sie jetzt zum Beispiel die Obdachlosenpolitik der Stadt Köln beurteilen, die das offenbar besonders gut macht, dann können Sie das nur am

Ergebnis beurteilen. Sie können die einzelnen Aktivitäten beschreiben, aber keinen Indikator für irgendein Instrument oder für die Anspannung eines Instruments ermitteln. So etwas machen die Ökonomen für einige wirtschaftspolitische Instrumente, wie beispielsweise den Zinssatz; aber das können Sie bei diesen allgemeineren Problemen eigentlich nicht machen. Sie haben einen Output, das ist ein Ergebnis, und Sie haben möglicherweise einen Zielwert. Das einzige, was man aus meiner Sicht zusätzlich in Indikatorenform fassen kann, ist der Mittelaufwand.

Sie haben jetzt die weitere Frage gestellt, wie man Wirkungsanalysen betreiben könnte. In diesem Bereich kann man nur sehr begrenzt Wirkungsanalysen durchführen. In Frage kommen gesellschaftliche Experimente wie sie die Amerikaner in den 70er Jahren für die geplanten Mindestregelungen durchgeführt haben. Oder Sie haben eine sehr große Zielgruppe, wie das bei den Arbeitslosen der Fall ist. Zur Überprüfung der Politik der Bundesanstalt für Arbeit kann man dann zu jeder Person, die an einer Maßnahme teilgenommen hat, einen „statistischen Zwilling“ suchen, der in allen relevanten Aspekten gleich ist, außer dass er an dieser Maßnahme nicht teilgenommen hat. Dann kann man versuchen, den Unterschied zwischen den beiden Gruppen auf die jeweils betrachtete Maßnahme zurückzuführen. Schließlich kann man Simulationsrechnungen machen, indem man bestimmte Maßnahmen herausrechnet (z. B. wie sich die Armutsquote erhöhen würde, wenn das Kindergeld wegfiele oder wie sie sänke, wenn das Kindergeld erhöht würde). Schließlich kann man noch an multivariate ökonometrische Analysen denken, wenn sich die Fragestellung dafür eignet. Was über diese Ansätze hinausgeht, ist eigentlich außerhalb dessen, was verlässlich gemacht werden kann.

Dr. Dieter Korczak, Institut für Grundlagen- und Programmforschung

Ich möchte beiden Referenten erst einmal danken, weil ich fand, dass dies nach dem heutigen Mittag sehr schöne ergänzende Vorträge waren, die meiner Ansicht nach auch die ganze Problematik und das Dilemma, in dem wir – und auch wir als wissenschaftliche Gutachter insbesondere – uns befinden, beschrieben haben.

Erstens glaube ich, Herr Hauser, dass man alles mit Indikatoren messen kann. Denn Indikatoren sind ja nur Anzeiger, und ich könnte mir auch vorstellen, dass man bei dem Obdachlosenproblem zum Beispiel die Höhe der eingesetzten Mittel der Stadt Köln, die Verwendung von Streetworkern usw. nehmen kann, um zu schauen, ob die tatsächlich ihre Obdachlosen von der Straße bekommen. Andererseits sieht man an dem Indikator auch schon, wie problematisch das ist. In München gab es verschiedenste Schätzungen über die Zahl der wohnungslosen, obdachlosen Personen, und eine annähernd genaue Zahl ist dann nur durch eine so genannte „Obdachlosenrazzia“, die ein sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut gemacht hat, ermittelt worden. Dieser

Aufwand ist sicherlich für ganz Deutschland in dieser Form nicht zu betreiben, vielleicht auch nicht sinnvoll, und zeigt, dass man bei diesem Indikator schon einfach Probleme des Erfassens und Erhebens hätte.

Mein Vorschlag wäre für die Diskussion: Wir haben ja von Herrn Noll eine wunderbare Vorlage bekommen, nämlich die der Systematik. Auf der anderen Seite haben wir an Ihrem Papier, Herr Hauser, gesehen, dass die EU–Vorstellungen, was die Nationalen Aktionspläne angeht, ja weit hinter das zurückfallen, was in dem ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung geleistet worden ist. Denn wenn ich mir das anschaue, ist das eindeutig einkommensorientiert, und dann sind da zwei oder drei Indikatörchen, so würde ich jetzt sagen, zur Bildung, zur Arbeitslosigkeit, zur Lebenserwartung von Neugeborenen, nun ja. Also das ist so eine Geschichte, die mit dem, was wir schon gemacht haben, eigentlich wenig zu tun hat.

Andererseits gilt die normative Kraft des Faktischen. Das BMA muss Daten und Aussagen liefern. Also kann doch unsere Aufgabe nur sein, dass wir uns jetzt wirklich (was wir ja schon immer wollten, so weit ich die ersten Gespräche in Erinnerung habe) konzeptionell Gedanken machen über dieses Haus, das Herr Noll vorgeschlagen hat – da könnte es ja auch ein deutsches geben, kein schwedisches unbedingt –, und uns einfach einmal überlegen: Welches Konzept haben wir, und passen denn die Drogenabhängigen da hinein? Ich habe fünf Jahre für den Bund Drogenforschung gemacht; Drogenabhängige sind sicherlich zu einem Großteil eine Armutspopulation, aber die Frage ist natürlich, warum. Da könnte man auch tagelang diskutieren, was bringt uns dieser Wert und ist der für die Armut wirklich entscheidend? Sind das nicht auch selbstgewählte Formen des Abrutschens in die Armut, und warum sind sie selbstgewählt? Oder psychoanalytisch: Ist es eben doch nicht selbstgewählt, sondern durch die Umstände bedingt usw.? Also: Es gäbe bei all diesen Indikatoren, wie Sie sie vorgeschlagen haben, einen großen Diskussionsbedarf, und ich glaube, wir kommen einfach nicht umhin, dass man dieses Dach, dieses Beziehungsgeflecht unabhängig von Lebenslagen und vom Lebensstandard einmal aufstellen und definieren muss, wie man die Indikatoren des Nationalen Aktionsplans in die Felder hineinsetzen kann und welche Felder unbedingt zusätzlich ausgefüllt werden, auch mit den jeweiligen Querverweisen auf die jeweils anderen benutzten Indikatoren.

Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt

Ich bin ganz bewusst von sozialer Ausgrenzung und nicht von Armut ausgegangen, weil dies die Formulierung ist, die auch inzwischen in den Verträgen steht. Die Auslegung dieser Zielformulierung wird in irgendeiner Form wieder auf Deutschland zukommen, möglicherweise eben in einer erweiterten Form, über Armut hinausgehend. Und aus dem Grund muss man Überlegungen anstellen, welche Faktoren zur

Ausgrenzung führen – das habe ich nicht systematisch gemacht, aber das könnte man sehr wohl systematisch aufziehen. Und dann ist die Frage, ob man zuerst ein schönes System entwickelt und dann erst beginnt, das irgendwie empirisch zu füllen, oder ob man mehr empirisch anfängt und dann versucht, darüber ein einigermaßen klares Konzept zu legen. Das ist eine Frage der Vorgehensweise. Trotzdem kann man auf der Diskussionsebene wie hier natürlich in beiden Richtungen vorgehen.

Dr. Jürgen Schupp, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Meine Frage bezieht sich auf die Implikationen der aufgezeigten Indikatoren, die jetzt im europäischen Kontext verabschiedet wurden. Herr Noll hat ja bei der Darstellung seines Indikatorenkatalogs auch die UN–Indikatorenansätze dargestellt und darauf hingewiesen, dass dies die Grundlage für Aktionsprogramme ist – sprich: auch Geld auszugeben, um Armut oder bestimmte Notstände, die anhand von Indikatoren identifiziert wurden, zu bekämpfen. Die Frage wäre: Gibt es schon Überlegungen oder Festlegungen, welches auf europäischer Ebene die Implikationen von unterschiedlichen Messungen dieser Armutsindikatoren innerhalb Europas sind? Wenn ja, wäre natürlich die Frage hoch spannend, auch politisch, was es bedeutet, wenn man diese OECD–Äquivalenzskala wählt, die Sie dargestellt haben, womit bestimmte Implikationen verbunden sind. Das kann man zwar auf der dritten Ebene noch national heilen, indem man die entsprechende Implikation aufweist. Aber es bedeutet letztlich eine Festlegung innerhalb Europas, dass solche Staaten, die kinderreich sind, wahrscheinlich einem geringeren Risiko anheim fallen werden, im europäischen Kontext als arme Nation identifiziert zu werden als Staaten innerhalb Europas, in denen eher eine ältere, allein lebende Bevölkerungsstruktur vorherrscht. Wenn es keine Implikationen hat, dann kann es einem auch egal sein, dann weiß man das und kann das im nationalen Berichtssystem nachfeilen und untersuchen oder eben auch nicht. Aber wenn es Implikationen hat, dann wäre schon wichtig, dass auch ein Diskussionsprozess darum mobilisiert würde.

Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt

Ich kann das sicherlich nicht allein beantworten, aber die EU macht eigentlich nie etwas, das keine Implikationen hat, dafür ist der Aufwand viel zu groß. Wenn ich jetzt spekulieren sollte, dann würde ich sagen: Ich könnte mir vorstellen, dass ein solcher Armutsindikator – einer der ganz gewichtigen – zum Beispiel in der Regionalpolitik eine Rolle spielen wird, die Arbeitsmarktindikatoren spielen schon eine Rolle. Wenn es also um die Frage geht, wo der Sozialfonds, der Regionalfonds, der Strukturfonds- und der Kohäsionsfonds interveniert, könnte es eine Rolle spielen; das ist schon einmal ein Punkt. Zum anderen spielt es einfach politisch eine Rolle: Es ist nicht so schön für die

Bundesrepublik, wenn ihr ständig gesagt wird: Euer Bildungssystem ist schlecht, und arm seid Ihr auch noch usw. Ich kann mir vorstellen, dass das gewisse politische Konsequenzen hat. Und wenn es die Regierung nicht aufgreift, wird es die Opposition mit Freude aufgreifen! Folglich hat das in einer indirekten Form schon eine Auswirkung, selbst wenn die EU immer sagt, sie mache keine Rangordnungen. Jede Tabelle ist eine Rangordnung! Sie sind zwar alphabetisch geordnet, aber Sie wissen dann genau, wo der größte und der kleinste Wert ist usw. Ich glaube, man kommt nicht darum herum, dies ganz ernst zu nehmen. Und die Konsequenz, die ich mit der Familienpolitik angedeutet habe und die dem Ministerium irgendwann auch wieder nahegebracht werden wird, hat natürlich Bedeutung! Letztlich ist die neue OECD–Skala auf die Förderung allein stehender Alter ausgerichtet. Das kommt hier heraus, und das widerspricht eigentlich ein bisschen der Situation, wie wir sie hier für Deutschland einschätzen. Wenn es ganz in diese Richtung geht, werden die Sozialhilferegelsätze daran orientiert werden. Zusammenfassend: Ich glaube also, dass diese Festlegung von Indikatoren sicherlich Auswirkungen haben wird!

Prof. Dr. Wolfgang Glatzer, Universität Frankfurt

In der vorhergehenden Sitzung und auch jetzt wurde gefordert, dass Indikatoren theoretisch abgeleitet werden. Ich glaube, Herr Hauser hat ein schönes Beispiel dafür gegeben, dass man das zwar machen kann, aber dass dies nicht unbedingt erforderlich ist. Die zehn dringendsten Probleme unserer europäischen Gesellschaften zu definieren, dafür verständliche Indikatoren zu benennen und festzustellen, wie groß die Belastung jeder Gesellschaft bzw. Bevölkerung ist – das wäre eine große Leistung! Diese Indikatoren sollten möglichst viele verstehen können, damit sie öffentlich diskutiert werden können – auch Politiker sollten damit umgehen können. Diese Indikatoren von vorneherein in eine bestimmte Theorie einzubinden, halte ich nicht für richtig. Theorien sind gewöhnlich umstritten; es gibt nicht die eine akzeptierte Theorie und es wird sie auch nicht geben. Deshalb betone ich, dass es wichtig ist, mit einfachen Indikatoren die virulenten Probleme unserer Gesellschaft sichtbar zu machen.

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Ich bitte um Entschuldigung, dass ich jetzt noch einmal meine Rolle als Moderator missbrauchen werde. Aber das war ja eben wirklich ein starkes Wort. Es ist aber wissenschaftstheoretisch eindeutig, dass Daten ohne Theorie nicht sprechen können. Konkret: Wenn ich weiß, dass die Kinderarmut hoch ist und keine Theorie habe, dann stehe ich völlig im Dunkeln bei der Entscheidung, ob ich das durch Transfers schlecht und recht löse oder durch bessere Arbeitsmarktchancen, die dann vielleicht die Kinder-

armut auf anderem Weg effektiv beseitigen würden. Deswegen ist Theorie auch in der Politik wichtig.

Prof. Dr. Wolfgang Glatzer, Universität Frankfurt

Es gibt ganz sicherlich zu jedem Problem mehrere Theorien, wie man es überwinden kann, und außerdem noch Dutzende von intuitiven Problemlösungen, die manchmal auch nicht zu verachten sind. Ich finde es nicht richtig, wenn wir so tun, als ob wir irgendwo die eine richtige Theorie mit Sicherheit hätten.

Dr. Reinhard Schüssler, Prognos

Nach dem Vortrag von Herrn Hauser können sich eigentlich die Beamten des Arbeitsministeriums ganz entspannt zurücklehnen und zu sich sagen: Wir können jetzt, wenn wir uns darauf beschränken, die Vorgaben der EU zu erfüllen, den Armutsbericht auf zwanzig Seiten abwickeln. Er muss nicht mehr so dick werden, wie er das letzte Mal war, und er muss auch nicht mehr so dick werden, wie es nach der ersten Diskussionsrunde den Anschein hatte – da wäre er nämlich ungefähr zehnmal so dick geworden. Für Sie ist das Leben eigentlich leichter geworden, glaube ich.

Ich möchte auf den Punkt mit den Äquivalenzskalen eingehen, auf den Herr Professor Hauser und Herr Schupp hingewiesen haben. Es leitet ein bisschen weg von der Armuts- und Reichtumsberichterstattung, aber vielleicht auch auf einen Kern des Armutsproblems hin. Sozialhilfeniveau, Regelsatz: Wie viel bekommt ein Erwachsener, wie viel bekommt ein Kind? Die Sozialhilferegelsätze entsprechen in ihren Relationen tendenziell der alten OECD–Skala. Dann das Lohnabstandsgebot: Zwei Erwachsene und zwei Kinder bekommen viel mehr Sozialhilfe, als ein Erwachsener mit einer entsprechenden Qualifikation in der Regel verdienen kann. Wenn man jetzt die neue OECD–Skala (mit geringeren Gewichten für Kinder) als die wahren Verhältnisse wiedergebend unterstellt und entsprechend auch die Regelsätze der Sozialhilfesätze anpasst, würde sich die Problematik im Hinblick auf den Lohnabstand entspannen. Das wäre ja erst einmal ein Vorteil. Das hätte aber zur Folge, dass man Familien mit Kindern, die unter den heutigen Relationen bei den Sozialhilferegelsätzen besser abschneiden als bei den nach den Relationen der neuen OECD–Skala angepassten, eventuell noch auf eine andere Weise unterstützen müsste als über die Sozialhilfe, um sie aus der Zone des Armutsrisikos heraus zu bekommen.

Dr. Brigitte Sellach, Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Frauenforschung

Ich würde gerne noch einmal auf die Indikatoren, auf Ihre plakativen Indikatoren, die doch so viel aussagen, zurückkommen. Was Herr Noll gesagt hat, fand ich sehr interessant – die Indikatoren müssen ja konzeptionell irgendwo eingebunden sein. Das ist erst einmal hier nicht der Fall, das scheinen einfach Identifizierungen – aus gutem Grund – von sozialen Problemlagen zu sein, mit denen eine Quote gebildet werden soll. Ich schaue mir die Indikatoren dann noch einmal ganz genau an und will an mehreren Beispielen Probleme damit aufzeigen: Der Anteil der wohnungslosen und obdachlosen Personen muss ja irgendwie messbar sein, also sichtbar werden. Den ersten Indikator zum Beispiel (wohnungslose Personen) bilden eher Männer als Frauen. Frauen sind als wohnungslose Personen nicht so sichtbar. Da haben wir also eine höhere Männerquote als eine Frauenquote. Denn die Indikatoren werden ja vermutlich geschlechtsdifferent gebildet – das hoffe ich jedenfalls, das ist sicher vorgesehen. Bei dem Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter, die wegen gesundheitlicher Beeinträchtigungen am ersten Arbeitsmarkt nicht vermittlungsfähig sind, handelt es sich auch eher um Männer. Aus der Behindertenstatistik geht hervor, dass Männer eher behindert sind. Außerdem: Wenn hier die „häusliche Bindung“ fehlt als Hinderung an Erwerbsarbeit, sind das schon von der Definition her eben auch eher Männer. Der Anteil der Behinderten ohne ausreichende finanzielle Unterstützung: Wenn wir da die Lernbehinderten mit einbeziehen, so sind zum Beispiel zwei Drittel derjenigen, die als Lernbehinderte international identifiziert sind, Jungen. Dann haben wir den Anteil der Drogenabhängigen: Da stehen die Männer auch im Vordergrund. Der Anteil der Strafentlassenen: Das ist fast ausschließlich ein Männerproblem. Das Ergebnis der Quotenbildung mit den Indikatoren ist, dass Männer in der Bundesrepublik Deutschland ein erhöhtes Armutsrisiko tragen. Bravo, ich finde, das ist wirklich ein hervorragendes Ergebnis dieser Indikatoren. Das zeigt aber doch die Notwendigkeit – neben Ihrer Begeisterung, Herr Glatzer –, in irgendeiner Weise eine konzeptionelle Idee mit diesen Indikatoren zu verbinden, sonst kommt man wirklich zu aus meiner Sicht ganz eigentümlichen Ergebnissen.

Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt

Ich will zunächst nochmals feststellen: Indikatoren zeigen ein Problem. Herr Wagner hatte es schon unterstellt, dass die Kinder ein Problem sind. Aber wenn Sie das gar nicht feststellen können, brauchen Sie darüber, wie Sie den Familien helfen, gar nicht mehr nachzudenken. Das ist doch hier der Punkt!

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Das habe ich ja nicht bestritten! Es ist nur die Frage, ob es reicht, wenn man es deskriptiv feststellt.

Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt

Indikatoren können nicht mehr leisten als das zunächst erst einmal festzustellen. Was ich sagen wollte, war zunächst einmal: Ich habe schon versucht, ohne dass ich das vorgetragen habe, die genannten Indikatoren ausgehend von den Zielvorstellungen eines Wohlfahrtsstaates zu begründen. Ich möchte deshalb gerne noch einmal den Punkt 4, um den es hier vor allem geht, vorlesen:

> „Soziale Integration im Sinne der Aufrechterhaltung von Selbstachtung und der Vermeidung von Stigmatisierung sowie der Ermöglichung einer Teilhabe am Lebensstandard der jeweiligen Gesellschaft."

Das ist, wie ich finde, eine sehr gute Umschreibung, die sowohl die materiellen Elemente – Teilhabe am Lebensstandard, auch an einem allgemein wachsenden Lebensstandard – wie auch die mehr individuellen Aspekte Selbstachtung, Integration beinhaltet. Wenn nun einmal – da muss man wirklich geschlechtsneutral herangehen – die Strafgefangenen vor allem Männer sind, sollte man sie nicht deswegen schlechter behandeln, weil es weniger strafentlassene Frauen gibt. Das kann doch nicht ernsthaft das Argument sein! Das Gleiche gilt auch bei den Obdachlosen.

(Zwischenruf ***Frau Dr. Sellach,*** *Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Frauenforschung:* Das war ja nicht gemeint!*)*

Nein, da muss man dann hinnehmen, was die Statistik zeigt! Und wenn es ein Problem ist, ob das jetzt geschlechtsspezifisch ist oder nicht, sollte man herangehen, dieses Problem im Sinne dieser Zielsetzung zu bekämpfen, die man natürlich noch mit Bezug auf die Literatur ausweiten kann. Aber ich würde immer vom Wohlfahrtsstaat und seinen Zielen ausgehen und daraus auch die Begründung selbst für die Lebensqualität entwickeln, die ja vorhin von Herrn Noll auch so dargestellt worden ist. Das ist natürlich letztlich auch in den Zielen des Wohlfahrtsstaates mit begründet.

Dr. Heinz–Herbert Noll, Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen

Ich will nur kurz auf den Einwurf von Herrn Glatzer reagieren, nachdem ich ja sehr deutlich für eine konzeptionell zumindest unterfütterte Berichterstattung plädiert habe. Ich denke, dass es weder bei der Sozialberichterstattung im Allgemeinen noch bei der Armuts- und Reichtumsberichterstattung im Besonderen darum gehen kann, große Theorien zu operationalisieren, das ist auch nicht meine Zielrichtung. Aber ich denke

schon, dass eine konzeptionell ausgerichtete Vorgehensweise gegenüber einer daten- oder politikgetriebenen doch große Vorteile hat, wenn es darum geht, die relevanten Messdimensionen möglichst vollständig zu identifizieren und nicht zuletzt auch die Beziehungen zwischen den verschiedenen Dimensionen zu definieren.

Natürlich kann auch eine pragmatische Vorgehensweise zu Treffern führen. Aber ich denke – und das hat ja auch diese Diskussion schon gezeigt –, dass man bei einer eher pragmatisch zu Stande gekommenen Liste letzten Endes immer wieder das Argument der Beliebigkeit einführen kann und ohne besondere Begründung Alternativvorschläge machen kann. Insofern handelt es sich dabei aus meiner Sicht in jedem Falle um die schlechtere Vorgehensweise.

Prof. Dr. Hans–Jürgen Andreß, Universität Bielefeld

Ich wollte eigentlich einmal wissen: Was ist soziale Ausgrenzung?

Dr. Heinz–Herbert Noll, Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen

Obwohl ich mich hier eigentlich lieber um eine Antwort drücken möchte, kann man die Nützlichkeit dieses Konzepts sicher ganz unterschiedlich sehen. Was mir an diesem Konzept der sozialen Ausgrenzung im Vergleich zum herkömmlichen Armutskonzept interessant erscheint, ist, dass es – jedenfalls nach meinem Verständnis, aber es gibt viele unterschiedliche Verständnisse davon – viel stärker den prozessualen Charakter betont. Ein zweiter Aspekt, den ich auch interessant finde, ist, dass es gegenüber der doch lange Zeit in den Sozialwissenschaften, aber auch in der Sozialpolitik, maßgeblichen Vorstellung einer hierarchisch von unten nach oben oder von oben nach unten strukturierten Gesellschaft einen anderen Aspekt von Ungleichheit betont, nämlich den von drinnen und draußen. Ich denke, dass das – mindestens in Ergänzung zu den herkömmlichen Betrachtungsweisen – relevante Perspektiven sind. Wie man dies dann in der Berichterstattung berücksichtigen und in Indikatoren fassen kann, welche Aspekte man aus dem Selbstbedienungsladen der Theorien der *social exclusion* dann auswählt und umsetzt, sind andere und weitergehende Fragen.

Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt

Ich habe versucht, in dem kurzen Text Fragen aufzuwerfen. Letztlich könnte ich mir vorstellen, dass wir hier gemeinsam eine lange Liste von Ausgrenzungsphänomenen erstellen. Dann gibt es vielleicht noch drei oder vier, die wir nicht erkannt haben, die können ja dann die nächsten Generationen erkennen, und dann kann man sich jeweils dazu fragen, wie man sich gegenüber diesen Ausgrenzungsphänomen verhalten soll.

Und daraus kommt man dann allmählich zu einem Bündel, das dieses Ziel, das ja nun in den Verträgen steht, etwas konkretisiert. Und darüber kann dann wieder eine wissenschaftliche oder auch politische Diskussion entstehen. Anders kommt man nicht dahin! Der Begriff der sozialen Ausgrenzung ist nicht in irgendeinem Kanon schon festgeschrieben. Soweit ich weiß, haben speziell die französischen Mitglieder der EU–Kommission diesen Begriff überhaupt hineingebracht, weil das Wort „Armut“ ein bisschen anstößig war. Das andere ist aber auch nicht weniger anstößig, es ist nur vager. Und je mehr man hier spezifiziert, wird man ganz schnell sehen, an welchen Punkten Meinungsverschiedenheiten bestehen; zunächst ist es ein etwas neutralerer Begriff. „Ausschließung“ hat im Gegensatz zu Armut auch noch den zusätzlichen Aspekt, dass es um ausschließendes Verhalten geht, also um das Verhalten der Leute, die innen sind, und nicht nur um das Schicksal der Individuen, die wir dann zusammenzählen und als Anteil an irgendeiner Bevölkerungsgruppe ausweisen. Integration oder wenigstens die Herstellung eines Mindestmaßes an Integration in eine Gesellschaft ist natürlich auch politisch ein viel anspruchsvolleres Ziel. Aber wir müssen eine lange Liste von Kriterien aufstellen, ohne dass die schon irgendjemand vorgegeben hat, und uns dann darüber unterhalten.

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Die Frage ist doch, ob wir das wirklich müssen, denn die EU gibt uns das ja in Deutschland vor! Und ich habe auch nicht den Eindruck, dass wir bislang alle miteinander, Wissenschaft und Politik, etwas unternommen hätten, um dieses Problem an der Wurzel anzupacken, indem wir nämlich uns selbst in diese EU–Definitions-diskussion einschalten.

Die Liste der Redner wird jetzt immer länger. Es gibt zudem den „Geschäftsordnungs-antrag“, dass jetzt erst einmal eine neue Liste dazwischen geschoben werden sollte und diejenigen sich melden, die uns etwas zur sozialen Ausschließung sagen wollen. Ich halte dies für ein kluges Verfahren. Es scheint auch keinen Widerspruch zu geben deswegen; dann geht es bei Ihnen, Herr Korczak, mit der neuen Rednerliste los.

Dr. Dieter Korczak, Institut für Grundlagen- und Programmforschung

Ich finde die Begriffe des Ausschlusses und des Einschlusses ja auch spannend und fantastisch, aber sie sind mindestens genauso problematisch wie der Armutsbegriff. Denn wenn man jetzt selbst Ihre Problemgruppen anschaut – Strafentlassene zum Beispiel: Wenn jemand ein kriminelles Delikt begeht, schließt sich der Betreffende ja auch ein Stück selbst aus! Der wird natürlich bestraft, aber er weiß ja genau, was er mit diesem Delikt begeht. Drogenabhängige, das habe ich vorhin schon gesagt: Wer sich

die Nadel in die Haut jagt, wird in aller Regel nicht dazu gezwungen. Trebegänger zum Beispiel sind Menschen, die durchaus nicht alle auf die Straße gesetzt worden sind, sondern die das auch als Protest gegen die Gesellschaft und als ihre Lebensform betrachten. Ich plädiere noch einmal dafür: Mir wäre es am liebsten, wenn wir wirklich mit Wenn–Dann–Sätzen vorgehen: Wenn einer überschuldet ist, dann hat er einen Kredit aufgenommen, hat seinen Arbeitsplatz verloren, ist vielleicht noch geschieden und kann deshalb seinen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen. Dann hätte ich schon einen Katalog von drei Einflussvariablen und könnte das abgleichen mit anderen: Wenn jemand behindert ist, dann passiert dieses und jenes. Das ist eine Arbeit, um die wir nicht herumkommen.

Andreas Puhlmann, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik

Es ist an sich schade, dass wir diese Inklusions- und Exklusionsdebatte führen, ohne direkte Indikatoren zu erheben. Es wäre doch schön, wenn man Indikatoren dafür hätte! Die sind da gar nicht so richtig vorgesehen, auch zur politischen Partizipation nicht. Das fehlt, und so führt man diese Debatte nur indirekt über andere Indikatoren. Das ist, denke ich, schon etwas, das in dieser Liste fehlt. Auch die Gruppe der Kinder wird gar nicht berücksichtigt, sie werden nur als Objekte berücksichtigt. Ich habe die Frage an Herrn Hauser, warum sich dies hauptsächlich nur auf diese monetären Variablen beschränkt.

Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt

Das ist ein politischer Prozess gewesen. Die Kinder tauchen aber wenigstens bei den Indikatoren auf, die nach Altersgruppen unterteilt sind. Es geht in dem Fall natürlich um das eigene Alter.

In dem Vorschlag, der ursprünglich einmal von Atkinson und anderen diskutiert wurde, waren Aspekte mit enthalten, die inzwischen verschwunden sind. Das war eben der kleinste Nenner, auf den man sich einigen konnte. Das heißt ja nicht, dass sich das im Zeitablauf nicht ein bisschen verbessern würde. Mehr kann man dazu nicht sagen. Und es besteht eben auf dieser dritten Ebene der Indikatoren völlige Freiheit für die Bundesrepublik – aber nur für die Bundesrepublik, und auch nicht unbedingt in vergleichbarer Weise –, hier weitere Indikatoren einzuführen und auch weiterzugeben.

Herr Korczak, Sie haben eine Definition von sozialer Ausschließung gebracht, zu der ich jetzt leicht überspitzend sagen würde: Das Problem der gesellschaftlichen Ausschließung besteht insoweit überhaupt nicht, als sich jemand selbst ausschließt. So haben Sie das gesagt bei den Strafgefangenen. Ich will die Sache nur einmal scharf auf den Punkt bringen!

Dr. Dieter Korczak, Institut für Grundlagen- und Programmforschung

Es gibt auch welche, die sich selbst ausschließen, wobei mir bei den Strafgefangenen natürlich klar ist – "labelling approach" –, dass dort gesellschaftliche Prozesse vorliegen. Ich wollte nur darauf hinweisen, dass man wirklich berücksichtigen muss, dass es diese Fremdzuweisung gibt, aber eben auch den selbst entschiedenen Eigenausschluss.

Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt

Ja, aber die Frage ist doch: Wie geht man damit um? Ich habe jetzt eine elegante Methode: Wer sich selbst ausschließt, ist kein Problem der Sozialpolitik. Das ist die Schlussfolgerung. Dem würden Sie also auch nicht zustimmen, wenn ich Sie recht verstanden habe?

Dr. Dieter Korczak, Institut für Grundlagen- und Programmforschung

Doch, dem würde ich schon zustimmen. Aber dann hätte ich ein riesiges Messproblem. Dann müsste ich nämlich jeweils nachschauen und überlegen, ob der Betreffende sich selbst ausschließt oder ob er ausgeschlossen worden ist. Wird das bei demjenigen, der als Jugendlicher ein Auto knackt, von dem wachhabenden Polizisten als „Kavaliers-delikt" betrachtet, weil er zufällig den Vater kennt, was es in einer ländlichen Region noch häufig gibt, oder wird er als schwer erziehbar betrachtet und sofort inhaftiert? Ich habe nichts gegen das Kriterium des sozialen Ausschlusses, nur: das wird nicht leichter, das ist meine Message! Die Probleme liegen auch da im Detail.

Prof. Dr. Michael–Burkhard Piorkowsky, Universität Bonn

Ich formuliere das jetzt einmal so, wie Herr Korczak das gerade vorgeschlagen hat: Wenn jemand zeitlich zu stark eingebunden ist, weil er Versorgungspflichten hat, dann hat er Zeitnot. Das könnte eine Form von Zeitarmut sein, und auch dann kann er sozial ausgeschlossen sein.

Worauf ich eigentlich hinaus wollte, ist anzuregen, eine weitere Indikatorengruppe mit in die Betrachtung einzubeziehen, die eben gerade nicht auf monetäre Aspekte abzielt, nämlich auf den Umstand der Verfügbarkeit von Zeit. Das Problem ist evident, denke ich: Ohne Zeit vollzieht sich nichts. Bisher haben wir eine im Prinzip zeitlose Betrachtung bei den Indikatoren vorliegen, und es gibt eine Theorie der Allokation der Zeit, daraus lässt sich das wunderbar herleiten. Mein konkreter Vorschlag, zeitliche

Aspekte, Verfügbarkeit über eigene Zeit mit in die Betrachtung einzubeziehen, kommt auch an die Frage der Haushaltsproduktion relativ dicht heran.

Prof. Dr. Jürgen Volkert, Fachhochschule Pforzheim

Herr Hauser, ich denke es war wichtig und sinnvoll, dass Sie die Diskussion auf nicht–monetäre Indikatoren erweitert haben. Ich glaube aber auch, dass die Diskussion im Moment zeigt, warum wir, wie Herr Noll das betont hat, ein Konzept brauchen: Sie haben durch Ihre Erfahrung und ein entsprechendes Problemverständnis ad hoc Bereiche angesprochen, die Sie überwiegend auch bekämen, wenn Sie versuchen würden, etwa Amartya Sens Konzept der Verwirklichungschancen in einer sehr einfachen Weise zu operationalisieren. Jedoch reicht die Identifikation wesentlicher Problembereiche nicht aus. Warum es trotzdem wichtig ist, eine Konzeption zu haben, zeigt zum Beispiel die Diskussion um die Strafgefangenen. Wenn ich eine Konzeption habe, dann weiß ich, welche Funktion dieser Indikator hat: Greife ich sie auf, weil sie ein Arbeitsmarktproblem haben, wenn sie als Haftentlassene rauskommen oder greife ich sie auf, weil sie auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen diskriminiert werden? Das heißt es wäre wichtig, diese Diskussion einerseits wirklich zu konkretisieren und weiterzuführen, aber zuvor mit einem Konzept zu unterfüttern. Sonst diskutieren wir ewig darüber, welcher Indikator in welcher Weise eine Rolle spielen kann, ohne zu wissen, was die Einzelnen konzeptionell von solch einem Indikator erwarten.

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Mein Eindruck ist, dass viele der Antworten nicht mehr eine direkte Antwort auf die sehr einfache Frage von Herrn Andreß waren und ich habe deswegen die Neigung, wieder zur ursprünglichen Rednerliste zurückzukehren.

Dr. Jürgen Schupp, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Die einfache Frage von Herrn Andreß wurde ja so nicht von Herrn Hauser eingeführt, sondern Herr Hauser hat über soziale Integration gesprochen. Das wurde dann in der Diskussion umgewandelt in das Thema der Exklusion. Ihr Vorschlag, Herr Hauser, hat mich sehr beeindruckt, und er ist auch wirklich eine Bereicherung der Diskussion, denn Sie sind theoriegeleitet von Wohlfahrtsstaaten ausgegangen und von den Normen, wofür Wohlfahrtsstaaten auch Gelder aufwenden, nämlich Menschen, die aus ganz unterschiedlichen Gründen Probleme haben, sozial zu integrieren. Das Beispiel mit den Strafentlassenen zeigt: Es geht nicht darum zu sühnen. Jetzt geht es darum, denjenigen, der einmal gestrauchelt ist, wieder zu integrieren. Dafür gibt der Wohl-

fahrtsstaat Geld aus, und deshalb ist es auch sinnvoll, diesen Prozess mit Indikatoren zu messen und auch dessen Erfolg zu messen. Die gemeinsame Klammer für ein solches Konzept könnte dann sein: Wofür wird Geld ausgegeben? Für all solche Bereiche muss letztlich auch ein Konsens innerhalb der Gesellschaft hergestellt werden. Das haben Sie auch dargestellt, das muss ja auch jemand zahlen. Es muss auch ein Konsens bestehen, dass der Staat sich solche Leistungen „gönnt“. Aber dafür brauchen wir eigentlich ein besseres Berichtssystem. Ob das jetzt problemorientiert ist oder sonst irgendetwas: Die große Klammer ist die soziale Integration!

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Ich habe den Vorschlag so verstanden: Wir sollten erst einmal darauf blicken, wo faktisch Geld ausgegeben wird, und ob das überhaupt effektiv ausgegeben wird. Das ist gewissermaßen das Minimum dessen, was an Rationalität notwendig ist.

Prof. Dr. Wolfgang Glatzer, Universität Frankfurt

Ich habe noch nie jemanden getroffen, der soziale Exklusion auch nur näherungsweise verständlich definiert hat, und auch die beiden Referenten haben sich vorhin um eine Definition gedrückt und vage Umschreibungen vorgenommen. Ich finde, soziale Exklusion ist eine unvermeidliche Basisaktivität im menschlichen Zusammenleben, so dass sie für diese Art von Analysen hier nur bedingt geeignet ist. Soziale Exklusion findet beispielsweise überall dort statt, wo wir durch Preise von etwas ausgeschlossen werden, das wir gerne hätten. Bei unserer Versammlung sind Kollegen sozial exkludiert worden, die keine Einladung erhalten haben. Jedes Liebespaar exkludiert weitere Personen, die auch gerne Zugang zu einer der beteiligten Personen hätten. Bei jugendlichen Cliquen vollziehen sich ständig Exklusionen, die bei dieser Alterstufe fester Bestandteil des Alltags zu sein scheinen. Es finden überall permanent unvermeidbare Exklusionsprozesse statt und warum das Konzept für die gesellschaftliche Problemanalyse besonders geeignet sein soll, bedarf weiterer Begründungen.

Prof. Dr. Hans–Jürgen Andreß, Universität Bielefeld

Die simple Frage sollte uns eigentlich nur noch einmal dazu bringen, darüber nachzudenken, was dieses Konzept „soziale Ausgrenzung“ eigentlich bedeutet. Ich hatte ein bisschen den Eindruck, dass das leitend war für einige der Indikatoren, die hier genannt wurden, deswegen meine Frage. Was ich aus der Debatte lerne, ist, dass wir zumindest sehr verschiedene Vorstellungen davon haben. Für mich wäre diese

Debatte, die wir geführt haben, oder wären die Vorschläge, die gekommen sind, keine Basis, dieses Konzept weiter zu verwenden.

Wenn man über dieses Konzept nachdenkt, müsste man über die zwei Dinge diskutieren, die mehrmals genannt wurden: Integration und Gesellschaft. Man müsste eine Theorie der Gesellschaft haben und wie Gesellschaft integriert. Das wäre meine Lösung, die ich vorschlagen würde. Die Debatte vorher hat für mich an verschiedenen Stellen fürchterlich moralische Konnotationen gehabt. Da wurde immer nach jemandem gesucht, der irgendjemanden anderen ausschließt. Oder es wird nach demjenigen geguckt, der irgendwie ausgeschlossen ist: Hat er sich selber ausgeschlossen oder ist er ausgeschlossen worden? Da kommen wir in eine ganze Menge von Problemen hinein.

Eine andere Variante, dieses Problem zu lösen, die ich in der Diskussion gehört habe, war: Wir schauen einfach mal, was der Sozialstaat macht. Darauf antworte ich: Das ist eine fürchterlich deutsche Perspektive. Die Dinge, die hier für wichtig gehalten werden, sind in den Vereinigten Staaten völlig nebensächlich oder der Staat soll sich dort explizit nicht darum kümmern. Ich glaube, niemand würde sich darum jucken in den USA, was mit den Strafentlassenen passiert – es sei denn, sie machen Ärger und bedrohen meine Wohnung, aber da habe ich vielleicht private Hilfsdienste, die mir das Problem vom Halse halten. Aber dass der Staat dafür sorgen soll – allenfalls, indem er Polizei bereitstellt. Ich denke – lange Rede, kurzer Sinn: Wenn man soziale Ausgrenzung als ein Hilfsmittel verwenden will, müsste man hier theoretisch viel mehr investieren als die Konzepte, die wir vorher diskutiert haben.

Da bin ich wieder bei meinem Punkt von vorhin: Wir wollen einen Armuts- und Reichtumsbericht schreiben, einen zweiten Bericht, und wir sollten uns vielleicht mehr darüber unterhalten, was Armut ist, und dazu habe ich vorhin einen Vorschlag gemacht.

Dr. Peter Krause, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Bei dem Nationalen Aktionsplan – Herr Hauser hat die dazugehörende Liste an Indikatoren erläutert – wurde schon vielfältig kritisiert, dass die Indikatorenauswahl sehr einkommenszentriert erfolgt ist und dass dem somit ein relativ enges „Wohlfahrts“–Verständnis darüber zugrunde liegt, welche Defizite zu bekämpfen sind.

In diesem Zusammenhang möchte ich noch auf Aktivitäten der European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions mit Sitz in Dublin hinweisen: Die Foundation hat in den letzten Jahren im Bereich sozialer Indikatoren stark investiert und hier gewissermaßen ihr drittes Standbein errichtet; im nächsten Jahr wird sie einen „europäischen Sozialsurvey“ durchführen, bei dem auch die *candidate countries* mit

einbezogen werden sollen. Dabei soll eine möglichst große Bandbreite an Lebensbereichen empirisch abgedeckt werden. In dem zugrunde liegenden Conceptual Report wird auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass für die Bestimmung von *quality of life* – dieses Stichwort fiel heute auch schon mehrfach in der Diskussion – sowohl objektive als auch subjektive Indikatoren erhoben und deren Verbindungen analysiert werden sollen.

Schließlich zu der Frage: Wie ist das Verhältnis des NAP zu dem zu erstellenden Armuts- und Reichtumsbericht bzw. was liefert dieser über das NAP hinausgehend? Sicherlich eine insgesamt weit differenziertere Analyse und dies vor allem auch im oberen Einkommens- und Reichtumsbereich. Auch wenn im ersten Bericht bereits Indikatoren aus verschiedenen Lebensbereichen enthalten sind, werden – dies hat die Diskussion ja gezeigt – bisher nicht alle Lebensbereiche abgedeckt.

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Ich habe eine Frage an die Vertreter der Bundesregierung herausgehört, nämlich die nach dem Verhältnis des Armuts- und Reichtumsberichts zum Nationalen Aktionsplan.

MinR Peter Semrau, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

Wir haben die Beratungsgremien für beide Berichte zusammengelegt und wir gehen davon aus, dass der Nationale Aktionsplan und der Armuts- und Reichtumsbericht inhaltliche Parallelen haben werden. Aber der Armuts- und Reichtumsbericht soll natürlich sehr viel umfassender sein. Er beschäftigt sich ja mit einem viel breiteren Spektrum. Die Vorgaben der Europäischen Kommission für den Nationalen Aktionsplan gehen eindeutig in eine andere Richtung: Gefordert ist eine sehr kurz gefasste Darstellung der Maßnahmen in ausgewählten Themenfeldern – mehr soll es da nicht geben.

Michael Klundt, Universität Köln

Ich habe eine Frage zu dem zweiten Themenaspekt, was jetzt heute auch schon ein paar Mal angeklungen ist. Es wird ja immer gesagt: „Armuts- und Reichtumsforschung“, und wir haben heute sehr viel zu Armut und Armutsforschung gehört, aber so gut wie nichts zur Reichtumsforschung. Im ersten Armuts- und Reichtumsbericht wird ja explizit vor Sozialneid gewarnt, im Armutsteil des Armuts- und Reichtumsberichts wird nicht vor Faulenzer- oder Sozialschmarotzerdenken gewarnt, und das, worauf ich eigentlich hinaus wollte, war das, was Herr Noll vorhin kurz angedeutet hatte: Ich glaube, das war auch Drewnowski, der einen Reichtumsschwellenwert angibt

und alles darüber sei dann Verschwendung. Das klingt so wie im Feudalismus! Mich hat es gewundert, dass jetzt hier nirgendwo Widerspruch dagegen aufkam. Ich erinnere mich an Ernst–Ulrich Huster, der darauf hinweist, dass Reichtum nicht einfach etwas Negatives hat, schon deshalb nicht, weil wir ja ein tolles Stiftungswesen haben. Und da wird er ja auch eingesetzt.

Worauf ich eigentlich hinaus wollte: Kann man dazu nicht noch ein bisschen mehr sagen, zur Reichtumsforschung, über den Verschwendungsbegriff hinaus – zur Entstehung, zur Entwicklung, zur Erfassung, zur Wirkung von Reichtum? All das war im ersten Armuts- und Reichtumsbericht ein bisschen zu kurz gekommen. Vielleicht auch zu Indikatoren, die Sie dazu verwenden – ob Sie das überhaupt als problematisch ansehen, oder ob das gar nicht problematisch ist?

Ich habe noch einen ganz kleinen Nachtrag zur Kölner Wohnungspolitik bzw. zum Kölner Wohnungsamt: Das ist jetzt kürzlich gerade umgruppiert worden, so dass sich Ihr Optimismus, Herr Hauser, leider nicht mehr lange halten wird, was die Obdachlosigkeit dort betrifft, denn da sind Mietrückstandsübernahmen und gesamtstädtische Konzeptionen jetzt gerade zurückgefahren worden. Aber das nur nebenbei.

Wie gesagt: Mich interessiert noch einmal dieser Bereich Reichtumsforschung, denn die Tagung schreibt es sich ja auf die Fahnen: Armut- *und* Reichtumsforschung.

Dr. Heinz–Herbert Noll, Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen

Zur Reichtumsberichterstattung habe ich eine persönliche Meinung, zu der ich gleich noch etwas sagen kann. Die Vorschläge von Drewnowski habe ich in dem Zusammenhang mit der Möglichkeit der Definition von Schwellenwerten eingeführt, um zu verdeutlichen, wie problematisch so etwas ist, insbesondere dann, wenn es um obere Schwellenwerte geht. Meines Erachtens ist dies auch ein Grund dafür, dass der von Drewnowski vorgeschlagene Wohlfahrtsindex nicht sehr populär geworden ist, denn die normative Festlegung einer Grenze, an der eine legitime Bedürfnisbefriedigung aufhört und die Verschwendung beginnt, ist natürlich in höchstem Maße angreifbar und kann nur selten auf Konsens hoffen. Meines Erachtens ist die Definition von Schwellenwerten in jedem Falle problematisch, aber man wird sich vermutlich leichter über Minimumstandards als über Obergrenzen einigen können.

Was die Reichtumsberichterstattung generell angeht, hat sie aus meiner Sicht nicht den gleichen Stellenwert wie die Armutsberichterstattung. Ich habe es immer problematisch gefunden, beide Begriffe in einer Überschrift zu verbinden, weil das zumindest – auch wenn es nicht so gedacht und gemeint ist – doch suggerieren kann, dass beides zwei Seiten einer Medaille sind. Eine derartige Position, die unterstellt, dass man das eine Problem lösen kann, indem man das andere Problem bearbeitet,

würde ich nicht teilen. Das würde nur funktionieren, wenn man es mit einem Nullsummenspiel zu tun hätte, was aber meiner Ansicht nach nicht der Fall ist. Armut hat sozialpolitisch natürlich eine ganz andere Bedeutung als Reichtum. Insofern würde ich sagen: Reichtumsberichterstattung hat politisch nicht den gleichen Stellenwert wie Armutsberichterstattung, was nicht ausschließt, dass es nicht auch relevant ist, über den oberen Teil der Einkommensverteilung Informationen zu haben, wenngleich es derzeit noch eine ziemlich offene Frage ist, wo man denn hier die Grenze ziehen soll.

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Warum ist das eigentlich wichtig?

Dr. Heinz–Herbert Noll, Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen

Es ist für mich nicht unbedingt wichtig unter sozialpolitischen Gesichtspunkten, aber es ist aus einer soziologischen Perspektive von Bedeutung und Interesse z. B. über verlässliche Informationen über die sozialstrukturelle Zusammensetzung dieses Bevölkerungsteils zu verfügen. Aber das wäre eine ganz andere Zielsetzung als eine direkt handlungsorientierte, sozialpolitische.

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Das ist ja nun auch wieder wie die Frage nach der sozialen Ausgrenzung eine Spezialdiskussion. Da Herr Andreß, der eben benannt wurde, auch offensichtlich eine ausgeprägte Meinung dazu hat, würde ich ihn gerne noch ansprechen, wie er das sieht, und dann noch einmal in die Runde fragen, ob es weitere Bemerkungen zur Reichtumsberichterstattung gibt.

Dr. Dietrich Engels, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

Kurzer Zwischenruf! Das ufert aus, das ist wirklich ein sehr umfangreiches Thema, das auch methodisch sehr gut vorbereitet werden muss. Deswegen hatten wir bei der Vorbereitung gesagt, wir diskutieren das in einem anderen Kontext.

Prof. Dr. Hans–Jürgen Andreß, Universität Bielefeld

Ich bin der Erste, der hier für eine Meldung nominiert wird! Ich will auch gerne länger etwas dazu sagen, aber da so viele auf der Liste stehen, will ich nur einen Punkt

wiederholen, den Herr Noll genannt hat: In der Tat, die Verbindung dieser beiden Begriffe in ein und demselben Titel „Armuts- und Reichtumsbericht“ suggeriert, dass das sozusagen zwei Seiten einer Medaille seien und dass man das eine durch das andere irgendwie ausmerzen könne. Darüber kann man sicherlich debattieren, aber ich habe starke Zweifel, dass das so ist und ich glaube, dem Projekt Armutsbekämpfung ist dies sicherlich auch nicht zuträglich, diesen Punkt Reichtum zu stark zu machen. Das ist meine Meinung, Sie hatten mich darum gefragt.

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Deutlich genannt hat es Herr Hauser.

Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt

Unter den Ökonomen ist das Reichtumsproblem viel stärker ein Problem des großen Vermögens als des hohen Einkommens, wobei beides aber ein bisschen Hand in Hand geht in dem Sinne, dass aus hohen Einkommen schließlich auch hohe Vermögen akkumuliert werden können. Aber da ist es doch völlig offensichtlich: für die Besteuerung, und zwar für die Vermögensbesteuerung und für die Erbschaftsbesteuerung: Wir haben eine Monopolkommission! Eines der Charakteristika ist, dass auch vermögensmäßige Verflechtungen zwischen Unternehmungen natürlich beobachtungsbedürftig sind und auch beobachtet werden. Dass das manchmal, wenn man aus amerikanischem Blickwinkel auf Europa sieht, übertrieben würde, halte ich keineswegs für zutreffend; es ist eher ein stark unterbelichtetes Feld, und die Monopolkommission ist dafür gebildet worden, um gerade in diesem Bereich der Vermögenskonzentration, die ja ausufert bis in die Beeinflussung des demokratischen Prozesses, ein bisschen Licht ins Dunkel zu bringen. Dass diese Kommission bisher nicht sehr viel weiter gekommen ist, ist eine zweite Frage.

Die wirkliche Frage wurde aber auch angesprochen: Sollte es *einen* Armuts- und Reichtumsbericht geben, oder sind es nicht *zwei* völlig *verschiedene* Paar Stiefel, die auch in ganz andere politische Dimensionen hineinreichen? Da kann ich nur die Weisheit der Bundesregierung, die diese Formulierung gefunden hat, zur Kenntnis nehmen.

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Herr Hauser, Sie haben völlig Recht, wirtschaftliche Verflechtungen oder wirtschaftliche Macht spielen eine große Rolle, und genau deswegen gibt es die Monopolkommission. Nur ist mein Eindruck, dass das, was als „Reichtumsbericht“ in diesem Armuts- und

Reichtumsbericht zu finden ist, mit dem, was die Monopolkommission legitimerweise untersucht, in keinerlei Verbindung steht, und deswegen sehe ich Ihre Anmerkung als eine Anregung, welche Fragestellungen in den künftigen Reichtumsteil des Armuts- und Reichtumsberichts eigentlich noch hinein sollten.

Ich habe noch Herrn Glatzer, Herrn Schäfer und Herrn Piorkowsky auf dieser Spezialliste zum Reichtum.

Prof. Dr. Wolfgang Glatzer, Universität Frankfurt

Ich möchte einige Argumente nachschieben, warum man Reichtum und Armut im Zusammenhang und damit im gleichen Bericht betrachten soll: Beispielsweise soll es unseren wohlfahrtsstaatlichen Grundsätzen zufolge doch eine Umverteilung von oben nach unten geben. Damit könne das Armutsproblem zwar nicht gelöst, aber gemildert werden. Die notwendigen Informationen bekommt man nur, wenn man Reiche und Arme im Zusammenhang betrachtet. Weiterhin ist wichtig, dass die Armen doch nur als arm definiert werden können, wenn es gleichzeitig Reichtum gibt. Würden alle unter armen Bedingungen leben, könnte man nicht von Armut sprechen. Nur im Spannungsverhältnis von Arm und Reich – das hat der gute Marx schon beschrieben – erhält Armut (und auch Reichtum) seinen Stellenwert. Wichtig ist es auch, die Spannungslinien zwischen Armen und Reichen zur Kenntnis zu nehmen. Wenn beispielsweise reiche Familien ihre Häuser mit hohen Mauern umgeben, dann kommen darin auch in unserer Gesellschaft Konflikte zum Ausdruck, die eine Beeinträchtigung der Lebensqualität von Arm und Reich darstellen. Ein Begriff wie die „Festung Europa“ bringt schwer zu lösende internationale Spannungen zwischen Arm und Reich in die öffentliche Debatte. Dies sind alles Beispiele dafür, dass Arm und Reich im Zusammenhang gesehen werden muss und man sich nicht auf eine Seite beschränken sollte. Ich selbst habe ein Buch mit dem Titel “Rich and Poor“ herausgegeben, das diesen Sachverhalt betont.

Dr. Claus Schäfer, Hans–Böckler–Stiftung, WSI

Natürlich sind Armut und Reichtum nicht auf derselben qualitativen Ebene angesiedelt. Wenn man sagt, man sollte Armut bekämpfen, dann würde mit Sicherheit niemand auf die Idee kommen zu sagen, man sollte Reichtum auch bekämpfen (obwohl es Ausnahmen in dieser Richtung geben mag). Es würde auch niemand sagen, dass Reichtum gefördert werden soll, jedenfalls nicht in dieser Konzentration, wie man ihn vorfindet. Es käme auch niemand auf die Idee, dass die hohen Mauern der Reichen–Ghettos, die Herr Glatzer gerade erwähnt hat, Ausdruck eines sozialen Ausschlusses sind, den man bedauern muss; wahrscheinlich ist er selbst gewählt und gewollt. Das

macht schon deutlich, dass es sich um zwei ganz verschiedene Qualitäten handelt. Aber trotzdem gibt es doch auch Zusammenhänge. Und ich bin erstaunt, dass Ökonomen und Soziologen, die hier sitzen, diese Zusammenhänge für so wenig relevant halten, dass sie meinen, der jetzige Armuts- und Reichtumsbericht sollte um den Problemkomplex Reichtum wieder entsorgt werden.

Zunächst einmal steht im Armutsdiskurs eine relative Armut zur Debatte, die sich nur erklärt und auch nur operationabel gemacht wird, wenn man den Reichtum mit einbezieht. Die ganzen Armutsschwellen sind relative Einkommensschwellen und funktionieren ohne Berücksichtigung des Reichtums nicht. Man muss den Reichtum von daher bei der Armutsanalyse immer in den Blick nehmen. Es gibt mindestens noch eine weitere Verbindung auf der Ebene auch der politischen Agenda. Wenn einige Indikatoren zutreffend beschreiben – im Gutachten von Herrn Merz für den ersten Armuts- und Reichtumsbericht kann man das nachlesen –, dass die Umverteilung in unserer Gesellschaft die oberen Einkommen eher begünstigt und die unteren benachteiligt, dann könnte man auf die Idee kommen, dass zumindest das Ausmaß von Armut etwas mit dem Ausmaß von Reichtum zu tun hat. Und man könnte weiter die Vorstellung vertreten, dass da und dort ein paar Steuereinnahmen fehlen, die geeignet wären, wenn sie denn durch geeignete Maßnahmen kämen, die Armut besser zu bekämpfen.

Insofern kann ich nur noch einmal dafür plädieren, den Bericht der Bundesregierung vom Anspruch her so zu lassen wie er ist, auch wenn das Phänomen Reichtum nach wie vor empirisch weniger transparent bleiben wird als Armut.

Prof. Dr. Walter Krug, Universität Trier

Indikatoren mit Konzeption oder ohne Konzeption, das haben wir in der bisherigen Diskussion immer wieder angesprochen. Eine Frage ist nicht diskutiert worden dabei, die bei allen Indikatoren notwendig zu stellen und zu verwenden ist: die Frage der statistischen Daten, um die Indikatoren zu quantifizieren. Diese ist bisher unter den Tisch gefallen, aber nicht ohne Weiteres leicht zu lösen. Schauen wir nur einmal beispielsweise die genannten Indikatoren an: Da ist immer wieder Einkommen enthalten. Wenn Sie in Deutschland das Einkommen – das klingt leicht, geht leicht von den Lippen – feststellen wollen, dann haben Sie zum Beispiel die EVS. Alle fünf Jahre, plus zwei Jahre, bis sie ausgewertet ist, Sie haben also zumindest Daten, die sieben Jahre alt sind. Nehmen Sie den Mikrozensus als Quelle, dann haben Sie offene Flügelklassen, können sie schlecht schließen.

Zur Frage des Äquivalenzeinkommens: Die Frage, wie sich das Einkommen auf die Haushaltsmitglieder verteilt, ist nicht eindeutig statistisch zu beantworten. Dann brauchen Sie in jedem Fall den Ausbildungsstand der Bevölkerung nach Alter. Wir

haben in Deutschland im Gegensatz zu anderen Ländern keine Volkszählung, Sie müssen also den Mikrozensus nehmen. Bei der Ein–Prozent–Stichprobe kommen Sie in kleine Altersgruppenbereiche, dort sind die Daten unter Umständen nicht mehr gesichert.

(*Zwischenruf* ***Dr. Schüssler,*** *Prognos:* „Das schulische und berufliche Bildungsniveau im Mikrozensus wird nur alle vier Jahre erfasst, da tritt das Veraltungsproblem auf.“)

Verwenden Sie die immer wieder zitierten EU–Statistiken, die auch internationale Vergleiche ermöglichen könnten, haben Sie mit einem Stichprobenumfang zu tun, der relativ klein ist: 4 000 Haushalte usw. Wenn Sie diese Gruppen noch untergliedern, sind Sie schnell bei einer Zellenbesetzung, mit der Sie nicht signifikante Ergebnisse erzielen. Konsequenz für einen Armutsbericht: Da müssen solche Statistiken verwendet werden, aber man wird einige Schwierigkeiten haben, die bisher nicht erörtert worden sind.

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Die Frage der statistischen Datengrundlagen ist in der Tat eine eigene Diskussion. Hier soll es aber um das unter inhaltlichen Gesichtspunkten Konzeptionelle gehen. Ich bin der Letzte, der die Frage nach den Daten abwürgen will, aber ich glaube, wir sollten uns jetzt wirklich auf das Konzeptionelle konzentrieren.

Prof. Dr. Michael–Burkhard Piorkowsky, Universität Bonn

Es drängt mich noch einmal, auf meinen letzten Einwurf zurückzukommen: die Frage der Zeitsouveränität. Ich fühle mich nämlich sozial ausgegrenzt, dass Sie das nicht als Frage weitergegeben haben – das war ja ganz ernst gemeint. Wir reden jetzt über mehrdimensionale Armutsmessung und sind uns eigentlich alle einig, dass das auf der monetären Ebene zu kurz greift. Und die Frage ist doch: Wie können wir Indikatoren-bereiche definieren, die etwas über Lebenslagen oder Lebensverhältnisse von Menschen aussagen? Und bietet es sich da nicht gerade an, auf der Zeitebene – hier gibt es ja Daten, die gerade jetzt zum zweiten Mal vom Statistischen Bundesamt erhoben worden sind – der Frage nachzugehen: Wie sieht es aus mit Zeitverfügbarkeit und Zeitsouveränität? Das wäre doch eine sinnvolle Ergänzung, und ich würde mir hier eine zumindest ähnlich angelegte Diskussion wünschen wie eben zur Frage des Reichtums.

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Ich habe nichts dagegen, wenn wir auch zu dieser, nach meinem Dafürhalten in der Tat auch wichtigen, Dimension eine zeitlich begrenzte Spezialdiskussion eröffnen.

Gibt es zu der Frage, ob und wie man Zeitarmut operationalisieren kann, hier Wortmeldungen? Nein. Dann will ich beginnen. Im SOEP werden jedes Jahr relativ detaillierte Angaben über Zeitverwendung erhoben. Das heißt z. B., dass die Zeitarmut, die sich ergibt, weil in einem Haushalt alle Erwachsenen Vollzeit erwerbstätig sind und vielleicht noch Überstunden machen, von Ihnen Jahr für Jahr und in einem Längsschnittdatensatz analysiert werden können. Hierbei habe ich natürlich nichts zu einer Theorie der Zeitarmut gesagt, aber es gibt deutlich mehr Daten als Sie glauben – es sind nicht nur die beiden Zeitbudgetstudien des Statistischen Bundesamtes, die hier vorliegen.

Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt

Sie haben ein sehr gutes Beispiel gebracht, an dem man die Relevanz bestimmter Aspekte diskutieren kann. Letztlich ist der Armuts- und Reichtumsbericht ein politischer Bericht. Das heißt, er muss sich einfügen in die Konzeption des Wohlfahrtsstaates und er dient dazu, Ziele zu spezifizieren, Diskussionen anzuregen, zu zeigen, wieweit man Ziele erreicht hat oder wie weit man davon weg ist. Als Erstes müsste man also diskutieren, bevor man von „Zeitarmut“ in dem hier engeren Sinne – nämlich etwas politisch zu Bekämpfendes – spricht: Ist das ein politisches Problem oder ist das, ganz ähnlich wie bei anderen Ausschließungserscheinungen, sozusagen eine freie Wahl, die der Staat nicht weiter als ein sozialpolitisches Problem erkennt?

Der Staat erkennt dies sehr wohl, zum Beispiel bei der Frage: Halbtagstätigkeit oder Vollzeittätigkeit. Da laufen die Wünsche der Beschäftigten und die Wünsche der Unternehmen gelegentlich auseinander, aber das ist ein Unterproblem.

Ich meine wirklich, dass man von den Zielen des Wohlfahrtsstaates ausgehen müsste, wenn man eine Konzeption für diesen politisch orientierten Armutsbericht machen möchte. Danach kann man auch sortieren, dann kann man auch bestimmte Ausschließungserscheinungen als nicht relevant ansehen. Die Ausschließungserscheinungen, die ein Liebespaar produziert, indem es andere mögliche Partner ausschließt, ist nichts, was den Staat interessiert. Und da kann man viele Ausschließungen, die sich zunächst in Analogie erkennen lassen, natürlich gleich wieder in den Bereich des Privaten verweisen, der nicht politisch ist.

Dr. Heinz–Herbert Noll, Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen

Mein Fazit zu dieser Frage ist ähnlich wie das von Herrn Hauser. Ich denke, dass die Frage der Zeitverwendung eine sehr spannende Frage ist. Wir können auch sehr froh darüber sein, dass es dazu mittlerweile nicht nur das SOEP, sondern auch zwei spezielle Erhebungen des Statistischen Bundesamtes gibt. Ich wäre aber sehr zögerlich, diese Frage der „Zeitarmut“, die ich eigentlich auch gerne in Anführungszeichen setzen möchte, auf der gleichen Ebene zu diskutieren wie die anderen Armutsfragen, die im Zusammenhang dieses Berichtes interessieren. Ich frage mich, ob „Zeitarmut“ wirklich eine Armut in dem Sinne ist, dass sie Gegenstand von Politik wird und in diesen Bericht gehört. Natürlich haben Zeitfragen über Jahrzehnte, wenn nicht sogar über Jahrhunderte eine große politische Rolle gespielt. Das war ein zentraler Gegenstand der Arbeiterbewegung, aber natürlich doch in einem anderen Sinne als das, was Sie unter „Zeitsouveränität“ verstehen. Wir haben vorhin über selbstgewählte Lebensstile usw. gesprochen, und ich denke, dass das eine Frage ist, die auch hier hineinspielt.

Prof. Dr. Michael–Burkhard Piorkowsky, Universität Bonn

Ich will das Thema nicht überstrapazieren. Aber sicherlich ein kritischer Punkt ist etwa die Überlastung durch Erwerbstätigkeiten, aber natürlich auch die Überlastung durch Betreuungsaufgaben, seien es Kinder oder ältere Personen, die im Haushalt zu versorgen sind. Ich will etwa in Erinnerung rufen: Wir haben das Problem der Betreuungsplätze, das schon die vorletzte Bundesregierung vernachlässigt hat. Herr Schäuble soll ja zugegeben haben, dass auch deshalb keine Betreuungseinrichtungen geschaffen worden sind, weil die Vorstellung in der damaligen Bundesregierung herrschte: Die Frauen gehören an den Herd. Hier liegt natürlich keine selbstgewählte Beschränkung in der Zeitsouveränität vor, sondern sie entspringt eben auch den strukturellen Rahmenbedingungen. Die Frage, wie stark jemand belastet ist, der im Haushalt andere Menschen versorgt, sagt schon etwas darüber aus, wieweit er in der Lage ist, etwa sich selbst zu versorgen oder auch ein angemessenes Maß an Freizeit leben zu können. Ich sehe nicht, dass die Verfügbarkeit über Zeit weniger bedeutsam ist als die Verfügbarkeit über Geld.

Dr. Peter Krause, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Den Aspekt des Reichtums fasse ich auch als eine Bereicherung in einem Armutsbericht auf, allerdings mit dem expliziten Hinweis, dass Reichtum eben nicht als eine zu melkende Kuh betrachtet wird. Es geht vielmehr darum, zu erfassen, welcher Umfang an Ressourcen überhaupt zur Verfügung steht und wo sich diese große Masse an Ressourcen am effizientesten verwalten und einsetzen lässt.

Dazu noch ein kleiner Hinweis: Bei Peter Townsend in seinem tausendseitigen Standardwerk “Poverty in the United Kingdom“ (1979) ist auch ein Kapitel über Reichtum enthalten.

Dr. Wolfgang Strengmann, Universität Hohenheim

Es ist jetzt schon mehrfach von verschiedenen Leuten darauf hingewiesen worden, dass die Indikatoren, die hier in der Auflistung von Herrn Hauser enthalten sind, zu sehr monetäre Indikatoren sind. Ich möchte ein bisschen gegen die Kritik argumentieren. Ich finde es aus zwei verschiedenen Gründen gut, dass das Geld so in den Mittelpunkt gestellt wird: Erstens ist Geld eine zentrale Ressource in der marktwirtschaftlichen Ordnung, wie wir sie hier haben. Zweitens ist die politische Beseitigung von Einkommensarmut zumindest in der Theorie relativ einfach: Es muss eine Mindestsicherung geben, die über der Armutsgrenze liegt, und es muss gewährleistet sein, dass alle, die weniger haben, mindestens diese Mindestsicherung erhalten. Deswegen finde ich gerade die letzten Indikatoren, die Herr Hauser vorgeschlagen hat, in dem Sinne auch besonders gut. Ich finde, wenn wir es erreicht haben, dass Einkommensarmut beseitigt ist, dann können wir uns an die nächsten Dimensionen, Zeitarmut zum Beispiel, machen. Aber ich finde es eigentlich wichtig, dass Einkommensarmut – insbesondere mit der politischen Implikation, Einkommensarmut zu beseitigen – so zentral hier genannt wird.

Erlend Holz, Statistisches Bundesamt

Ich wollte doch noch einmal auf die Bedeutung der beiden Zeitbudgeterhebungen des Statistischen Bundesamtes hinweisen. Zum einen ist der große Vorteil methodisch bedingt, da es Tagebuchaufzeichnungen sind, die über 24 Stunden gehen und bei der neuen Erhebung sogar über drei Tage. Ein anderer Punkt: Man sollte nicht davon ausgehen, dass Zeitarmut immer damit zusammenhängt, dass es gerade Wohlhabende oder Leute mit besserer Ausbildung, besseren Berufen trifft. Es kann durchaus sein, dass auch gerade materiell Benachteiligte genauso unter Zeitarmut leiden, vielleicht sogar noch stärker. Ein Beispiel wäre ganz simpel: Man geht einkaufen, muss sich aber, weil eben weniger Geld zur Verfügung steht, das günstigste Angebot aussuchen. Mittlerweile ist Aldi meistens irgendwo auf der grünen Wiese angesiedelt; wenn man dann eben kein Auto hat, muss dementsprechend viel Zeit verwendet werden. Da Zeit auch begrenzt ist, heißt das aber umgekehrt: Die Zeit, die bei solchen Dingen verloren geht, kann für Partizipation oder andere Möglichkeiten nicht mehr genutzt werden. Man sollte daher Zeitarmut auch ein bisschen aus dem Gebiet herausnehmen, das nun gerade die Wohlhabenden trifft, also eher ein Sonderthema ist. Das kann vielmehr auch sehr massiv gerade Leute mit wenig Einkommen

betreffen, die hier bei den Armutsdefinitionen eine Rolle spielen würden. Das Problem der Zeitbudgeterhebung ist eher, dass sie im Unterschied zum SOEP mit jährlichen Ergebnissen noch keine dauerhafte Erhebung ist. Da müsste noch etwas getan werden.

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Ich sehe jetzt keine Wortmeldungen mehr. Ich bin versucht, noch etwas zu diesem Problem der Zeitarmut zu sagen. Ich persönlich halte es auch deswegen für interessant, weil wir wahrscheinlich feststellen werden, dass es unter denen, die wir gemessen an Einkommen und Vermögen als reich bezeichnen, eine sehr große Teilgruppe von zeitarmen Personen bzw. Haushalten gibt. Wenn wir das empirisch zeigen könnten, wäre das durchaus ein zumindest soziologisch interessanter Befund.

Dr. Dieter Korczak, Institut für Grundlagen- und Programmforschung

Ich möchte noch etwas zu der Zeitverfügbarkeit sagen. Ich finde, dass an dieser Diskussion wieder deutlich wird, dass wir um ein Konzept mit Wenn–Dann–Fragen nicht herumkommen. Denn natürlich ist Zeit und das Umgehen mit der Zeit in erster Linie etwas Privates. Aber auf der anderen Seite: Wenn gesellschaftliche Rahmenbedingungen so organisiert sind, dass aus dem Privaten etwas Gesellschaftliches wird, wenn nämlich die polnische Situation hier auf uns zukommt, dass *eine* Beschäftigung oder *eine* Tätigkeit nicht mehr ausreicht, um das notwendige Haushaltseinkommen zu erwirtschaften – das heißt, dass man möglicherweise zwei, oder wie es in Polen durchaus gängig ist, drei Tätigkeiten hat, die als Erwerbsquelle dienen: Dann wird das Thema der Zeit ein ganz relevantes und beschränkt sich jetzt nicht nur auf die Belastung der Frauen in den Familien und die fehlenden Kindergärten. Deshalb finde ich: Wenn man in die Neukonzeption des Armuts- und Reichtumsberichts hineinbringt, dass es so etwas wie *leading questions* gibt, dass man der Zeitverfügbarkeit einmal nachspürt und schaut, welche gesellschafts- und sozialpolitischen Auswirkungen das hat, dann würde dieser Bericht sicherlich qualitativ zusätzlich gewinnen. Wir brauchen entweder ein Konzept oder *leading questions*.

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Ich möchte noch einmal in die Runde schauen, ob es weitere Wortmeldungen gibt. Ich verzichte darauf, die Moderatorenrolle nochmals zu missbrauchen, um eine Zusammenfassung zu versuchen. Damit vermeide ich auch, dass Herr Engels mir – wie bei der Diskussion über Reichtum – wieder vorwirft, dass ich das nicht genügend vorbereitet habe.

4. Die Wirkungsanalyse und ihre Einbindung in die Armuts- und Reichtumsberichterstattung

Moderation: **Prof. Dr. Walter Hanesch,** Fachhochschule Darmstadt

Sehr geehrte Damen und Herren, das Thema der heutigen Arbeitseinheit ist die Wirkungsanalyse und ihre Einbindung in die Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Ich will, bevor wir beginnen, kurz einige Worte zur Einführung sprechen, denn es handelt sich ja hier um ein Thema, das zumindest in diesem Kreis neu ist, während die beiden anderen Themen – Lebenslagen, Indikatoren – in früheren Treffen des Gutachterkreises schon wiederholt angesprochen worden sind. Wenn ich es recht sehe, sind es vor allen Dingen zwei Faktoren, die dazu beigetragen haben, dass das Thema Wirkungsforschung heute auf die Tagesordnung gesetzt worden ist: Wie Sie alle wissen, beinhaltet der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zwei Teile – einen Teil A „Analysen“, einen Teil B „Sozialpolitische Schlussfolgerungen“, wobei wir feststellen konnten, dass dieser Teil B im Wesentlichen eine Zusammenstellung von Programmen und Gesetzen oder gesetzlichen Vorhaben darstellte, die die Bundesregierung entweder geplant hat oder bereits in Gang gesetzt hat, wobei offen geblieben ist, in welchem Maße, in welchem Umfang diese Maßnahmen dazu beitragen, Armut zu vermeiden oder Armut zu verhindern. Dieser Zusammenhang zwischen den Teilen A und B war eine der Schwachstellen, die in der kritischen Diskussion des Armutsberichts immer wieder hervorgehoben worden sind. Insofern besteht hier die Hoffnung und die Erwartung, dass die Wirkungsforschung möglicherweise dazu beitragen könnte, differenziertere Informationen vorzulegen zu der Wirkung des sozialpolitischen Instrumentariums, zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung bzw. auch darzulegen, welche Alternativen möglicherweise hier vorliegen, alternative Instrumente, alternative Dosierungen auch von Instrumenten, um hier bestimmte Problemsituationen zu beseitigen.

Dies ist sicherlich ein wichtiger Anwendungszusammenhang und Fragenkomplex, der hier heute zugrunde liegt. Der zweite ist gestern auch angesprochen worden: Die Bundesrepublik hat sich verpflichtet, im Rahmen der offenen Koordination zum sozialen Kohäsionsziel alle zwei Jahre einen Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung vorzulegen. In diesem Aktionsplan sollen nicht nur die Problemsituationen im Feld der Armut und Ausgrenzung dargelegt werden, sondern es soll informiert werden über Ziele, Programme, Maßnahmen und, das möchte ich hier hervorheben, über die Wirkung der bisher verabschiedeten und umgesetzten Programme. Insofern sollen diese Nationalen Aktionspläne über die Wirkung der bisherigen Politik der Armutsprävention und Armutsbekämpfung regelmäßig informieren. Wenn wir uns den ersten Nationalen Aktionsplan anschauen, dann ist dazu noch keine Information geliefert worden. Aber es wird sicherlich im europäischen Kontext der Druck zunehmen, dass auch die Bundesregierung dazu in Zukunft differenzierter Stellung nimmt. Also auch hier die Aufforderung, Information

bereitzustellen und insofern die Frage der Politik oder auch der Akteure, die diese Berichterstattung und diese Planung tragen, an die Wissenschaft: Was kann die Wirkungsforschung beitragen? Inwieweit kann die Wirkungsforschung tatsächlich diese Information zur Verfügung stellen, die notwendig ist, um hier ein Stück weit mehr Transparenz und auch mehr Rationalität in der Politik zur Prävention oder Vermeidung oder Bekämpfung von Armut beizutragen?

Ich will jetzt nicht selbst versuchen, schon eine Antwort zu geben. Dazu haben wir zwei Referenten, die uns heute zum einen den Stand der Wirkungsforschung vorstellen werden, die ja zumindest in der Bundesrepublik ein relativ junges Forschungsfeld ist, die sich aber in den letzten zehn Jahren doch so konsilidiert hat, dass man heute durchaus von Prinzipien und Standards sprechen kann. Und zum anderen werden wir informiert werden über Handlungsfelder und Anwendungsfelder der Wirkungsforschung. Es sind zwei Beiträge, die hierzu vorgesehen sind. Zum einen wird in einem ersten Beitrag Frau Speer vom Beratungs- und Forschungsinstitut Univation in Köln uns informieren über den Stand der Arbeiten zu einem Perspektivgutachten für das Bundesministerium, in dem eben genau die Frage der Wirkungsforschung für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung behandelt wird. Und wir werden hier vor allen Dingen die Prinzipien und Standards der Wirkungsforschung mit der Frage der Umsetzungsperspektive für die Reichtums- und Armutsberichterstattung hören.

Wir werden in einem zweiten Beitrag dann von Herrn Professor Merz von der Universität Lüneburg ein Anwendungsfeld und ein Verfahren kennen lernen. Herr Professor Merz hat ja schon als Gutachter zum ersten Bericht beigetragen und hat dort bereits Methoden angewandt – Mikrosimulationsverfahren –, die auch jetzt in seinem Vortrag vorgestellt werden. Insofern geht es hier um ein spezielles Anwendungsfeld, ein Verfahren der Wirkungsforschung, das in diesem zweiten Beitrag vorgestellt wird. Ich denke, wir sollten rasch in die Vorträge einsteigen, um dann die Zeit zu haben, anschließend in die Diskussion einzusteigen; aber die Diskussion dann bitte wieder perspektivisch! Ich werde selber versuchen darauf zu achten, diesen Anwendungszusammenhang von Wirkungsforschung einerseits und Berichterstattung auf der anderen Seite, um die es ja hier geht, sicherzustellen. Wir haben gesagt, zwanzig Minuten etwa als zeitlicher Rahmen. Frau Speer, Sie haben das Wort!.

Impulsreferat 1

Sandra Speer, Univation e. V. Köln

Wie eingangs erläutert, ist diese Perspektivstudie ein erster Schritt. Diese Perspektivstudie hat den Sinn und Zweck, mehr Transparenz zu schaffen, Transparenz zu schaffen auch über das, was möglich ist im Rahmen von Evaluation im Kontext der Armuts- und Reichtumsberichterstattung.

Was kann Evaluation überhaupt leisten? Hier eine allgemeine breite Definition:

> Evaluation ermöglicht es den am politischen Entscheidungsprozess Beteiligten, auf Basis empirisch gewonnener Informationen und Resultate die Güte oder den Nutzen von Programmen, Politik, Gesetzen, Maßnahmen und dieser ganzen Breite von Aktionen der Bundesregierung zur Armutsverminderung und –vermeidung einzuschätzen, dazu informiert Entscheidungen zu treffen und gezielt Verbesserungen einzuleiten.

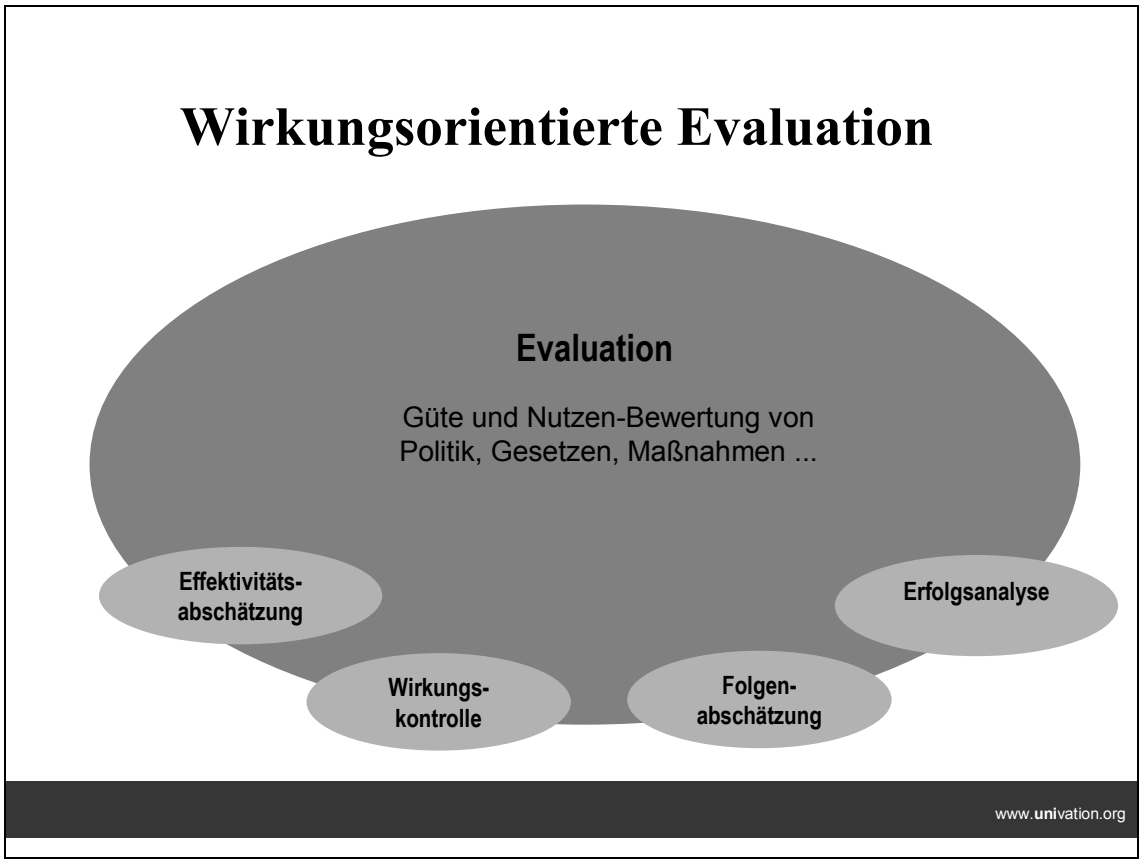
Ein ganz langer Satz, eine ganz breite Definition, in der sich entsprechend auch die verschiedensten Ansätze wiederfinden können.

Es gibt verschiedene Schwerpunkte von Evaluation. Es gibt Evaluationen zur Entscheidungsvorbereitung, zu Verbesserungen von Aktivitäten, die bereits geplant bzw. auch schon implementiert sind. Erkenntnisgewinn ist eher der Wissenschaft zuzuschreiben, deswegen hier eingeklammert. Evaluationsleistungen können somit summativ, also bilanzierend oder aber auch mehr formativ, gestaltend, verbessernd sein.

Es werden verschiedene Evaluationsrollen unterschieden: Proaktive, klärende, interaktive oder aber auch *impact assessment*. Der Fokus kann auch auf verschiedene Phasen gerichtet sein. Das kann Input, Prozess, Output, aber auch natürlich Struktur und Kontext umfassen. Der Zeitpunkt der Evaluation kann ex ante, vor einer Entscheidung über eine Intervention sein – was vielfach im Bereich der Mikrosimulation gemacht wird, wozu wir nachher etwas hören werden –, die Evaluation kann natürlich auch ex post oder aber auch begleitend eingesetzt werden.

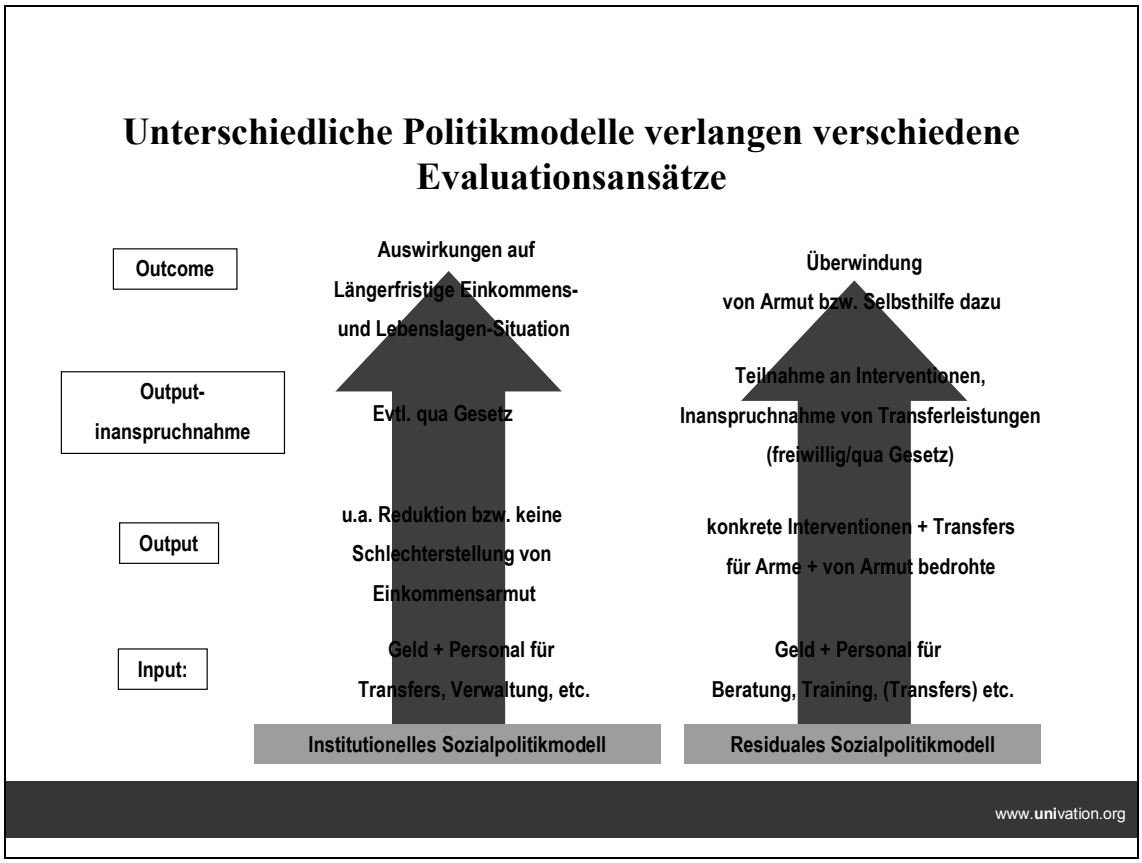
Wirkungsorientierte Evaluation:

Ich habe auf dem folgenden Schaubild ein paar Begriffe hingeschrieben, Begriffe, die auch oftmals als Evaluation verstanden werden und sicherlich auch entweder ein Teil von Evaluation sein können oder aber auch bestimmte Evaluationsansätze darstellen, wie beispielsweise Effektivitätsabschätzungen, Wirkungskontrollen, Folgenabschätzungen, Erfolgsanalysen. Für Evaluation wird manchmal auch der Begriff „wissenschaftliche Begleitung“ im Deutschen benutzt. Das alles kann im Rahmen von Evaluation verstanden werden, nicht nur einer dieser Begriffe spiegelt das gesamte Bild der Evaluation wider.



Wenn wir uns die Zielgruppe „Arme“, „von Armut Bedrohte“ anschauen, dann haben wir hier in Deutschland verschiedene Aktivitäten, die wir noch einmal unterscheiden können in solche, die ausschließlich für die Zielgruppe von Armut Betroffener geplant sind, oder aber verschiedenste Bevölkerungsgruppen betreffen. Wir haben es hier zum Teil mit breiteren Zielkatalogen zu tun, wo sicherlich Armutsvermeindung ein Aspekt ist und in manchen Aktivitäten vordergründig ist, und in anderen Armutsvermeidung oder Beseitigung von Armut ein Nebenziel ist.

Je nachdem, um welche Aktivitäten es sich handelt, sind auch unterschiedliche Evaluationsansätze sinnvoll einzusetzen. Auf der linken Seite der Grafik ist dargestellt, wie der Wirkungszusammenhang im Falle von hauptsächlich monetären Aktivitäten sein kann (Aktivitäten, die auf eine breite Zielgruppe, also nicht nur von Armut Bedrohte, zutreffen). Auf der rechten Seite ist dargestellt, wie der Zusammenhang zwischen Input, Output und Outcome letztlich sein könnte, wenn es darum geht, Armut zu überwinden bzw. Selbsthilfe dazu zu leisten. Das ist etwas, das sich auch die Bundesregierung auf die Fahnen geschrieben hat und wo sie auch verstärkt tätig sein will. Für diesen rechten Pfeil und die rechts aufgeführte Art von Interventionen sind sicherlich andere Arten von Evaluation notwendig als in dem links dargestellten Modell.



Qualität von Evaluation:

Es gibt eine ganze Menge an Literatur, eine ganze Menge an Diskussionen zu dem Thema Qualität von Evaluation. Wie sollen Evaluationen überhaupt aussehen, gestaltet werden, was gibt es für Qualitätsansprüche? Diese Diskussion ist in den USA schon etwas älter. Dort ist ein *joint committee* eingerichtet worden: 1981 sind erstmals Standards für Evaluationen veröffentlicht worden, die nach einem Diskussionsprozess wiederum 1994 überarbeitet worden sind. Sie haben also mit anderen Worten eine Tradition von zwanzig Jahren. Mittlerweile sind sie auch nach Deutschland gebracht worden. In Deutschland gibt es auch Evaluationsstandards von der Deutschen Gesellschaft für Evaluation mit einem jüngeren Datum von 2001. Es handelt sich hier um 25 Einzelstandards, die ich hier jetzt nicht im Einzelnen vortragen möchte. Was ich hier in diese Felder geschrieben habe, sind die Standardgruppen, nämlich: dass Evaluationen ***nützlich*** sein sollen, das heißt, dass sich die Evaluationen an den geklärten Evaluationszwecken sowie am Informationsbedarf der vorgesehenen Nutzer und Nutzerinnen ausrichten sollen, ***durchführbar*** sein sollen, dass eine Evaluation realistisch, gut gedacht, diplomatisch und kostenbewusst geplant und ausgeführt wird, sie sollen ***fair*** sein, das heißt, dass in einer Evaluation respektvoll und fair mit den betroffenen Personen und Gruppen umgegangen wird. Auch und gerade zum Thema Armut sind Evaluationen von Programmen sicherlich mit Sensibilität durchzuführen.

Wir hatten bereits gestern ein Beispiel gehört: eine Razzia zur Erhebung der Anzahl von Obdachlosen. ***Genauigkeit*** heißt, dass eine Evaluation gültige Informationsergebnisse zu dem jeweiligen Evaluationsgegenstand und den Evaluationsfragestellungen vorbringt und vermittelt. Dieser Bereich der Genauigkeitsstandards entspricht in weiten Teilen allgemeinen wissenschaftlichen Standards und wird auch wiederum in einzelnen Fachdisziplinen vertieft diskutiert.

Nützlichkeit von Evaluation:

Diese eine Attributgruppe ist wiederum in verschiedene Unterstandards aufgegliedert. Wir haben uns die zwei Unterstandards Klärung der Evaluationszwecke bzw. Transparenz von Werten, die wiederum Nutzung und Nutzen der Evaluation sehr stark bedingen, als besonders relevant im Kontext der Armuts- und Reichtumsberichterstattung herausgegriffen. Das heißt: Durch diese einzelnen Standards wiederum soll deutlich bestimmt sein, welche Zwecke mit der Evaluation verfolgt werden, so dass die beteiligten und betroffenen *Stakeholder* Position dazu beziehen können und das Evaluationsteam einen klaren Arbeitsauftrag verfolgen kann. Das ist nicht selbstverständlich.

Transparenz von Werten:

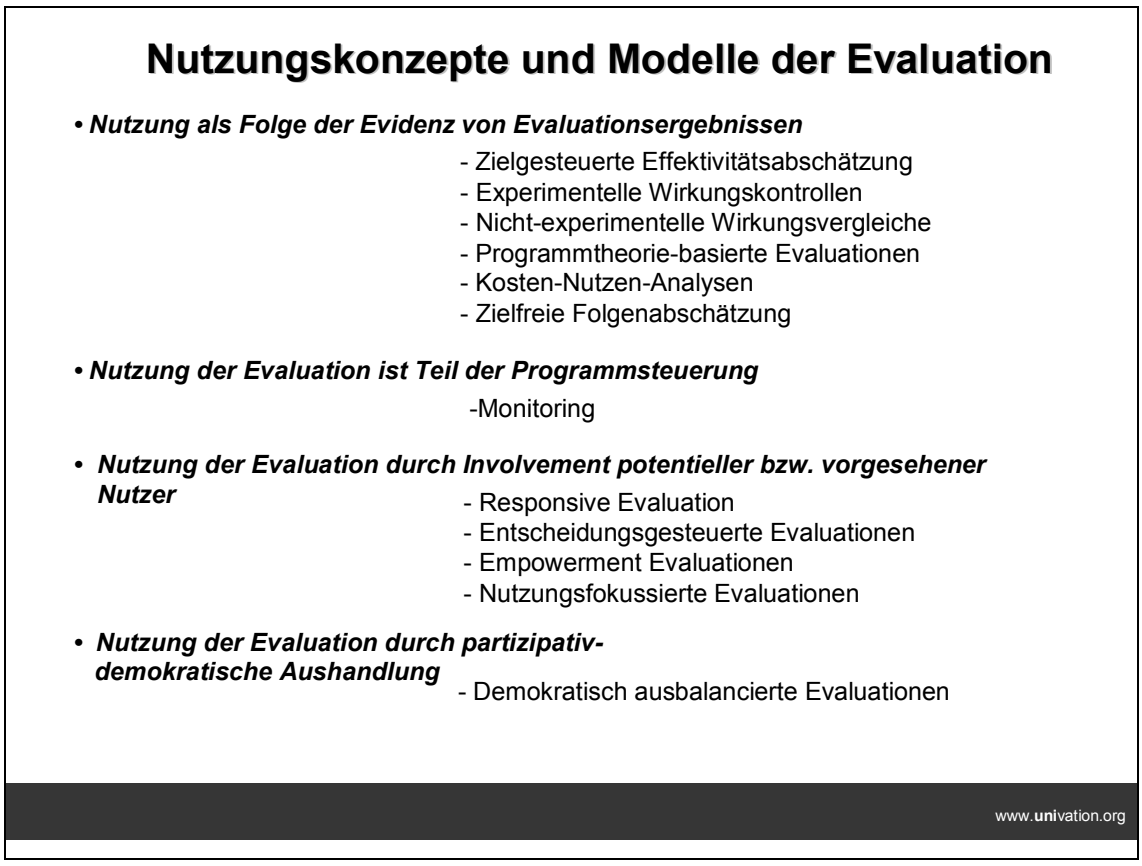
Die ganze Armutsdiskussion ist sehr wertgeladen und entsprechend auch spannungsgeladen. Die Perspektiven und Annahmen der Beteiligten und Betroffenen, auf denen die Evaluation und die Interpretation der Ergebnisse beruhen, sollen so beschrieben werden, dass die Grundlagen der Bewertung klar ersichtlich sind.

Vielleicht noch einmal ein kurzes Wort zu der Grundkonzeption dieser Standards: Diese Standards sind als Maximalstandards angelegt. Das heißt, sie formulieren, welche Anforderungen bestmöglich von Evaluationen insgesamt erfüllt werden sollten. Es können nicht immer alle Standards gleichermaßen erfüllt werden – das gehört zu dieser Konzeption der Maximalstandards dazu. Es gibt mittlerweile auch auf europäischer Ebene Standards für Evaluation, die so genannten MEANS–Kriterien, die im Bereich der Regionalpolitik entwickelt wurden, aber auch von anderen DGs eingesetzt werden. Sie bekommen natürlich für die einzelnen Mitgliedstaaten in dem Moment Relevanz, in dem es um Maßnahmen der EU geht, und sie werden auch sicherlich in die einzelnen Staaten transportiert und eventuell auch zunehmend akzeptiert, was die Durchführung von Evaluationen betrifft.

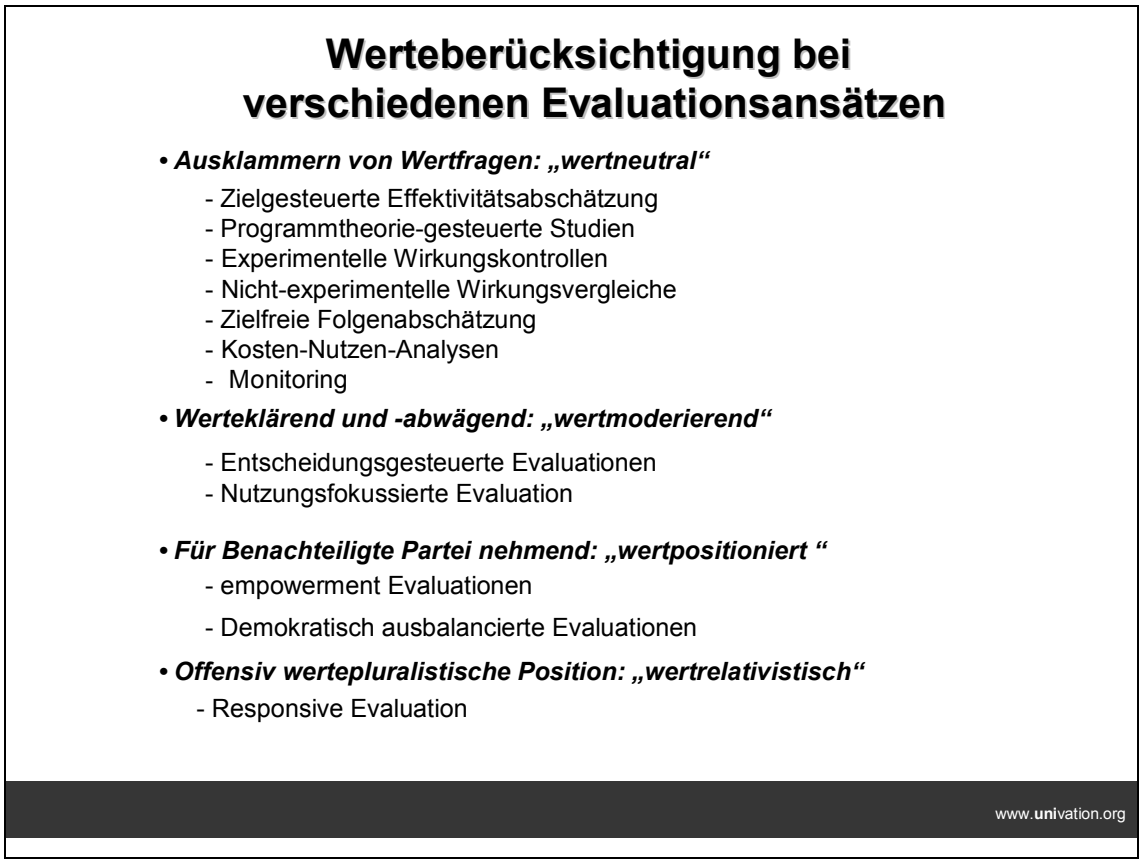
Ich möchte Ihnen diese Standards zum einen ganz kurz vorstellen, zweitens aber ist es für uns in dieser Perspektivstudie vielmehr ein Gedankenraster, ein Hilfsinstrument, um verschiedene Evaluationsansätze einordnen und Unterschiede aufzeigen zu können.

Wir unterscheiden verschiedene Nutzungskonzepte: Nutzung der Evaluation kann eine Folge der Evidenz von den Ergebnissen sein. Nutzung der Evaluation kann auch schon

Teil der Programmsteuerung sein. Nutzung der Evaluation kann beispielsweise auch durch *involvment* der potenziellen bzw. vorgesehenen Nutzer geschehen oder aber auch durch „partizipative demokratische Aushandlungen“ gefördert werden.



Einzeln aufgeführt stehen hier noch einmal verschiedene Evaluationsansätze. Auch das sind wieder ausgewählte Ansätze. Es gibt zwanzig, dreißig, je nachdem, wie man sie differenziert. Wir haben die Ansätze herausgegriffen, die wir für den Bereich Armuts- und Reichtumsberichterstattung als relevant einstufen. Wenn man sich anschaut, was an verschiedenen Ansätzen und Evaluationsmodellen dort steht, ist die Reihenfolge fast eine historische, das heißt, die Entwicklung verschiedener Ansätze hat sich etwas mehr in Richtung *involvment*, in Richtung partizipativ demokratische Aushandlung orientiert. Das sind Ansätze neueren Datums; bei den oberen Ansätzen gibt es natürlich viel größere, längere Traditionen des Einsatzes und der Erfahrung.



Diese verschiedenen Evaluationsansätze sind hier noch einmal anders eingeordnet, und zwar nach dem Kriterium: Inwiefern berücksichtigen diese verschiedenen Evaluationsansätze Wertedimensionen, Werteberücksichtigungen? Es gibt Ansätze, die klammern Wertfragen vollkommen aus. Es gibt andere, die sind eher werteklärend, wertemoderierend. Das heißt: Hier werden auch ganz explizit unterschiedliche Werte thematisiert. Empowerment Evaluation, demokratisch ausbalancierte Evaluationen kann man auch als wertepositionierte Ansätze bezeichnen; werterelativistisch wäre die responsive Evaluation.

Wir haben gestern von Herrn Noll Anforderungen an soziale Indikatoren und auch Anforderungen an deren politische Nutzung gehört. Ich denke, dass das Konzept sehr anschlussfähig ist: Welche Art von Indikatoren werden wie im Rahmen von Evaluationen wiederum eingesetzt? Dies fließt sicherlich auch hier wiederum unterschiedlich in die verschiedenen Evaluationsansätze hinein.

Evaluationen und Evaluationsmodelle mit Relevanz für den Bereich Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland sind bisher kaum aufgearbeitet worden. Wir sind dabei, erst einmal eine Übersicht zu schaffen, welche Evaluationen im Moment überhaupt für den Zeitraum der letzten vier Jahre durchgeführt worden sind. Die Intransparenz liegt sicherlich auch daran, dass es – wie überhaupt bei dem Thema

Armut – die verschiedensten Ministerien und damit auch wiederum Auftraggeber für Evaluationen und unterschiedliche Auftragnehmer gibt. Wir wollen in einem ersten Schritt anhand dieses Rasters eine Transparenz schaffen: Was gibt es an theoretischen Modellen, inwiefern sind die in letzter Zeit hier in Deutschland überhaupt eingesetzt worden? Wir wollen aufzeigen, welche anderen Möglichkeiten es noch gibt, Evaluation im Bereich der Armuts- und Reichtumsberichterstattung einzubringen.

Das ist der theoretische Hintergrund, den ich Ihnen hiermit ganz kurz darstellen wollte. Die Perspektivstudie geht auch noch darüber hinaus, ist aber noch im Prozess und insofern noch nicht reif zur Vorstellung hier. Vielen Dank!

Prof. Dr. Walter Hanesch

Schönen Dank, Frau Speer. Ich bitte Herrn Merz um seinen Beitrag.

Impulsreferat 2

Prof. Dr. Joachim Merz, Universität Lüneburg

Ich möchte Ihnen das Instrument der Mikrosimulation für die Wirkungsanalyse, für die Politikevaluation vorstellen. Zunächst werde ich Ihnen einen Überblick über die grundlegenden Ideen vorstellen und auf die unterschiedlichen Mikrosimulationsansätze hinweisen. Dann will ich Ihnen zeigen, wie die Mikrosimulationen mittlerweile weltweit in verschiedenen Modellen angewendet werden und Ihnen schließlich an einem sehr aktuellen Beispiel eine konkrete Anwendung für Deutschland illustrieren, nämlich einer Wirkungsanalyse der Verteilungswirkungen der Steuerreform und Alternativen auf das Einkommen auf der Basis des Einkommensteuerstatistik. An diesem Beispiel möchte ich zugleich die besonderen Vorteile, aber auch Grenzen des Mikrosimulationsansatzes aufzeigen. Schließlich möchte ich noch skizzieren, was zur Zeit in der Evaluationsforschung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland passiert – ich darf vorweg greifen, dass die Ergebnisse ernüchternd sind.

Wirkungsanalyse mit dem Instrument der Mikrosimulation – Charakteristika und internationale Anwendungen

Es hat sich mit vielen Analysen gezeigt, dass das Instrument der Mikrosimulation ein qualifiziertes und besonders geeignetes Instrument ist, die Wirkungen von Politiken, Handlungsalternativen, auf der individuellen Ebene, der Ebene der Betroffenen analysieren zu können. Seit der bahnbrechenden Arbeit von Orcutt (1957) hat eine wachsende Zahl von Mikrosimulationsmodellen mit damit angegangenen Analysen von

Steuer- und Transfersystemen in vielen Ländern weltweit den Erfolg und die besonderen Möglichkeiten unter Beweis gestellt.

Eine generelle Beschreibung des Mikrosimulationsansatzes findet sich in Merz 1991, für Deutschland wird die Mikrosimulation für Steueranalysen in Spahn, Galler, Kaiser, Kassella und Merz 1992 bearbeitet, Schatz, Merz und Kortmann 2002 haben ein Mikrosimulationsmodell für die Analyse künftiger Alterseinkommen im Rahmen der jüngsten Rentenreform entwickelt.

Internationale Entwicklungen werden beschrieben und diskutiert in Orcutt, Caldwell und Wertheimer II 1976, Orcutt, Merz und Quinke 1986, Atkinson und Sutherland 1988, Brunner und Petersen 1990, Citro und Hanushek 1991a,b, Hancock und Harding 1996 und aktuell von Gupta und Kapur 2000 sowie Mitton, Sutherland und Weeks 2000.

Die Mikrosimulation ist zunächst eine Form der *Simulation*. Das bedeutet, dass zielorientiert nach den Wirkungen von Alternativen gesucht wird. Das ist immer dann besonders angesagt, wenn solche Wirkungsanalysen realiter mit schweren Folgen verbunden sind oder sein könnten. Einen Atomunfall wird man nicht als *Real world*–Experiment durchführen. Man simuliert also anhand von Modellen auf der Basis von (möglichst) empirisch fundierten Daten.

Natürlich gibt es auch *Real world*–Experimente. Sie kennen vielleicht das *New Jersey Income–Maintenance Experiment*. Hier wurden verschiedenen Bevölkerungsgruppen in den USA tatsächlich unterschiedliche Steuer- und Transfersysteme auferlegt. Diese haben dann mit diesen verschiedenen Systemen gelebt und gearbeitet. Man hat gehofft, das Verhalten und die Reaktionen unter den alternativen Steuer- und Transfersystemen – eben unter realen Bedingungen – analysieren zu können.

Die *Mikro*simulation selbst unterscheidet sich von der *Makro*simulation dadurch, dass sie auf der Personen-, Haushalts- und Familien- sowie auf der Firmenebene, oder der Ebene anderer Assoziationen, eben auf Daten der Individualebene aufbaut. Jede dieser Mikroeinheiten hat bestimmte Charakteristika: das Alter einer Person, die Steuern, die Transfers, die Haushaltszusammensetzung, die Erwerbstätigkeit usw.

Was wird nun simuliert? Diese Charakteristika werden sich unter dem Einfluss der unterschiedlichen Politik verändern. Das Hauptanwendungsgebiet der Mikrosimulation ist tatsächlich die Steuer- und Transferpolitik und ihre Auswirkungen auf die Betroffenen. Man versucht also gerade im wirtschafts- und sozialpolitischen Bereich mit der Wirkungsanalyse zu quantifizieren, wie Politik auf den Einzelnen und auf einzelne Gruppen der Gesellschaft wirkt. Der große Vorteil liegt in der Verteilungsanalyse. Wenn die Mikrosimulation – und das machen alle fortgeschrittenen Modelle – eben auf einer repräsentativen Stichprobe aufbaut, dann sind auch alle Bevölkerungsgruppen mehr oder weniger dort eingebunden. Es ist nicht mehr die Analyse an

typischen Fällen, es ist die Analyse an einer Stichprobe, die möglichst repräsentativ sein soll, die das Ganze so spannend macht, um eben die Effekte in den unterschiedlichen sozioökonomischen Gruppierungen herauszufinden.

Statische Mikrosimulation

Es gibt, grob gesagt, zwei zentrale Mikrosimulationsansätze. Der eine ist die *statische* Mikrosimulation, der andere die *dynamische* Mikrosimulation. Bei der statischen Mikrosimulation wird eine Stichprobe über die Zeit fortgeschrieben, also gealtert – man nennt es *aging* –, indem durch eine Umgewichtung der Mikroeinheiten die Struktur der Stichproben fortgeschrieben und aktualisiert wird (vgl. Abb. 1). Als anzupassende Rahmendaten liegen z. B. die Gesamtanzahl aller Ein- und Zwei–Personenhaushalte, die Anzahl aller Personen in Altersgruppen, die Anzahl der Rentner etc. vor. Solche Daten können auch aus einer Projektion in die Zukunft, oder auch aus der systematischen Variation, also für eine Sensitivitäts- und Robustheitsanalyse, gewonnen worden sein.

Diese neue demografische Struktur wird mit Programmpaketen wie zum Beispiel ADJUST, das wir entwickelt haben, auf die Stichprobe aufgesetzt. Das Programmpaket ADJUST zur Hochrechnung von Mikrodaten ist ein effizientes Programm, das mit Massenmikrodaten arbeitet (Merz 1994). Es wurde mittlerweile erfolgreich national wie auch international eingesetzt (z. B. Statistisches Bundesamt: Hochrechnung der EVS, Zeitbudgetstudien; Sozio–oekonomisches Panel; UK: London School of Economics and Political Sciences (LSE); Australien: NATSEM).[17]

Mit ADJUST können also neue Gewichte und damit demografische Veränderungen einfach und effektiv berechnet und zur Fortschreibung einer Stichprobe verwendet werden. Das bedeutet: Sie haben also einen Querschnitt (*cross section) als Ausgangsstichprobe*, und mit der Umgewichtung wird die Bedeutung, das Gewicht, bspw. eines bestimmten Haushaltstyps, verändert. Damit verändern sich bspw. natürlich auch die gewichteten Aggregate für bestimmte Gruppen oder ein Aggregat insgesamt. Die Mikroeinheiten bleiben also erhalten, sie werden über die veränderten Bevölkerungsrahmendaten eben nur anders gewichtet.

[17] Eine Demo-Version kann von unserer Homepage von http://ffb-uni-lueneburg.de/adjust zum Ausprobieren heruntergeladen werden.

Abbildung 1: Statische und dynamische Mikrosimulationsansätze

STATISCHE MIKROSIMULATION		
Querschnitt mit n Mikroeinheiten	Simulation durch institutionelle und verhaltensmäßige Merkmalsänderung der Mikroeinheiten	Querschnitt mit n Mikroeinheiten
t	'static aging': demographische Hochrechnung für t + v durch Umgewichtung der Stichprobe (v=0,1,2,...)	t + v (v=0,1,2,...)
DYNAMISCHE QUERSCHNITTS–MIKROSIMULATION		
Querschnitt mit n Mikroeinheiten	Simulation durch institutionelle und verhaltensmäßige Merkmalsänderung der Mikroeinheiten	Querschnitt mit m Mikroeinheiten
t	'dynamic aging': jede Mikroeinheit wird für jede Zeitperiode mit empirisch fundierten Überlebenswahrscheinlichkeiten fortgeschrieben	t + 1
DYNAMISCHE LÄNGSSCHNITT–MIKROSIMULATION		
Kohorte mit k synthetischen Lebenszyklen	Simulation durch institutionelle und verhaltensmäßige Merkmalsänderung der Mikroeinheiten 'life cycle aging': jede generierte Mikroeinheit wird von der Geburt bis zum Tod periodenweise mit Überlebenswahrscheinlichkeiten fortgeschrieben	Kohorte mit k synthetischen Lebenszyklen

Dynamische Mikrosimulation

Anders ist das bei der *dynamischen* Mikrosimulation. Dort wird jede Person – wenn wir einmal bei Personen und Haushalten bleiben wollen – individuell gealtert: Es gibt eine Überlebenswahrscheinlichkeit, und jede Person im Haushalts-/Familienverbund wird danach für die laufende Periode „weiterleben“ oder nicht. Die überlebende Person wird dann eine Fülle weiterer Module durchlaufen, die ihrerseits wieder mit Wahrscheinlichkeiten für einen Ereigniseintritt arbeiten können. Module können abbilden: (je nach Alter der Person) Schulprozesse, Arbeitsmarktprozesse, Einkommen, Arbeitslosigkeit, Steuern, Transfers, Konsum usw. Der Ausgangspunkt ist eine große Stichprobe, aber jede Person wird individuell betrachtet. Es kommt zu Heiratsprozessen, Scheidungsprozessen: Familienformationen können sehr gut abgebildet werden, so dass eben auch nach dieser Periode nicht mehr dieselbe Anzahl von Personen, Haushalten und Familien vorhanden ist.

Die letzte prinzipielle Form ist die dynamische Lebenslauf–Mikrosimulation (*life cycle microsimulation)*. Sie simuliert jede einzelne Person *from cradle to grave* – von der Wiege bis zur Bahre. Wenn Sie dagegen einen Querschnitt fortschreiben und den gesamten individuellen Lebenszyklus zum Beispiel für Rentenreformanalysen erhalten wollen, brauchen Sie eben vierzig, fünfzig, sechzig Jahre in der Fortschreibung, bis Sie dann auch den ganzen Lebenszyklus haben. Sie beginnen ja aus einem Querschnitt heraus sonst mit Personen, die zwanzig oder sechzig Jahre alt sind. Bei der Lebenszyklusmikrosimulation dagegen werden zwei-, drei-, vier- oder fünftausend Personen „geboren“ und werden nun jedes Jahr fortgeschrieben bis zu ihrem Tod bzw. bis zu einem Renteneintritt. Diese Verlaufsdaten sind natürlich besonders gut geeignet, die Einkommensprozesse im Längsschnitt gut nachzubilden und dann bspw. für Rentenreformanalysen zu gebrauchen.

Institutionelle Regelungen und “behavioral response“

Das waren einige wenige Bemerkungen zu den Grundzügen der Mikrosimulation. Ich will noch ein paar Worte zu den institutionellen Regelungen und zu *behavioral response*, also der verhaltensmäßigen Antwort auf eine Politik, sagen: Das Gute bei Mikrosimulationsmodellen ist, dass sie sehr komplizierte Regelungen in den Steuer- und Transfersystemen individuell abbilden können, indem sie alle Charakteristika – Anzahl der Kinder im Haushalt, die Einkommenssituation usw. – berücksichtigen. Es können also sehr komplexe Strukturen abgebildet werden. Schwierig wird es bei der Frage, wie das Individuum in seinem Verhalten davon beeinflussen wird. Ich habe z. B. in meiner Habilitationsschrift damals gefragt, welche incentives, welche Anstöße es von der damaligen Steuerreform auf das Arbeitsangebot von Frauen und Männern auf den Arbeitsmarkt, auch in unbezahlter Aktivität, gibt. Es ist recht aufwändig diese Verhaltensrelationen mikroökonometrisch zu schätzen, die Antworten also auf eine

Politik quantitativ herauszufinden, weil dies prinzipiell eigentlich gar nicht beobachtet werden kann. Aber das wiederum ist zugleich auch ein besonderer Vorteil der Mikrosimulation: Verschiedene Szenarien – eben auch im Verhalten – können in ihren Wirkungen analysiert werden.

Internationale Anwendungen

Es wird leider den zeitlichen Rahmen sprengen, wenn ich hier auf internationale Anwendungen eingehe. Einen guten Einstieg finden Sie über die bereits vorne angesprochene aktuelle Literatur (wie z. B. Mitton, Sutherland und Weeks 2000) sowie in den Überblicken mit internationalen Anwendungen von Merz 1991, 1994.

Ein Beispiel einer aktuellen Wirkungsanalyse: Verteilungswirkungen der Steuerreform 2000/2005 im Vergleich zum „Karlsruher Entwurf“:

Als ein konkretes Beispiel einer aktuellen Wirkungsanalyse möchte ich nun die Verteilungswirkungen der Steuerreform 2000/2005 im Vergleich zum „Karlsruher Entwurf“ eben mit dem Instrument der Mikrosimulation vorstellen. Dies ist eine Mikrosimulationsanalyse, die zusammen mit dem Statistischen Bundesamt (Markus Zwick) und von unserem Forschungsinstitut Freie Berufe (FFB) der Universität Lüneburg (Joachim Merz und Henning Stolze) durchgeführt wurde. Ein FFB–Diskussionspapier ist hierzu erhältlich (Merz, Stolze und Zwick 2002), in „Wirtschaft und Statistik“, Heft 8/2002, haben wir erste Ergebnisse dazu vorgestellt (Merz und Zwick 2002).

Worum geht es hier? Um das, was für die Armutsforschung, für die soziale Ausgrenzung, für Reichtumsforschung besonders wichtig ist: um die Verteilungswirkung einer großen Reform, nämlich hier der aktuellen Steuerreform, und ihrer Alternativen, nämlich neuen Vorschlägen aus dem so genannten „Karlsruher Entwurf“ auch im Vergleich zur Steuersituation vorher (bis zum Jahr 2000).

Datenbasis: Mikrodaten der Einkommensteuerstatistik

Zunächst zur innovativen Datenbasis: Erstmalig konnten die individuellen anonymisierten Daten einer Zehn–Prozent–Stichprobe von allen ca. 30 Millionen Steuerpflichtigen für eine solche Mikroanalyse verwendet werden. Auch zum ersten Mal konnten im Rahmen des ersten Armuts- und Reichtumsberichts hohe Einkommen damit analysiert werden (Merz 2001). Dafür wurden von uns geschriebene Auswertungsprogramme im Statistischen Bundesamt auf die Mikrodaten angewendet.

Von solchen Möglichkeiten mit Mikrodaten zu arbeiten haben wir seinerzeit im SPES–Projekt und in dem Sonderforschungsbereich 3 „Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik“ der Universitäten Frankfurt und Mannheim lange geträumt:

nämlich zumindest den indirekten Zugriff auf die anonymisierten Individualinformationen und die Möglichkeit zu haben, mit dem gesamten komplexen Steuersystem die Situation vor und nach einer Politikänderung – hier der Steuerreform 2000 – abzubilden.

Mit dieser Datenbasis, bei der ich es bei dieser kurzen Beschreibung belassen will, haben wir dann Verteilungsanalysen vorgenommen. Ich möchte noch darauf hinweisen, dass mit der Einkommensteuerstatistik eine Totalerhebung vorliegt, die zudem relativ aktuell ist: sie basiert auf den Daten von 1995. Ich hoffe, dass man für den neuen Armuts- und Reichtumsbericht die aktuellste Mikrodatenbasis, das wären dann die 98er Daten, bekommt. Diese müssen natürlich auch ein bisschen *time lag* haben, weil hinsichtlich der Steuern die Steuerpflichtigen zwei Jahre Zeit haben, bis alles anzugeben ist. Dann folgen die Bearbeitungen in den Finanzämtern in den statistischen Landesämtern, dem Statistischen Bundesamt. Die recht lange Verzögerung liegt nicht daran, dass nichts getan würde, sondern dass manches eben auch prozessbestimmt dauert. Für den neuen Armuts- und Reichtumsbericht könnte es trotzdem gelingen, Veränderungen zumindest in den 90er Jahren aufzuzeigen.

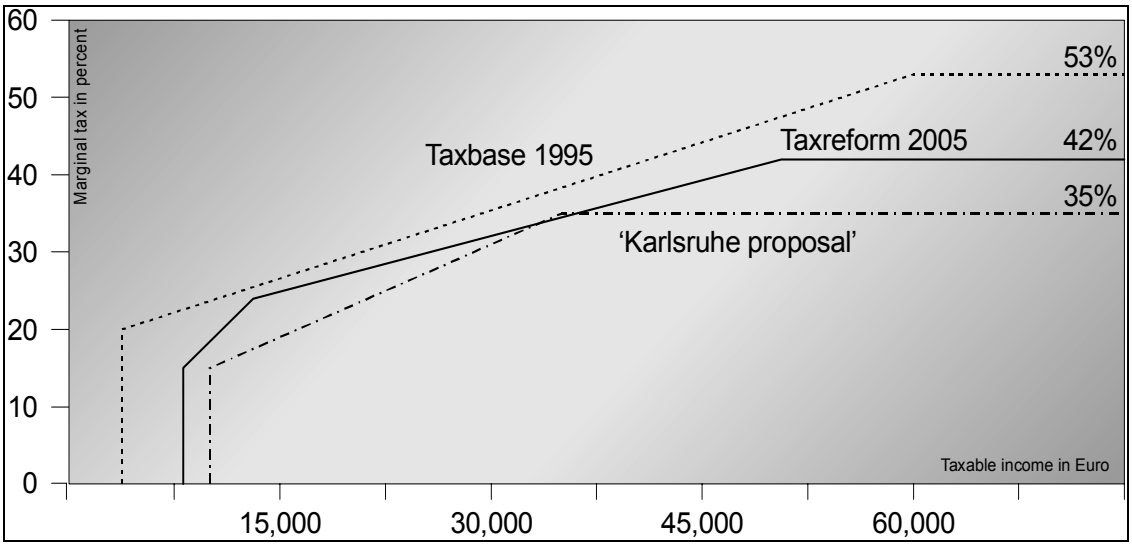
Ökonomischer Einkommensbegriff

Ein wichtiger Ausgangspunkt für die ökonomische Analyse der Steuerstatistik: Zusammen mit dem DIW, Herrn Bach, Herrn Bartholmai und anderen haben wir uns Gedanken gemacht, wie wir von dem eigentlichen steuerlichen Einkommensbegriff herunterkommen können und einen ökonomischen Begriff wählen, der eben den ökonomischen Belangen näher kommt, zumal Gestaltungsspielräume gerade bei hohen Einkommen eine Rolle spielen dürften. Das haben wir getan und dies ist in meinem Gutachten (Merz 2001) zu hohen Einkommen im Rahmen des ersten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung auch ausführlich beschrieben: aufwändig, aber notwendig.

Alternative Steuertarife

Betrachten wir zunächst mit Abb. 2 die unterschiedliche Tarifstruktur anhand der Grenzsteuersätze der im weiteren untersuchten Alternativen, der Ausgangssituation (Steuertarif bis 2000, tax base), der aktuell gültigen Steuerreform 2000/2005 und des „Karlsruher Entwurfs“.

Abbildung 2: Alternative Tax Systems in Germany
Marginal Taxrates*



* for one person tax units without children

Quelle: Merz, Stolze und Zwick 2002

Auf der *x*–Achse ist das zu versteuernde Einkommen abgetragen, auf der *y*–Achse der jeweilige Grenzsteuersatz. Der Eingangsbereich des alten Steuertarifs (tax base) bspw. beginnt bei einem geringeren zu versteuernden Einkommen, alle weiteren Grenzsteuersätze liegen über den Werten der Alternativen. Insgesamt kann festgehalten werden, dass bei dem „Karlsruher Entwurf“ und bei der jetzigen aktuellen Steuerreform 2000/2005, die erst 2005 abgeschlossen sein soll – bzw. kürzlich um ein Jahr verschoben wurde –, von der Tarifstruktur her ein wesentlich differentes Bild zu sehen ist. Die Höchststeuersätze sind beim Karlsruher Vorschlag wesentlich reduziert auf 35 Prozent gegenüber der alten Situation von 53 Prozent und der jetzigen Situation von 42 Prozent. Hier gibt es große Unterschiede, und das sind auch die Parameter, an denen zentral die Reformansätze ansetzen: an der Bemessungsgrundlage und am Tarif.

Lassen Sie mich noch mit einigen Bemerkungen die alternativen Steuersysteme charakterisieren (vgl. Tabellen 1a–c).

Tabelle 1a: Eckpunkte der Einkommensteuer 1995

- Grundfreibetrag bei 5 616 DM
  ⇒ Besteuerung von Teilen des Existenzminimums
- Spitzensteuersatz bei 53 %
- Solidaritätszuschlag in Höhe von 7,5 % der festgesetzten Einkommensteuer
- Tarifbegrenzung bei gewerblichen Einkünften
  ⇒ Spitzensteuersatz bei gewerblichen Einkünften von 47 %
- hälftiger Steuersatz für außerordentliche Einkünfte
  insbesondere für Veräußerungsgewinne
- nahezu uneingeschränkter Ausgleich zwischen den Einkunftsarten möglich (horizontaler Verlustausgleich)
- Verlustabzug für zwei vorangegangene Veranlagungsjahre jeweils in Höhe von 10 000 000 DM möglich
- Ermäßigung bei niedrigem Einkommen
- Ermäßigung bei Belastung mit Erbschaftsteuer

Der Grundfreibetrag bei der Ausgangssituation lag bei 5 600 DM, der Spitzensteuersatz bei 53 Prozent. Es gibt einen Verlustausgleich: Ermäßigungen bei niedrigem Einkommen, Ermäßigungen bei Belastung mit Erbschaftssteuer usw., also eine Fülle spezifischer Regelungen, die die Situation vor 2000 beschreiben.

Das neue und aktuelle System, dem wir jetzt gerade unterliegen, wird charakterisiert durch einen erhöhten Grundfreibetrag, einen geringeren Spitzensteuersatz, Einschränkung der Verlustrechnung – gewerbliche Einkünfte werden anders behandelt –, und eine Menge an Verlustvor- und –rückträgen, die beschränkt wurden (vgl. Tab. 1b). Dieser Ausgleich von Verlusten wird also anders behandelt; das ist auch ein besonderer Bereich, dem sich der „Karlsruher Entwurf“ widmet.

Tabelle 1b: Eckpunkte der Einkommensteuer 2005
• Grundfreibetrag bei 14 990 DM • Spitzensteuersatz bei 42 % • Solidaritätszuschlag in Höhe von 5,5 % der festgesetzten Einkommensteuer • Einschränkung der Verlustverrechnung und damit die Einführung einer Mindestbesteuerung • Wegfall der Tarifbegrenzung für gewerbliche Einkünfte und Einführung einer pauschalen Gewerbesteueranrechnung mit einem Hebesatz von 180 % • Höhere Besteuerung von außerordentlichen Einkünften • Beschränkung der Verlustvor- und -rückträge • Abschaffung der Steuerermäßigung für Landwirte • Wegfall der steuerlichen Anerkennung von Kinderbetreuungskosten • Wegfall der Steuerbegünstigung zur Förderung des Wohneigentums sowie des Baukindergelds und Einführung der Förderung nach dem Eigenheim-zulagengesetz

Im „Karlsruher Entwurf“ haben wir einen Eingangssteuersatz von 15 Prozent und einen Spitzensteuersatz von 35 Prozent. Es gibt einen „Menschengrundfreibetrag“: unabhängig davon, ob Sie Kind sind oder nicht, bekommen Sie einen Freibetrag von rund 8 000 EUR. Es gibt nur eine Einkunftsart, keine Mindestbesteuerung und eine konsequente Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Die Veräußerungsgewinne sollen besteuert werden, Lohnersatzleistungen gestrichen werden usw. Das geht bis zur Streichung der steuerlichen Berücksichtigung der Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte. Dies ist ein weitgehender Vorschlag, der zur Transparenz des Steuersystems beitragen soll.

Tabelle 1c: Eckpunkte des „Karlsruher Entwurfs“

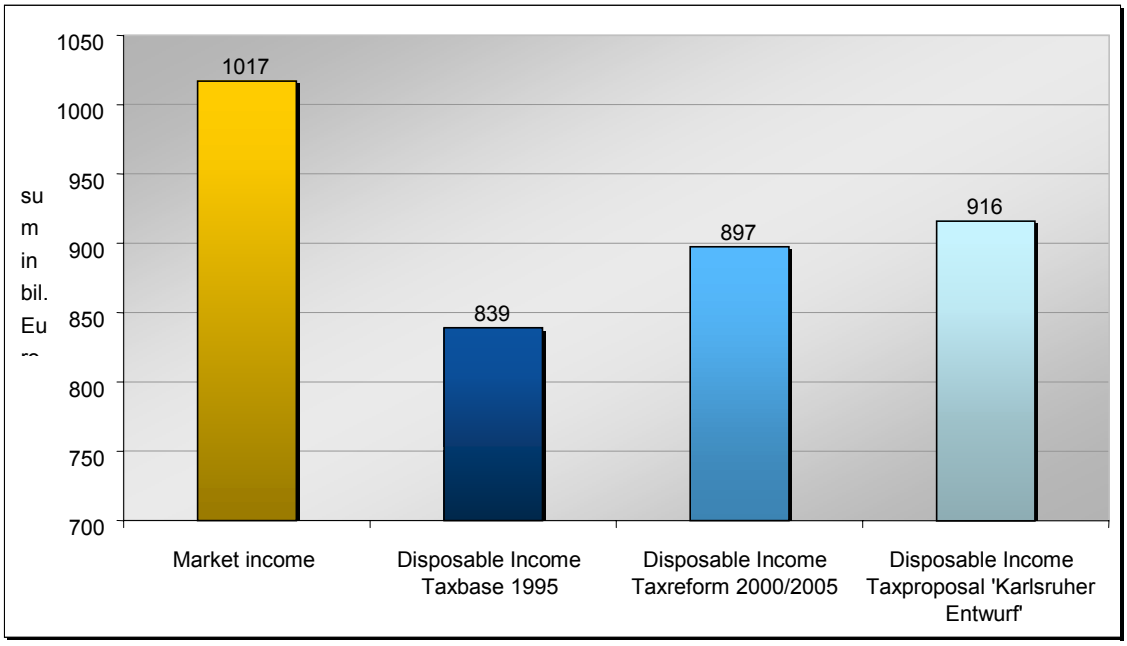
- Eingangssteuersatz von 15 % ab 16 000 DM
- Spitzensteuersatz von 35 % ab 70 000 DM
- „Menschen – Grundfreibetrag“ von 16 000 DM auch für Kinder
- Nur eine Einkunftsart und damit vollständige Verrechnung der negativen Einkunftsarten
  $\Rightarrow$ keine Mindestbesteuerung
- Kosequente Verbreiterung der Bemessungsgrundlage u. a. durch:
  – Besteuerung der Veräußerungsgewinne
  – Besteuerung der Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld
  – Besteuerung der Nacht-, Sonn- und Feiertagszuschläge
  – Besteuerung von 70 % der Renten
  – Streichung der Steuerfreiheit für Spenden gleich welcher Art
  – Streichung der steuerlichen Berücksichtigung der Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte

Eine kleine Nebenbemerkung: Auch die jetzige Steuerreform, von der rotgrünen Regierung im Jahr 2000 auf den Weg gebracht, hatte sich auf die Fahne geschrieben, transparent zu sein, vereinfacht zu sein (wie jedes „Jahrhundertwerk“). Wenn Sie das einmal programmieren und die diversen Verlustverrechnungen nachvollziehen, dann können allerdings Zweifel an der beabsichtigten Transparenz aufkommen.

Wirkungsanalyse der Steuerreformalternativen

Wie wirken jetzt das aktuelle Steuersystem und die Alternativen? Beginnen wir mit aggregierten Wirkungen (vgl. Abb. 2): Die Aggregate zeigen, dass die Steuerbelastung im alten System mit 178 Mrd. EUR relativ groß war. Die besonderen Steuerentlastungen sehen Sie beim „Karlsruher Entwurf“ (Steuerlast 111 Mrd. EUR, Steuerentlastung 37,4 %): etwas weniger entlastend, aber dennoch von großem Betrag im Vergleich zum alten System ist die Reduktion des aktuell gültigen Steuersystems um 32,8 % (Steuerlast 120 Mrd. EUR).

Abbildung 2: Alternative Tax Systems in Germany – Overall Market Income and Disposable Income



Source: Income Tax Statistic 1995, 10 % Sample (n=3 mio.), own computations

Quelle: Merz, Stolze und Zwick 2002

Der besondere Vorteil der Mikrosimulation liegt natürlich in der Analysemöglichkeit für einzelne Gruppen und nicht nur der Aggregate insgesamt. Tabelle 2 stellt für unterschiedliche Gruppen der Bevölkerung unterschieden nach der beruflichen Stellung und darunter nach Gruppen freiberuflicher Tätigkeit, nach dem Geschlecht und nach dem Familientyp die Auswirkungen der Reformalternativen auf das mittlere verfügbare Einkommen (also nach Steuern) dar.

Berufliche Stellung

Wenn Sie nach der beruflichen Stellung unterscheiden, nach Freiberuflern, Unternehmern, abhängig Beschäftigten und nach Personen mit sonstigem Einkommen, dann ist die Ausgangssituation (taxbase) gekennzeichnet durch ein breites Spektrum von einem mittleren verfügbaren Einkommen von etwa 53 000 EUR im Jahr bei Freiberuflern bis ca. 28.000 bei abhängig Beschäftigten und 17.000 bei den Sonstigen.

Deutlich wird, dass die Unternehmer bezüglich ihres mittleren verfügbaren Einkommens bei beiden Alternativen die relativ größte Steuerreduktion erfahren: Ihr Einkommen hat sich durch das aktuelle Steuersystem um ca. 15 % verbessert; der Karlsruher Entwurf würde eine Erhöhung um ca. 18 % bringen. Dagegen profitieren die abhängig Beschäftigten um 6,3 % bzw. um 8,4 % bei dem Karlsruher Entwurf.

Weitere unterschiedliche Wirkungen auch innerhalb der Freiberufler bspw. quantifiziert Tabelle 2.

Tabelle 2: Alternative Tax Systems in Germany – Mean Disposable Income by Socioeconomic Breakdowns

	Mean Disposable Income				
	Taxbase 1995	Taxreform 2000/2005 Difference to Taxbase		Taxproposal 'Karlsruher Entwurf' Difference to Taxbase	
	€	€	%	€	%
All	28 497	+ 1 973	*+ 6,9 %*	+ 2 584	*+ 9,1 %*
Occupation					
Professions	52 933	+ 3 716	*+ 7,0 %*	+ 5 508	*+ 10,4 %*
Entrepreneurs	37 958	+ 5 832	*+ 15,4 %*	+ 6 804	*+ 17,9 %*
Employees	28 495	+ 1 786	*+ 6,3 %*	+ 2 394	*+ 8,4 %*
Others	17 250	+ 494	*+ 2,9 %*	+ 650	*+ 3,8 %*
Professions					
medical	81 805	+ 6 216	*+ 7,6 %*	+ 9 722	*+ 11,9 %*
legal and economic advisors	61 239	+ 4 372	*+ 7,1 %*	+ 6 285	*+ 10,3 %*
technical and scientific	50 922	+ 3 288	*+ 6,5 %*	+ 4 658	*+ 9,1 %*
pedagogic and translating	23 377	+ 1 407	*+ 6,0 %*	+ 1 696	*+ 7,3 %*
publicistic and artistical	23 357	+ 1 464	*+ 6,3 %*	+ 1 858	*+ 8,0 %*
Gender					
Men	38 904	+ 2 800	*+ 7,2 %*	+ 4 132	*+ 10,6 %*
Women	40 327	+ 3 288	*+ 8,2 %*	+ 5 413	*+ 13,4 %*
Family-Type					
Single	18 172	+ 1 149	*+ 6,3 %*	+ 1 263	*+ 6,9 %*
Single /w children	21 126	+ 1 334	*+ 6,3 %*	+ 1 908	*+ 9,0 %*
Married couple	35 266	+ 2 252	*+ 6,4 %*	+ 2 285	*+ 6,5 %*
Married couple /w one child	38 904	+ 2 800	*+ 7,2 %*	+ 4 132	*+ 10,6 %*
Married couple /w two or more children	40 327	+ 3 288	*+ 8,2 %*	+ 5 413	*+ 13,4 %*

Source: Income Tax Statistic 1995, 10 % Sample (n=3 mio.), own computations

Quelle: Merz, Stolze und Zwick 2002

Familientyp

Eine zentrale Zielgruppe der Steuerreform sind Familien. Wie Tabelle 2 verdeutlicht, können durch das aktuelle Steuersystem gegenüber dem alten System vor allem Verheiratete mit Kindern ihr verfügbares Einkommen erhöhen: durch das aktuelle System um 7–8 %, durch den Karlsruher Entwurf um 10–13 %.

Was ich bisher angesprochen habe, waren Auswirkungen der Steuerreformalternativen auf die individuelle Steuerlast selbst und damit auch auf das verfügbare Einkommen, das Einkommen nach Steuern. Noch einmal möchte ich hervorheben, dass hinter den hier angesprochenen Aggregaten die jeweiligen Einzelfälle mit ihren vielfältigen Regelungen steuerlicher Art stehen. Es wird also nicht auf einer Gruppenebene simuliert, sondern eben auf der Mikroebene direkt.

Leider erlaubt es mir die verfügbare Zeit nicht, die weiter interessanten Verteilungs- und Umverteilungseffekte der Reformalternativen vorzustellen. Vielleicht kann ich in der Diskussion noch etwas darauf eingehen.

Zum Abschluss möchte ich noch einige Bemerkungen zur bereits anvisierten Wirkungsforschung im Arbeitsmarktbereich sagen und damit noch allgemeiner zu unserem Thema:

Wirkungsforschung im Arbeitsmarktbereich

Es gibt dazu einen interessanten Band der Zeitschrift „Perspektiven der Wirtschaftspolitik“, in dem Bernd Fitzenberger, Reinhard Hujer, Michael Lechner und andere den Stand der Evaluationsforschung im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik behandelt haben. Ich kann ihn gerne einmal herumgehen lassen, wahrscheinlich kennen Sie diesen Band auch. Dort wird untersucht die Frage nach den schließlichen Wirkungen der eingesetzten Politikmittel (und die Diskussion war im letzten Jahr auch ziemlich heiß darüber): Wie erfolgreich ist denn eigentlich unsere Arbeitsmarktpolitik, wie erfolgreich ist eigentlich unsere Sozialpolitik – und hier der Bereich Arbeitsmarkt?

Die Ergebnisse sind ernüchternd, einerseits wegen fehlender Daten, andererseits auch, damit verbunden, wegen methodischer Probleme. Denn was sucht man eigentlich in der Evaluations- und Wirkungsforschung? Man sucht einen perfekten Zwilling! Der eine Zwilling unterliegt einer Maßnahme nicht, und der andere Zwilling bekommt nun Unterstützung, Sozialhilfe, oder er handelt unter einem alternativen Steuersystem oder Ähnliches. In der Suche dieses Zwillings unterscheiden sich die Geister. Finde ich ihn? Gelingt es mir durch Matchmethoden, die beiden möglichst nahe zu bringen, die Distanz dort in diesen Variablen gering zu halten und dann zu sehen, ob dieses eine Instrument oder die eine Politik gewirkt hat oder dann wirkt? Das ist der große und schwierige Ansatz. Es gibt dazu nicht nur in Amerika erfolgversprechende Ansätze, so dass ich in einem euphorischen Satz enden will:

Es ist unbedingt notwendig, dass wir eine Wirkungsforschung, eine Evaluation im wirtschafts- und gerade auch im sozialpolitischen Bereich durchführen, nicht nur allein aus fiskalischen Zwecken, sondern um eine gezielte Politik, eine gezielte Hilfe und Unterstützung auch wirklich erreichen zu können. Ich möchte in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Einkommensteuerstatistik noch einmal unterstreichen: Wenn

ich diese Statistik auch noch um Bezieher mit geringem Einkommen erweitern könnte und um Daten von denen, die keine Steuer bezahlen oder nicht zur Steuer veranlagt werden, dann hätte man eine Datenbasis in der Verknüpfung zum Beispiel mit der EVS, die sehr detailliert einen bestimmten großen Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik abbilden kann und damit eben auch Verteilungs- und Wirkungsanalysen sehr dienen kann.

Für die Wirkungsanalyse sind also insgesamt gesehen Mikrodaten, Informationen auf der Individualebene, von entscheidender Bedeutung. An diesen Mikrodaten kann dann die Mikrosimulation ansetzen und nicht nur ex post, also im Nachhinein Politik untersuchen, sondern auch ex ante, also bei der vorausschauenden Politikgestaltung zielgerichtet und effizient eingesetzt werden. Gerade in Zeiten knapper Mittel ist eine solche zielgerichtete und an den Betroffenen ausgerichtete Politik unabdingbar, auch wenn Grenzen durch die Daten selbst als auch in der Modellierung immer gegeben sein werden. Vielen Dank!

Ausgewählte Literatur

Brunner, J.K. and H.–G. Petersen, Eds., 1990, *Simulation Models in Tax and Transfer Policy*, Frankfurt.

Citro, C.F. and E.A. Hanushek, Eds., 1991a, *Improving Information for Social Policy Decisions, The Uses of Microsimulation Modelling: Review and Recommendations*, Vol. I, National Research Council, Washington, D.C.

Citro, C.F. and E.A. Hanushek, Eds., 1991b, *Improving Information for Social Policy Decisions, The Uses of Microsimulation Modelling: Technical Papers*, Vol. II, National Research Council, Washington, D.C.

Galler H.P. and G. Wagner (1986), "The microsimulation model of the Sfb 3 for the analysis of economic and social policies", in G.H. Orcutt, J. Merz and H. Quinke (editors), *Microanalytic simulation models to support social and financial policy*, North Holland, Amsterdam, pp. 227–247.

Gupta, A. and V. Kapur, Eds., 2000, *Microsimulation in Government Policy and Forecasting*, North–Holland: Amsterdam – Tokyo.

Hancock, R. and H. Sutherland, Eds., 1992, *Microsimulation Models for Public Policy Analysis: New Frontiers*, Suntory–Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, London School of Economics and Political Science, London.

Harding, A., Ed., 1996, *Microsimulation and Public Policy*, North–Holland: Amsterdam.

http://ffb.uni–lueneburg.de/adjust.

Krupp H.–J., H.P. Galler, H. Grohmann, R. Hauser and G. Wagner (editors) (1981), *Alternativen der Rentenreform '84*, Campus, Frankfurt/M., New York.

Merz, J. and F. Plönnigs, 1997, DISTRI/MICSIM – A Softwaretool for Distributional Analyses and Microsimulation Models, FFB–Documentation No. 6, Research Institute on Professions (FFB), Department of Economics and Social Sciences, University of Lüneburg, Lüneburg.

Merz, J. and M. Zwick, 2002, Verteilungswirkungen der Steuerreform 2000/2005 im Vergleich zum „Karlsruher Entwurf“ – Auswirkungen auf die Einkommensverteilung bei Selbständigen (Freie Berufe, Unternehmer) und abhängig Beschäftigte, in: Wirtschaft und Statistik, 8/2002, p. 729–740.

Merz, J., 1989, *Markt- und nichtmarktmäßige Aktivitäten privater Haushalte – Theoretischer Ansatz, repräsentative Mikrodaten, mikroökonometrische Analyse und Mikrosimulation wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen für die Bundesrepublik Deutschland* (Habilitationsschrift), Frankfurt.

Merz, J., 1991, Microsimulation – A Survey of Principles. Developments and Applications, in: *International Journal of Forecasting,* 7, p. 77–104.

Merz, J., 1994, Microdata Adjustment by the Minimum Information Loss Principle, FFB–Diskussionspapier Nr. 10, Forschungsinstitut Freie Berufe, Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Universität Lüneburg, Lüneburg.

Merz, J., 1994, Statisches Sfb 3–Mikrosimulationsmodell – Mainframe und PC–Version, in: Hauser, R., Ott, N. and G. Wagner (Hg.), Deutsche Forschungsgemeinschaft: *Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik*, Bd. 2, Erhebungsverfahren, Analysemethoden und Mikrosimulation, Berlin, p. 380–398

Merz, J., 1994, Microsimulation – A Survey of Methods and Applications for Analyzing Economic and Social Policy, FFB–Diskussionspapier Nr. 9, Forschungsinstitut Freie Berufe, Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Universität Lüneburg, Lüneburg

Merz, J., 1996, “MICSIM: Concept, Developments, and Applications of a PC Microsimulation Model for Research and Teaching”, in: Troitzsch, K. G., Mueller, U., Gilbert, N. and J. Doran (Eds), *Social Science Microsimulation*, Springer Verlag: Berlin/Tokyo.

Merz, J., 2001, *Hohe Einkommen, ihre Struktur und Verteilung, Lebenslagen in Deutschland*, Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn

Merz, J., Stolze, H. and M. Zwick, 2002, Professions, entrepreneurs, employees and the new German tax (cut) reform 2000 – A MICSIM microsimulation analysis of distributional impacts, FFB–Discussion paper No. 34, Forschungsinstitut Freie Berufe (FFB), Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Universität Lüneburg.

Mitton, L, Sutherland, H. and M. Weeks, Eds., 2000, *Microsimulation Modelling for Policy Analysis*, Cambridge University Press: Cambridge.

Orcutt, G., 1957, A new type of socio–economic systems, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 58, 773–797.

Orcutt, G., J. Merz and H. Quinke, Eds., 1986, *Microanalytic simulation models to support social and financial policy*, North Holland: Amsterdam.

Orcutt, G., S. Caldwell and R. Wertheimer II, 1976, *Policy exploration through micro-analytic simulation*, The Urban Institute: Washington, D.C.

Schatz, Chr., Merz, J. and K. Kortmann, 2002, Künftige Alterseinkommen – Eine Mikrosimulationsstudie zur Entwicklung der Renten und Altersvorsorge in Deutschland (AVID ’96), in: *Schmollers Jahrbuch – Journal of Applied Social Science Studies*, Jg. 122/2, p. 227–259, 2002

Spahn, P.B., Galler, H.P., Kaiser, H., Kassella, Th. and J. Merz, 1992, *Mikrosimulation in der Steuerpolitik* , Springer: Heidelberg.

Wagenhals, G., 2001, Incentive and Redistribution Effects of the „Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes“. The Case of Married Couples. in: Schmollers Jahrbuch, Journal of Applied Social Science Studies, 121 Jahrgang, Heft 4, 625 – 637.

Zwick, M. 2001, Individual tax statistics data and their evaluation possibilities for the scientific community, Schmollers Jahrbuch, Journal of Applied Social Science Studies, 121 Jahrgang, Heft 4, 639–648.

Prof. Dr. Walter Hanesch

Schönen Dank, Herr Merz. Wir haben jetzt noch etwa eine Stunde Zeit, die Zeitvorgabe ist heute Morgen etwas knapper als gestern. Lassen Sie mich, bevor wir in die Diskussion einsteigen, vielleicht noch zwei, drei Punkte ergänzen im Sinne von Anforderungen der Politik an die Wirkungsforschung oder auch Anforderungen aus der Sicht der Armuts- und Reichtumsberichterstattung, aber auch Anforderungen aus der Wirkungsforschung an die Politik.

Vielleicht zunächst einmal die Anforderungen an die Wirkungsforschung: Damit Politik mit den Ergebnissen der Wirkungsforschung etwas anfangen kann, brauchen wir als ersten Punkt die Angemessenheit, die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit der Verfahren und der Ergebnisse. Wir brauchen zum Zweiten die zeitnahe Verfügbarkeit der Daten und der Ergebnisse. Ein weiteres großes Problem: Wie zeitnah sind die Daten, mit Hilfe derer Ergebnisse gewonnen werden? Und das dritte, und das ist sicherlich das Heikelste: Eindeutige Wirkungsaussagen im Verhältnis zwischen sozialpolitischen Zielen einerseits und Instrumenteneinsatz auf der anderen Seite. Da ist eben schon hervorgehoben worden, dass wir zwei große Anwendungsbereiche haben: Einmal der Bereich der monetären Transfers, positive und negative Transfers, wo die Mikrosimulation eine große Rolle spielt. Auch da wird die Eindeutigkeit umso geringer, je mehr es darum geht, auch nach Sekundärwirkung, Tertiärwirkung zu fragen. Aber besonders kompliziert ist es, und da ist das Feld der Arbeitsmarktpolitik, glaube ich, ein gutes Beispiel, bei der Bereitstellung von Sach- und Dienstleistungen, also etwa bei Beschäftigungsmaßnahmen für Arbeitslose. Da zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass die Wirkungsforschung bei weitem nicht die eindeutigen Ergebnisse liefert, die aus der Sicht der Politik wünschenswert wären. Das scheinen mir drei große Fragen zu sein, drei Knackpunkte bei der Diskussion, inwieweit sind diese Voraussetzungen erfüllt, wie sie erfüllt werden können.

Aber auch Anforderungen an die Politik, denke ich, sind zu formulieren. Wir brauchen eindeutige Zielaussagen, sehr viel präzisere Zielaussagen als bisher in der Politik üblich, um so etwas wie Zielerreichung auch angemessen messen zu können. Wir brauchen zum Zweiten auch eindeutige Ziel–Mittel–Relationen, also eindeutige Aussagen, mit welchen Instrumenten welche Ziele anvisiert werden. Und wir brauchen natürlich schließlich die Bereitschaft der Politik, finanzielle Mittel für die Wirkungsforschung zur Verfügung zu stellen und anschließend die Ergebnisse der Wirkungsforschung auch zu nutzen, wobei ich bei diesem letzten Punkt die größten Bedenken habe. Es hat bisher manchmal auch ganz gut Sinn gemacht, Politik zu betreiben, ohne zu wissen, was man da eigentlich tut – „Politik im Blindflug“ hat ja eine gewisse Nützlichkeit. Auch da, denke ich, müsste sich etwas verändern, da will ich einmal ein ganz großes Fragezeichen machen. Wenn wir jetzt über Prinzipien aus der Sicht der Evaluationsforschung selbst und über die Anwendung in der Mikrosimulation sprechen, sollten wir diese Diskussion auch im Blick haben, inwieweit diese Anforderungen erfüllt sind in der Wirkungsforschung einerseits und in den politischen Vorgaben auf der anderen Seite. Ich bitte um Ihre Wortmeldungen!

Diskussion der Impulsreferate

Ortrud Leßmann, Universität Bremen

Ich habe eine Frage: Frau Speer hatte darauf hingewiesen, dass sie eigentlich sehr gut anschließt an das Referat von Herrn Noll. Dass das insgesamt gegeben ist, sehe ich auch, aber ich würde doch gerne einmal wissen, welche Rolle Indikatoren spielen, wo sie in den Evaluationen anzusetzen sind.

Sandra Speer, Univation

Für die Evaluation sind Indikatoren notwendig. Woher man sie nimmt, ist eine zweite Frage, ob das Indikatoren sind, die zum Teil aus den Zielen, die vorher definiert worden sind, abgeleitet werden, oder ob sie erst in einem Diskussionsprozess entstehen. Gestern wurde lange und viel über verschiedene Definitionen von Armut diskutiert; es gibt nicht *die* Definition, von daher ist auch schon die Auswahl von Indikatoren sehr wertgeladen, und es sollte auch transparent sein, woher die Indikatoren kommen, wie sie bestimmt worden sind, wie sie ausgewählt worden sind, um letztlich messen zu können im Sinne eines Soll–Ist–Vergleichs zum Beispiel, was *eine* Möglichkeit der Evaluation ist. Es gibt die Zielüberprüfung eines vorformulierten Zieles. Es wird überprüft, ob dieses erreicht worden ist. Da werden meistens (einige) Indikatoren schon mit dem Ziel genannt. Es gibt aber auch ganz andere Evaluationsansätze, ein Beispiel wäre eine „zielfreie Evaluation“. Diese geht auf Scriven in den USA zurück und wird in Europa von Vedung vertreten. Das heißt, er geht hin und schaut erst einmal, was passiert ist und was die Wirkungen von bestimmten Aktivitäten sind und klammert erst einmal das Ziel aus. Er betrachtet die Wirkungen und überprüft nicht nur, ob das Ziel erreicht ist oder nicht. Man kann auch sagen, Ziele und Nebeneffekte sollen überprüft werden. Die zielfreie Evaluation würde noch einen Schritt weitergehen. Sie schaut nämlich nicht nur auf Zielerreichung und Nebeneffekte, sondern hat eher einen umgekehrten Ansatz. Das jetzt nur als kleines Beispiel für den Zusammenhang von Indikatoren und Wirkungsforschung.

Prof. Dr. Joachim Merz, Universität Lüneburg

Ich will auch noch einmal das Thema „Indikatoren“ aufgreifen und mit der Mikrosimulation in Verbindung bringen. Gerade mit den Mikrodaten, mit der Simulation von Alternativen gelingt es ja, die operationalisierten Indikatoren mit Leben zu füllen und sie dann auch für verschiedene Gruppen, die einen interessieren, darzustellen. Ich habe bislang alles nur kurz skizzieren können: Wir haben unsere Steuerreformanalyse nicht nur auf die Verteilungs-, sondern auch auf die Umverteilungsaspekte angelegt und mit einer Dekomposition der Ungleichheit die Gruppenwirkungen untersucht. Mit ökono-

metrisch fundierten Verhaltensrelationen kann aufgezeigt werden, welches die Einflussgrößen auf das Verhalten sind. Sind es wirklich die Lohnsätze bspw., sind es wirklich die Steuern, die das individuelle Erwerbsverhalten, das zeitliche Arbeitsangebot beeinflussen? Ist es denn nicht viel mehr der ganze sozioökonomische Kranz? Es hat sich in vielen Analysen gezeigt, dass eben der sozioökonomische Kranz bedeutend zur Erklärung beiträgt. Wenn nämlich das Verhalten bestimmter Gruppen der Bevölkerung eben nicht durch den Lohnsatz oder die Steuerlast direkt beeinflusst wird – das kann man über die Signifikanzanalyse in mikroökonometrischen Modellen analysieren –, dann kann die Politik hier vieles tun, allerdings ohne dass ein Effekt in eine der evtl. gewünschten Richtungen garantiert wäre.

Zur Sensitivität: Jeder von Ihnen hat Mikrosimulationen schon längst selbst durchgeführt. Ich denke nur an die Armutsgrenzendefinitionen: Wenn Sie vierzig, fünfzig, sechzig Prozent eines mittleren oder Median–Einkommens wählen, wenn Sie dabei auch Äquivalenzziffern berücksichtigen, dann verschiedene, die alte oder die neue OECD–Skala, dann sind das ja auch immer Alternativen, die Sie durchrechnen und sehen, wie das wirkt. Und das macht die Sache auch erst spannend, denn es wird ja keiner behaupten, dass mit einer bestimmten Grenze ein Phänomen wirklich erfasst werden kann, sondern gerade in der Sensitivitätsanalyse von alternativen Grenzen und Abgrenzungen zeigt sich ja, wie bedeutend ein Phänomen ist; zudem wird ein Ergebnis dadurch natürlich viel aussagekräftiger.

Noch ein Wort zur Anwendung: International ist die Mikrosimulation in den letzten zehn, zwanzig Jahren enorm gestiegen. Es wird täglich angewendet, in den nordischen Staaten, in den USA ist das überhaupt keine Frage mehr. Es ist möglich, dass Kongressabgeordnete in Amerika von einem Tag auf den anderen ihren Vorschlag durchrechnen lassen bspw. mit dem Mikrosimulationsmodell des Office of Tax Analysis, um die Wirkungsanalyse eben täglich in der praktischen Politik zu haben. Vernachlässigt ist sie in Deutschland. Es gibt zwar durchaus Ansätze auch im ministeriellen Bereich; im Vergleich zum internationalen Standard wäre hier aber noch viel mehr zu tun, man könnte mit diesem Instrument noch viel mehr gewinnen, wenn man es etwas weiter unterstützen würde.

Ich sage ja nicht, dass das überhaupt nicht angewendet wird, ich war ja auch mit Herrn Kortmann, Herrn Schatz und anderen mitbeteiligt an der aktuellen Rentenreformdiskussion. Dort haben wir mit der AVID und anderen Datengrundlagen ein Mikrosimulationsmodell entwickelt, in dem monatlich das Erwerbsverhalten mit Arbeitslosigkeit fortgeschrieben ist. Diese fortgeschriebenen Daten einer breiten Umfrage, verknüpft mit Prozessdaten der Rentenversicherung, haben Abschätzungen der Belastungen und der Rentenzahlungen über die individuellen Lebenszyklen erlaubt. Auch im wissenschaftlichen Bereich werden die Mikrosimulationsansätze weiter entwickelt: Holly Sutherland aus England und ich haben vor ein paar Wochen auf der

Tagung der “International Association for Research in Income and Wealth“ (IARIW) in Stockholm eine Mikrosimulationssession organisieren können: Dort hat es sich gezeigt, dass es national und international höchst aktuelle und interessante Anwendungen wie auch Modellentwicklungen gibt.

Amerika hat ja mit Citro und Hanuschek (1991a,b) in den 90er Jahren eine große Untersuchung durch die National Science Foundation zur Brauchbarkeit des Mikrosimulationsansatzes durchgeführt. Ich denke, dass sich gerade auch im deutschen Bereich die Brauchbarkeit längst erwiesen hat. Ich brauche gar nicht auf den Sonderforschungsbereich 3 mit seinen Ansätzen zu verweisen, sondern kann gerade auch die aktuelle Diskussion um das neue Rentensystem, um BAföG und Studentenunterstützung, um das Steuersystem usw. anführen.

Prof. Dr. Jürgen Volkert, Fachhochschule Pforzheim

Ich wollte das unterstreichen, was Herr Merz am Schluss als Plädoyer vorgebracht hat: nämlich, dass wir diese amerikanischen experimentellen Verfahren sehr viel häufiger einsetzen sollten, wenn wir wirklich etwas über den Erfolg z. B. von Armutsbekämpfungs- oder Arbeitsmarktprogrammen erfahren wollen. Ohne Experimente mit Programm- und Kontrollgruppen ist es unmöglich herauszufinden, ob ein arbeitsmarkt- oder beschäftigungspolitisches Ergebnis nicht auch ohne dieses Programm eingetreten wäre. Gerade um in Zeiten knapper Kassen und dringenden Handlungsbedarfs die vorhandenen Mittel auf tatsächlich wirksame Maßnahmen lenken zu können, sind solche Experimente unerlässlich (und in den USA oft sogar Vorbedingung für eine öffentliche Förderung). Mit Blick auf eine „nationale“ Berichterstattung möchte ich aber auf jüngste Erfahrungen hinweisen, die etwa bei der Untersuchung der Wirksamkeit von Arbeitsmarktprogrammen bedeutsam sind: Das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung hat vergangene Woche zum ersten Mal in Deutschland solch eine experimentelle Studie mit Kontroll- und Programmgruppen vorgestellt. Wir haben dabei eines unterschätzt, nämlich dass es nicht *ein* Programm gibt, das eingeführt wird, sondern dass jede Kommune, jede Verwaltung ein Programm ganz anders einführt. Um es konkret an einem Beispiel zu erläutern: Ein bestimmtes Kombieinkommen wurde in verschiedenen Kommunen durchschnittlich von etwa 13 Prozent der Programmgruppenmitglieder in Anspruch genommen. Jedoch ist dies ein Wert, der sehr wenig aussagt: die tatsächlichen Werte liegen nämlich – je nach Voraussetzungen und Engagement in der Verwaltung – zwischen null und dreißig Prozent. Der Erfolg eines solchen Programms hängt also in einem derart hohen Maß vom Verwaltungshandeln ab, dass wir letztlich nur eine konkrete Umsetzung vor Ort betrachten können und zunächst nur schwerlich pauschale Aussagen über den Erfolg „eines“ Programms auf nationaler Ebene treffen können. Insgesamt müssen Experimente mit Programm- und Kontrollgruppen also sehr viel häufiger als bislang eingesetzt werden, wobei die

Voraussetzungen und das Engagement in der Verwaltung Teil der Evaluation sein sollten.

Dr. Reinhard Schüssler, Prognos

Mein Beitrag geht in die gleiche Richtung. Anknüpfend an das, was Herr Merz zum Schluss gesagt hat: Die strengen Standards, die jetzt der Arbeitsmarktforschung vorgehalten werden, kommen im Grunde genommen aus der Medizin und aus der Pharmaforschung. Man hat zwei Gruppen von Patienten, die beide die gleiche Krankheit haben und die sich auch sonst sehr ähneln. Die eine Gruppe bekommt Zuckerpillen, und die andere Gruppe bekommt dann das Arzneimittel, das man testen möchte. Das Erstaunliche ist ja, dass bei beiden Gruppen dann Wirkungen eintreten. Man untersucht dann: Ist die Wirkung bei der Gruppe, die das Wirkungsmittel bekommt, signifikant höher als bei der anderen Gruppe? Die Gruppe, bei der es Zuckerpillen gegeben hat, zeigt ein gewisses Maß an Wirkung, das ist der so genannte Placebo–Effekt, und die andere Gruppe muss eine dieses Maß deutlich übersteigende Wirkung zeigen. Wenn wir dies auf die Arbeitsmarktpolitik übertragen, so wird sehr bald deutlich, dass die Situation hier eine andere ist. Weder die Trennung von Maßnahme- und Kontrollgruppe, noch die Scheinbehandlung mit Zuckerpillen, die zum Placebo–Effekt führt, lassen sich hier in gleicher Weise durchführen. Außerdem gibt es eine Fülle von unterschiedlichen Maßnahmen mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen, so dass eine reine Testsituation nicht isoliert werden kann.

Dr. Heinz–Herbert Noll, Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen

Zum Zusammenhang von Indikatoren und Evaluation: Ich habe gestern versucht darzulegen, dass man, wenn man mit einem solchen Berichtsystem über die bloße Deskription hinaus gehen will und eben auch solche Wirkungszusammenhänge beleuchten möchte, Indikatoren in ein Modell einbetten muss. Ich habe versucht, dazu das alte Fox–Tinbergen–Schema heranzuziehen. Der Fokus wird bei einem Berichtssystem wie dem, über das wir hier sprechen, vermutlich nach wie vor auf den Outcomes liegen bzw. auf der Frage der Zielrealisierung, aber wenn es um Wirkungszusammenhänge geht, müssen natürlich auch die Instrumentvariablen in die Betrachtung einbezogen und über Indikatoren operationalisiert werden. Darüber hinaus sind in diesem Zusammenhang auch die unbeeinflussbaren Variablen – oder wie Herr Merz das nennt: der „sozioökonomischen Kranz“ – einzubeziehen sowie die erwünschten und unerwünschten Nebenwirkungen zu berücksichtigen. Ich denke, dies definiert in etwa den Rahmen, in dem Indikatoren ins Spiel kommen und spezifiziert die zwischen ihnen bestehenden relevanten Beziehungen.

Ortrud Leßmann, Universität Bremen

Ich habe zwei kurze Fragen an Herrn Merz zur Leistungsfähigkeit von Mikrosimulationen. Das eine ist: Inwieweit können da denn auch die Bereitstellung von Sach- und Dienstleistungen erfasst werden? Zum andern, anschließend an Herrn Volkert, die regionale Erfassung: Hierzu ein Beispiel, das ich nun selber erlebt habe: Die Bundesregierung hat das Kindergeld erhöht. In Hamburg sind die Tarife für Kindergärten gekoppelt an das Einkommen, und das Kindergeld ist ein Teil des Einkommens. Das heißt, die Bundesregierung hat es erhöht, und am Schluss haben wir für den Kindergarten mehr bezahlen müssen, und unsere Situation hat sich minimal verändert. Solche konkreten Dinge müssen letztendlich dann einbezogen werden, wenn man wirklich die Situation von Familien konkret einschätzen möchte. Inwieweit können Sie so etwas überhaupt erfassen?

Dr. Dieter Korczak, Institut für Grundlagen- und Programmforschung

Mir bleiben noch zu viele Probleme ausgeblendet. Als Politiker bin ich doch daran interessiert, Problemlösungen zu bekommen. Wie lässt sich Arbeitslosigkeit reduzieren? Wenn ich diese Frage stelle, dann – so habe ich gestern Abend von unserem Kollegen Hilmar Schneider im Fernsehen gehört – sagen die Wissenschaftler, man brauche ein kohärentes Gesamtsystem, um dieses Problem zu lösen. Wenn ich genauer nachfrage, dann sagt der eine Wissenschaftler so und der andere so. Dann fällt mir noch Herr Roosevelt ein, der gesagt hat, er wünsche sich endlich einmal einen einhändigen Ökonomen, damit er nicht immer sagen kann „einerseits – andererseits". Auf dieser Ebene bestehen doch die großen Probleme der wissenschaftlichen Beratung von Politik. Mich würde jetzt interessieren, was die vorgeschlagenen beiden Lösungen – sie sind ja beide interessant – an diesem Dilemma lösen könnten oder wie sie zur Lösung beitragen könnten; das sehe ich noch nicht so recht.

Dr. Jürgen Schupp, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorhin wurde die Präferenz auf die Arbeitsmarktevaluierung gelegt. Aber was ist das Ziel, das hier bei einer Evaluierung bearbeitet werden soll, bezogen auf das Thema der Armuts- und Reichtumsberichterstattung? Wenn man sich das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des Wirtschaftsministeriums zum Thema Niedriglohn anschaut, wird man feststellen, dass die Ökonomen dort – ich sage es einmal platt – empfehlen, die Leuten müssten in größerem Ausmaß „arm gemacht werden", damit die ökonomische Anreize, um sie via Beschäftigung aus der Armut wieder herauszuholen, besser wirken. Ist das gemeint an Wirkungsforschung? Die Frage wäre also, wie muss man sich Wirkungsforschung in Bezug auf Armutspolitik in der Umsetzung vorstellen?

Wird es so sein, dass sich das Wirtschaftsministerium oder dass sich die Beiräte von Wirtschaftsministerium und von Sozialministerium zusammensetzen und dann aushandeln, welches Ziel politisch gewichtiger ist? Ich denke, das ist das Dilemma, und darum kommt auch eine Evaluierung von Armuts- und Reichtumsberichterstattung nicht herum. Und es muss letztlich politisch entschieden werden, welches Ziel am Ende zuerst erreicht werden muss. Von daher finde ich auch den Ansatz mit den Simulationen durchaus sinnvoll, bei jeder Politikmaßnahme nicht bloß die Beschäftigungswirkung zu belegen, sondern eben auch auf mögliche Verteilungswirkungen und Verteilungskonsequenzen aufmerksam zu machen, um sie dann auch rational politisch diskutieren zu können.

Dr. Claus Schäfer, Hans–Böckler–Stiftung, WSI

Dass Simulationen in Deutschland einen wesentlichen Vorteil für die Politikberatung und die Politik selber liefern könnten, steht außer Frage. Ich möchte das an einem Beispiel verdeutlichen: Wenn die Auswirkungen der Steuerreform auf die unteren Gebietskörperschaften – Bundesländer und Gemeinden – vorher einigermaßen klar gewesen wären im Rahmen der Reformberatungen, dann hätten sich Länder und Gemeinden sicher nicht von der Bundesregierung so über den Tisch ziehen lassen wie geschehen. Dann wäre die Einnahmesituation der unteren Gebietskörperschaften heute wesentlich besser, und wahrscheinlich wäre auch die Arbeitsmarktsituation in einigen Kommunen und Regionen wesentlich besser. Ich glaube, das illustriert den Nutzen solcher Mikrosimulationen. Dass es dabei Probleme gibt, ist völlig klar. Von der Qualität der Simulation will ich hier deswegen gar nicht reden, aber zumindest auf den Einwand von Herrn Volkert und von Herrn Schüssler eingehen, die gemeint haben, dass die zu simulierenden Maßnahmen faktisch in der kleinräumigen Region sehr unterschiedlich umgesetzt werden und sich deshalb einer „durchschnittsbildenden“ Simulation eigentlich entziehen. Das ist gerade bei Arbeitsmarktmaßnahmen sicherlich häufig der Fall. Aber das Beispiel, das Herr Merz vorgestellt hat, bezog sich auf die Steuerpolitik und auf die Transferpolitik, also Maßnahmen, die alle Regionen gleichermaßen treffen. Es ist schließlich kaum vorstellbar, dass Steuer- und Transfergesetze, die auf Bundesebene erlassen worden sind, in einer Kommune anders ausgelegt werden als in den übrigen. Allenfalls bei Subventionen kann man sich das vorstellen, wo es einen gewissen Verhandlungs- und Ermessensspielraum gibt. Es mag auch andere Ausnahmen geben. Aber insgesamt zieht das Argument von Herrn Volkert und Herrn Schüssler nicht. Man muss eben immer sehen, auf welche Fragen diese Simulationen angewandt werden. Gerade für solche entscheidenden Vorgänge wie Steuern und Transfers bieten Simulationen einen großen Vorteil. Insofern kann ich das Petitum von Herrn Merz nur unterstreichen: Man sollte in Deutschland den Vorsprung einebnen, den andere Länder da schon lange haben.

Prof. Dr. Joachim Merz, Universität Lüneburg

Zur Leistungsfähigkeit, Frau Lessmann, damit möchte ich beginnen. Wie können Realtransfers, Sach- und Dienstleistungen einbezogen werden? Wie kann man Regionalität einbeziehen? Das ist auch von anderen angesprochen worden. Ich fange mit einer simplen Aussage an, die heißt: Jede Analyse ist so gut wie ihre Datenbasis. Damit ist eigentlich schon das Dilemma beschrieben. Es gibt einfach nicht die Datenbasis, die all die schönen Dinge beinhaltet, die wir haben wollen, um eine bestimmte Politik zu analysieren. Aber es gibt mittlerweile erfolgversprechende Ansätze auf dem Wege dorthin. Ich sehe Herrn Kortmann vor mir: Integrierte Mikrodatenfiles ist das Thema, das ich damit anspreche. Das hat er damals in seiner Dissertation im Sfb 3 nicht nur begonnen, sondern weitergeführt bis zu den heutigen Ansätzen im Statistischen Bundesamt, wo eben versucht wird, die Schwäche des einen mit den Stärken des anderen zu verbinden und so eine Datenbasis, ein integriertes Mikrodatenfile zu erlangen, das dann auch vielleicht Realtransfers beinhaltet. Wenn Sie die Datenbasis ausreichend groß haben, dann gelingt es Ihnen auch unter anonymisierten Gesichtspunkten, Regionales abzubilden.

Ich nenne einmal solch eine Vollerhebung: Wenn Sie in der glücklichen Lage sind, mit einer Vollerhebung arbeiten zu können, wie zum Beispiel der Einkommensteuerstatistik, und Sie haben den regionalen Bezug nicht weganonymisiert und haben dazu noch die Aussage, wie der regionale Arbeitsmarkt aussieht usw., dann gelingen Ihnen wirklich zielgenaue Analysen, die auch bestimmte regionale Gruppen in ausreichender Besetzung darstellen. So sieht die ideale Welt aus, die reale Welt sieht dann doch schon ein bisschen schwieriger aus. Wie gelingt es mir, so ein integriertes Mikrodatenfile zu schaffen? Ich denke, dort ist das Statistische Bundesamt mittlerweile auch sehr viel weiter und bereit, die verschiedenen Ansätze zu unterstützen – auch mit dem BMA, nämlich beispielsweise die EVS mit Elementen der Einkommensteuerstatistik zu verbinden. Dazu habe ich vorhin schon einmal etwas gesagt.

Nun zu den Anmerkungen zur Wissenschaftsberatung, Transparenz, Wirkungsanalyse: Mit einer Mikrosimulation soll ja erst einmal auch gezeigt werden, wie einzelne Gruppen tatsächlich betroffen werden. Ich kann ein schönes Gesetz und Modell bauen, und von der faktischen Inzidenz, wie es so schön heißt, habe ich noch lange keine Ahnung. Nämlich: Wie bedeutend ist die Gruppe in der Bevölkerung? Wenn ich mir die Steuerreform und auch ein paar andere Politiken im Armutsbereich anschaue, dann werden meistens nur typische Fälle herausgesucht, an denen dann gezeigt wird, wie toll von der CDU/CSU, von der SPD und den Grünen und von anderen ein Programm dort nun wirkt. Die suchen sich natürlich jeweils das heraus, was ihnen eben ganz gut passt, wie familienfreundlich dieses Programm ist, wie allein Erziehende besonders durch dieses Programm berücksichtigt werden usw. Über die tatsächliche Verteilung und deren relativen Wirkung im Gesamtzusammenhang ist dagegen bei einer solchen Analyse typischer Fälle überhaupt nichts bekannt. Dies ist ein besonderer Punkt

Transparenz zu schaffen: Wer ist denn überhaupt davon betroffen und wie groß ist das Ausmaß dieser relativen Betroffenheit im Bezug zu anderen Gruppen? Das wäre auch politisch verantwortungsvoll und reell, wenn ein solcher typischer Fall in den Gesamtzusammenhang und in seiner relativen Bedeutung eingeordnet würde. Eine Möglichkeit hierzu bietet eben eine Mikroanalyse auf der Basis einer repräsentativen Stichprobe.

Und die zweite Frage, ob dann die Wirkungen so sind wie sie gewünscht sind, da gibt es schon erste Anhaltspunkte. Sie können ja durchaus in einer ersten Annäherung ermitteln, ob eine bestimmte Gruppe mehr oder weniger bekommt, oder ob es ihr gelingt, aus dem Armutsbereich heraus zu kommen durch diese oder jene Maßnahme. Was aber darauf aufbauend dringend notwendig ist, sind Wirkungsanalysen, die auch Verhaltensrelationen beschreiben, also die Reaktion der Betroffenen einbeziehen. Dies ist der Ansatz, den die Ökonometrie versucht. Sie können die Politik noch so gut ausrichten, wenn Sie aber nicht wissen, wie die einzelnen Personen darauf reagieren und wie sie eine Politik annehmen, einen Anreiz wirklich annehmen – oder ist es nur ein gedachter Anreiz? –, dann fehlt diese zweite Stufe sehr, nämlich, wie dies akzeptiert wird von der Bevölkerung, von den einzelnen Gruppen. Werden die Einzelnen durch eine Steuersenkung auch wie evtl. beabsichtigt dadurch stimuliert?

Eine letzte Bemerkung in dieser Runde zum Evaluierungsziel: Gerade die damit verbundene Verteilungsmöglichkeit mit Mikrodaten generell (das ist ja nicht nur ein Vorteil der Mikrosimulation) zeigt ja, ob das Ziel beispielsweise für bestimmte Familiengruppen auch zunächst erreicht wird, zumindest in einer ersten Transparenz. Dieser Verteilungsaspekt ist, finde ich, ein ganz zentraler Aspekt. Und gerade, wenn wir uns mit Armut befassen, sind Verteilungsanalysen von eminenter Bedeutung.

Sandra Speer, Univation

Ich fange noch einmal mit den Indikatoren und Evaluationen an, weil wir es vorhin schon einmal kurz angesprochen haben und diese Frage noch einmal aufgeworfen wurde. Ich nehme noch einmal Bezug auf Herrn Merz, der schon einmal etwas sagte zu der Situation der Wirkungsforschung in anderen Ländern. In anderen Ländern sind oftmals die Begriffe „Monitoring“ und „Evaluation“ quasi zusammengefasst, begrifflich zusammengefasst wie auch institutionell, d. h. es gibt Abteilungen, die sich genau mit diesem Thema beschäftigen, nämlich Monitoring und Evaluation. Da ist auch der Schnittpunkt von Evaluation und Indikatoren, weil auf der einen Seite, wie vorhin gesagt, Indikatoren für die Evaluation notwendig sind, auf der anderen Seite sicherlich auch Evaluationen wiederum ins Monitoring einfließen sollten, was zum Teil mit anderen Indikatoren – nämlich auf einer höheren Aggregationsebene – arbeitet.

Herr Schüssler hatte die strengen Standards aus den Naturwissenschaften angesprochen mit der Frage, ob es überhaupt einen Effekt geben würde. Ich denke, das ist sicherlich in vielen Fällen schwierig zu beantworten. Aber noch viel schwieriger ist: Was ist es für ein Effekt? Dass ein Effekt da ist, ist manchmal offensichtlicher als was für ein Effekt, vor allem, wenn wir an positive und negative Nebeneffekte denken.

Dann wurde von Herrn Volkert angesprochen: Wie sieht es aus mit lokalen Unterschieden, Umsetzungen und deren Bedeutung für die nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung? In den von mir zitierten Standards des Joint Committee und auch in den DeGEval–Standards gibt es den Standard der Kontextbeschreibung. Es ist ganz klar, dass im Rahmen der Kontextbeschreibung auch gerade diese Unterschiede, die auf lokale oder umsetzungsbedingte Unterschiede zurückzuführen sind, natürlich auch in Evaluationsberichten transparent gemacht werden müssen. Ich denke, ohne Evaluation auch einzelner Programmausgestaltungen können keine Rückschlüsse für die nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung gezogen werden.

An Problemlösungen interessiert, wurde gesagt, das sei doch sicherlich eine Aufgabe der Wirkungsforschung, die für die Politik erfüllt werden sollte. Ich denke, da kann die Wirkungsforschung vor allen Dingen diesen ersten Schritt liefern – den ersten Schritt, wie überhaupt wirkt, was jetzt gemacht wird, und inwiefern es wirkt. Welche Schlussfolgerungen dann nachher daraus gezogen werden, das ist auch vorhin schon einmal angeklungen, da ziehen vor allem die Ökonomen eine klare Grenze und sagen, das sind politische Entscheidungen. Aber wichtige Aufgabe der Wirkungsforschung ist sicherlich: Was wirkt, wie wirkt es und auch: wie wird es akzeptiert?

Vielleicht ist auch noch der Gedanke wichtig, wann überhaupt mit einer Evaluation angefangen wird. Idealerweise würde das Design einer Evaluation gleichzeitig mit dem Beginn der Planung einer Aktivität starten. Das ist ja auch das, woran die Wirkungsforschung oftmals hinkt, dass sie nämlich im Falle einer Ex–post–Evaluation erst nach Abschluss einer Intervention zu Rate gezogen wird und dann die Datenlage auch eine andere ist, als wenn man begleitend schon das Design hätte mit gestalten können. Das, was ich jetzt gesagt habe, gilt für eine Ex–ante–Perspektive. Meistens wird schon etwas gemacht – also interveniert, und erst dann wird darüber nachgedacht, ob es weiterhin so gemacht werden soll, welche Alternativen es gibt – dann kommt wiederum die Mikrosimulation –, oder ob man vielleicht etwas ganz anders machen will.

Prof. Dr. Walter Hanesch

Das ist die Aufforderung an die Politik, Evaluation als Bestandteil etwa von gesetzlichen Grundlagen von vornherein vorzusehen, entsprechende Budgets vorzusehen, wie das im angelsächsischen Raum ja in vielen Bereichen der Fall ist. Als Nächste haben Sie das Wort, Frau Kettschau.

Prof. Dr. Irmhild Kettschau, Fachhochschule Münster

Ich glaube, wir kommen nicht umhin, die komplexe Diskussion des gestrigen Tages auch in den heutigen Tag einzubeziehen, nämlich die Frage, was wollen wir überhaupt als Problem „Armut“ ansehen, was ist unser Begriff von dem Problem? Haben wir einen monetären Begriff? Sagen wir, wir wollen verhindern, dass Menschen unter einer bestimmten Summe Geldes im Monat verfügen? Oder haben wir andere Begriffe? Damit haben wir uns gestern lange beschäftigt. Ich denke, es herrscht inzwischen Einigkeit darüber, dass zum Beispiel die haushaltsinterne Verteilung von Geld noch eine weitere Frage ist. Wenn der Haushalt mehr Geld hat, muss das nicht heißen, dass es allen Haushaltspersonen gleichermaßen zugute kommt. Aber dann die Frage: Wird dieses Geld überhaupt genutzt, um die Probleme zu lösen, die bestehen? Kann man so tatsächlich aktive Problemlösungsstrategien in den Haushalten stärken usw.? Ich will das nicht alles wieder im Einzelnen aufführen, das ist ja auch präsent. Dieses ganze „weichere“ Herangehen an das Problem, wo wir eben nicht damit zufrieden sind, zu sagen, es ist mehr Geld da oder sogar, es ist eine Erwerbsarbeit da, und damit ist die Sache für uns aus Sicht der Armutsforschung erledigt; sondern wo wir sagen, eigentlich sind die Probleme doch komplexer, in denen diese Haushalte und diese Personen sind. Und es müssen auch komplexere Maßnahmen angeboten werden. Die werden ja auch dargeboten, da haben Sie ja Recht, es gibt ja Sozialarbeit, es gibt ja Beratung, es gibt ja vielfältige Hilfen, aber die Frage ist ja doch noch einmal auf einer ganz anderen Ebene, wie diese Hilfen tatsächlich in den internen Kontext der Abläufe in den betroffenen Haushalten hineinwirken. Und da, meine ich, wäre es schön, wenn wir von beiden Redner/–innen noch einmal etwas hören würden, wie sie sich stärker die Untersuchung der Wirkungen politischer Maßnahmen auf diese komplexen internen Zusammenhänge in Haushalten vorstellen.

Dr. Heinz–Herbert Noll, Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen

Noch einmal eine Frage an Herrn Merz zu der Frage, wie präzise eigentlich die Ergebnisse von Mikrosimulationen sein können – als Nicht–Experte auf diesem Gebiet sehe ich hauptsächlich zwei Problemfelder: Das eine ist die Datenbasis, dazu haben Sie eben schon einmal ein paar Bemerkungen gemacht. Das zweite Problemfeld, das ich sehe, sind die vielen Unbekannten, mit denen ich rechnen und die vielen Annahmen, die ich treffen muss. Wir wissen schon aus so vergleichsweise simplen Berechnungen wie Bevölkerungsvorausschätzungen, wie groß die Effekte sind, je nachdem, welche Annahmen getroffen werden. Und ich fürchte, dass wir, wenn wir mit dem Instrumentarium der Mikroanalyse arbeiten, auch mit entsprechenden Effekten unterschiedlicher Annahmen rechnen müssen, die in die Simulation zwangsläufig eingehen. Das haben Sie am Anfang ja auch dargelegt. Die Frage, die sich hier stellt, ist, wie präzise können wir das leisten? Letzten Endes soll eine Wirkungsanalyse ja

dahin führen, dass wir doch wesentlich genauer über die Effekte einer Maßnahme Bescheid wissen, als wenn wir keine Wirkungsanalyse betreiben. Gibt es aus der großen Erfahrung, die Sie ja auf diesem Gebiet haben, Erkenntnisse, die uns sagen, wie genau die Ergebnisse überhaupt sein können?

MinDirig Rainer Irlenkaeuser, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

Ich möchte noch zwei Punkte aufgreifen. Das ist zum einen die Verteilungswirkung, die Herr Merz ansprach. Ich denke, diesen Aspekt berücksichtigen wir in vielen Bereichen, gerade in Bezug auf die Rentenversicherung wird dies bei den Diskussionen immer wieder mit einbezogen. Aber man kann natürlich darüber streiten, ob das ausreichend ist.

Der zweite Punkt war die Reaktion der Personen. Es gehört eigentlich zum normalen Handwerk der Verwaltung und des Gesetzgebers, Umgehungsstrategien und Reaktionen zu antizipieren. Ich räume ein, dass die Realität vielfältiger ist als das, was sich Gesetzgeber oder Ministerialbürokratie überhaupt erdenken können und dass es natürlich Varianten menschlichen Handelns gibt, die nicht vorherzusagen sind. Hinzu kommt, dass sich der gesetzgeberische Prozess in den letzten Jahren sehr beschleunigt hat, so dass man im Vergleich zu früher nicht mehr so lange Zeiträume zur Verfügung hat, so gründlich nachzudenken.

Damit komme ich zu einem Problem, das Sie, Herr Hanesch, angesprochen haben, nämlich: eindeutige Zielvorgaben des Gesetzgebers. Ich möchte dies einmal an der Diskussion über Arbeitsmarktevaluierung von ABM verdeutlichen: ABM soll zum einen Menschen in den ersten Arbeitsmarkt bringen; es soll andererseits besonders schwer vermittelbaren Personengruppen helfen und es soll drittens in bestimmten Regionen überhaupt Beschäftigung schaffen. Schließlich sollen bei all dem keine Wettbewerbsverzerrungen auf dem ersten Arbeitsmarkt entstehen. Wenn Sie diese vier Punkte – und es gibt noch mehr – zusammenfassen, dann wissen Sie, dass der Gesetzgeber die Quadratur des Kreises versucht hat. Und wir alle wissen oder ahnen zumindest, dass bei jeder Evaluierung sich im Grunde das herausfiltern lässt, was belegt: Dieses Ziel ist nicht erreicht!

Mein Optimismus, dass der Gesetzgeber künftig präzisere Zielvorstellungen geben wird und kann, ist begrenzt. Einfach schon deshalb, weil viele Zielvorstellungen politische Kompromisse sind, denen schon aus diesem Grund die nötige Präzisierung fehlen.

In dem Zusammenhang noch eine Bemerkung zur Umsetzung von Evaluationen: Natürlich ist sie in jedem Bereich unterschiedlich. Es gibt große Einrichtungen wie die

Rentenversicherungsträger, die durch eine entsprechende Weisungslage versuchen, das einheitlich zu handhaben. Auch die Bundesanstalt für Arbeit, deren Weisungswesen immer wieder kritisiert wird, verfolgt die Zielsetzung, das Vorgehen einheitlich zu gestalten. Da sie eine Menge unbestimmter Rechtsbegriffe verwendet, achtet die jeweilige Verwaltung natürlich darauf: Wie kann ich das Ziel mit den eingesetzten Mitteln möglichst optimal erreichen? Insofern ergibt dies zwangsläufig erhebliche Unterschiede in der praktischen Anwendung. Daher sind die Bedenken, die Herr Schüssler geäußert hat, ob man Überlegungen aus der Naturwissenschaft auf den Bereich, den wir hier behandeln – Armutsforschung, Arbeitsmarktforschung und Ähnliches –, so nahtlos übertragen kann, sicherlich berechtigt. Man muss immer versuchen, die Standards zu verbessern und Vergleichbarkeiten herzustellen.

Dr. Irene Becker, Universität Frankfurt

Ich habe zwei Anmerkungen, einmal zu der Darstellung von Frau Speer: Als Sie die Werteberücksichtigung bei verschiedenen Evaluationsmodellen oder –ansätzen aufgezeigt haben, haben Sie unter anderem auch von „wertneutralen“ Evaluationen gesprochen. Ich habe meine Zweifel, ob es wertneutrale Evaluationen überhaupt geben kann. Ich kann mir nicht vorstellen, dass die Zielvorgaben durch die Politik dermaßen konkret sind, dass nicht doch immer an einzelnen Stellen vom Forscher, vom Wissenschaftler irgendwelche Werturteile mit gefällt werden müssen, um die Evaluation sehr konkret zu machen. Zum Beispiel: Sie haben Kosten–Nutzen–Analysen als wertneutrale Evaluationsansätze bezeichnet. Ich denke, was als Kosten und was als Nutzen in diese Analyse einfließt, ist doch wertbehaftet und wird nicht immer von der Politik definiert. Von daher wäre ich mit dem Begriff „wertneutral“ sehr vorsichtig. Wenn ich zum Beispiel in der Arbeitsmarktpolitik verstärkte Mobilität der Arbeitnehmer – insbesondere vielleicht auch junger Menschen – fordere, dann kann ich diese Mobilitätskosten mit in die Analyse einbeziehen oder ich kann sie weglassen. Und da fließen halt immer Wertsetzungen ein. Das als eine Anmerkung zu diesen Begriffen.

Ansonsten wollte ich noch einmal auf den methodischen Ansatz der Mikrosimulation zu sprechen kommen, den ich für die Evaluationsforschung für sehr wichtig und ausbaufähig halte. Er ist meiner Ansicht nach aber auch etwas gefährlich. Das ist mir gerade nach der Präsentation anhand der Steuerstatistiken klar geworden: Die Mikrosimulation kann zu einer verengten Perspektive verleiten, wenn wir den Ansatz auf die so genannte „spezifische Inzidenz“ beschränken. Wenn wir jetzt nur schauen, welche Verteilungswirkungen von der Steuerreform, die den Bürger um insgesamt 50 Milliarden DM entlasten soll, ausgehen, dann vernachlässigen wir mit der Beschränkung des Blicks auf die Einnahmeseite weitere Reformeffekte auf der Ausgabenseite. Denn wir müssten auch berücksichtigen, dass diese 50 Milliarden, die

der Staat mehr eingenommen hätte, wenn wir die Steuerreform nicht hätten, ja irgendwie verwendet worden wären. Das heißt: Ich muss mir ein Referenzsystem überlegen, wie die 50 Milliarden, die auf diese Art und Weise dem Bürger zurückgegeben worden sind, im Szenario ohne Steuerreform verwendet worden wären (Budgetinzidenz). Man hätte sie ja beispielsweise auch teilweise für eine Verbesserung der Regelsätze in der Sozialhilfe und andere Maßnahmen zur Existenzminimumsicherung verwenden können. Das heißt: Die spezifische Inzidenz nur einer einzelnen Maßnahme reicht nicht zur Beurteilung von Reformen oder kann sehr irreführend sein – gerade im Zusammenhang mit der Armuts- und Reichtumsforschung, weil die Schlussfolgerungen möglicherweise falsch sind. Wenn wir sagen, wir wollen Armut am untersten Ende vermeiden, dann kann es sein, dass uns durch die Steuerreform gerade da dann die Mittel fehlen. Diese erweiterte Perspektive auf eine Referenzsystemanalyse sollte bei Mikrosimulationen also immer im Auge behalten werden. So etwas kann man natürlich nur machen, wenn man einen umfassenden Datensatz hat, der sich eben nicht auf die Steuerpflichtigen beschränkt wie die Einkommensteuerstichprobe, sondern die Gesamtbevölkerung und alle Einkommensarten einbezieht. Mein Plädoyer ist also: nicht die spezifische Inzidenz einzelner Maßnahmen betrachten, sondern immer auch berücksichtigen, wie die alternative Mittelverwendung (bzw. im Falle von Ausgabenprogrammen die Mittelaufbringung) konkret aussieht, und deren Verteilungswirkungen mit in die Analyse einbeziehen!

Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt

Ich habe eine Bitte an Herrn Merz. Herr Merz hat uns die Verteilungswirkungen noch gar nicht so schön demonstriert, wie er sie sicherlich demonstrieren kann. Sie haben nur die Unterschiede nach einzelnen sozialen Gruppen usw. aufgezeigt. Sie haben doch vermutlich auch eine Grafik hier, wo Sie sie nach Markteinkommensklassen zeigen können. Jedenfalls haben Sie die, das weiß ich, ich weiß nur nicht, ob Sie sie dabei haben. Das wäre gerade in unserem Zusammenhang besonders interessant.

Und während Sie das vorbereiten, hätte ich noch eine Anmerkung zu den Simulationsmodellen. Herr Noll sprach davon, dass Prognosen natürlich unsicher sind. Und sie werden umso unsicherer, je weiter sie in die Zukunft reichen. Was ist also für den speziellen Zweck einer Politikanalyse der richtige Zeithorizont, über den die Prognosen einigermaßen stimmen müssen? Da möchte ich zunächst einmal ein Bild einbringen. Stellen Sie sich den Steuermann eines Motorbootes vor. Der muss nicht wissen, wohin er käme, wenn er hundert Stunden oder auch nur eine Stunde immer in dieselbe Richtung fahren würde. Er kann sofort den Kurs ändern. Der Steuermann eines Tankers muss aber mindestens fünf Kilometer vorausschauen; schneller und auf kürzere Entfernung kann er gar keine Kurve machen, um ein Hindernis zu umfahren.

Der Steuermann der Gesellschaft ist in diesem Sinn die Politik. Man kann sich zufrieden geben mit Prognosen, die so weit in die Zukunft reichen, bis die nächste Eingriffsmöglichkeit besteht. Man kann nicht alle Jahre eine Rentenreform machen, aber alle Legislaturperioden scheint man das ja machen zu können, also alle vier Jahre. Selbst für Rentenreformen, und die Rente wird immer als eines der langfristigsten Probleme angesehen – noch langfristiger sind wahrscheinlich Umweltprobleme – ist die Phase vier oder fünf Jahre, vielleicht auch zwei Legislaturperioden. Es gibt aber auch andere politische Maßnahmen, die ganz kurzfristig ergriffen und geändert werden können; die Bundesbank oder die Europäische Zentralbank können alle vier Wochen ihren Kurs ändern, immer, wenn eine neue Sitzung stattfindet. Hier genügt es, über vier Wochen einigermaßen vernünftig zu prognostizieren, mehr muss gar nicht sein. In diesem Sinn darf man den Anspruch an Simulationsmodelle für unseren Zweck hier auch nicht zu hoch stellen. Und aus dem Grund sind schon die statischen Simulationen, die Herr Merz beschrieben hat – die allereinfachste nämlich, die sich beispielsweise auf die Anstoßeffekte einer Steuerreform beziehen – schon nützlich. Für Steuerreformen kann man eigentlich in jeder Legislaturperiode Prognosen machen. Vier Jahre reichen in der Regel, und manchmal werden die Steuern noch schneller und häufiger geändert.

Prof. Dr. Walter Hanesch

In der Arbeitsmarktpolitik haben wir uns daran gewöhnt, dass der Zeithorizont von Reform zu Reform ca. ein halbes Jahr beträgt. Es könnte sein, dass er sich in Zukunft noch mehr verkürzt. Es ist schon interessant zu sehen, wie sich das in verschiedenen politischen Handlungsfeldern verschiebt. Herr Voges, bitte.

Prof. Dr. Wolfgang Voges, Universität Bremen

Ich finde es auch sehr nützlich, eine Simulation auf der Grundlage von Einkommenssteuerdaten zu machen. Ich habe jedoch erhebliche Zweifel – Herr Noll hat das auch schon angesprochen –, ob diese Datenbasis in der Form auch wirklich so aussagekräftig ist. Ich habe mit meinem Kollegen Gustaffson mit den Daten des schwedischen Tax Payer Panels (SWIP = Swedish Income Panel) gearbeitet. Wir haben ganz schnell erfahren, worin der Vorteil liegt, wenn man Verlaufsdaten hat und nicht einen Querschnittsdatensatz, wie Sie ihn verwendet haben. Zum Zweiten sind wir natürlich auch sehr schnell die Grenzen gestoßen. So waren Informationen zum Haushaltskontext (Angaben der Familienstatistik) als zeitveränderliche Kovariablen damit zu verknüpfen. Das ist in Schweden möglich über die Sozialversicherungsnummer. Außerdem wollten wird den Vitalstatus (ob Menschen leben oder schon verstorben sind) und die potenzielle Lebenszeit berücksichtigen. Da haben wir natürlich auch noch die Sterbe-

statistik und alles, was da noch verfügbar war, auch mit den Einkommenssteuerdaten verknüpft. Daher waren wir auch daran interessiert zu erfahren, wie groß ein bestimmter Effekt bei den Rentnern ist. Das ist ja eine Population, die Sie gar nicht berücksichtigt haben. Vor dem Hintergrund meiner Erfahrungen muss ich ganz ehrlich sagen, dass ich ein bisschen Bauchweh habe, ob Sie mit Ihrem Ansatz so viel an neuen Erkenntnissen liefern können. Sie haben einen bestimmten Datensatz, mit dem man vielleicht interessante Detailfragen beantworten kann. Aber Sie wollen ja eine Prognose machen. Wenn man das mit den schwedischen Daten machen würde, dann könnte man sagen: In den letzten zehn Jahren ist die Entwicklung verlaufen. Und wenn man jetzt eine Prognose für die nächsten fünf Jahre und über das einzusetzende sozialpolitische Instrumentarium machen müsste, dann ließe sich der mögliche Effekt abschätzen. Ich kann es mir nur nicht genau vorstellen, wie das bei Ihrem Ansatz aufgrund dieser Querschnittsdatenlage aussehen könnte.

Prof. Dr. Hans–Jürgen Andreß, Universität Bielefeld

Ich habe nur eine kurze bissige Bemerkung, die mir bei Herrn Glatzer zu Roosevelt einfiel, will aber vorweg schicken, dass ich der Letzte wäre, der nicht auch sagen würde: Mikrosimulation und rationale Politikberatung sind total wichtig. Wenn man aber noch einmal darüber nachdenkt, und das sollten wir als Sozialwissenschaftler tun, was Politik eigentlich macht oder was das Problem von Politikern ist, dann kommen wir sehr schnell darauf, dass diese Lage, die Roosevelt da beklagt hat, eigentlich eine unheimlich vorteilhafte Lage für Politiker ist. Politiker müssen Mehrheiten beschaffen. Und, das wissen Sie selber, wenn Sie Wissenschaftspolitik machen, dass es durchaus hilfreich sein kann, dass nicht alle Personen über alle Eventualitäten der Entscheidung informiert sind oder dass Sie bestimmte Personen so und andere Personen anders informieren können. In dieser Situation, in der man viele Dinge latent hält, lässt sich am besten Politik machen. Und ich glaube, das muss man mit bedenken, wenn man hier an verschiedenen Stellen beklagt, dass Politik nicht so ein richtiges Interesse daran hat. Wie gesagt, das war nur eine kleine gehässige Bemerkung. Ansonsten sage ich natürlich auch: Mikrosimulation oder alle Formen von wissenschaftlicher Beratung von Politik sind wichtig. Aber ich glaube, es hilft uns ein bisschen, diese Schmerzen, die wir manchmal in diesem Forschungsprozess erleiden, dann mit zu ertragen.

Im Übrigen vielleicht noch eine zweite Bemerkung: Hier wird häufig auf die angloamerikanische Welt verwiesen, wo das alles so sehr viel besser sei, wo es angeblich solche rationale Politikberatung gibt. Es wird an die Income–Study–Experimente erinnert und Ähnliches mehr. Es gibt da ein sehr schönes Buch von Morton Hunt – es ist leider vergriffen, beim Campus–Verlag erschienen – über die Praxis der empirischen Sozialforschung, da werden sowohl diese Experimente als auch der damalige Bildungsbericht, geschrieben von James Coleman, in ihren

jeweiligen Begleitungen durch Politik beschrieben. Und all die Probleme, die wir hier in der Bundesrepublik beklagen, sind genau die gleichen in den USA. Das hat mich, ich habe das vor kurzem in einem Seminar mit Studierenden noch einmal durchgearbeitet, doch dann sehr ernüchtert.

Dr. Peter Krause, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Bei dem, was wir gerade gehört haben, denke ich zunächst gar nicht so sehr an den Armuts- und Reichtumsbericht, sondern eher an die Nationalen Aktionspläne, bei denen ja explizit die Verwendung von Indikatoren für Monitoring und Benchmarking vorgesehen ist. Inwieweit sollen zusätzliche länderspezifische Indikatoren entwickelt werden, die besser geeignet sind, landesspezifische politische Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut zur Geltung zu bringen (zumal sich einige Wirkungen erst verzögert einstellen können)? Mit welchen Indikatoren, die auch für Deutschland zutreffend sind, kann ich Armutspolitik überhaupt messen bzw. welche Indikatoren sollten Ihrer Meinung nach noch in den Nationalen Aktionspläne im Hinblick auf den europäischen Vergleich mit berücksichtigt werden?

Dr. Dieter Korczak, Institut für Grundlagen- und Programmforschung

Ich möchte mich im Grunde genommen direkt anschließen an das, was eben gesagt worden ist. Der Titel des heutigen Morgens heißt: „Wirkungsanalyse und ihre Einbindung in die Armuts- und Reichtumsberichterstattung“. Ich glaube, wir sind uns alle einig, mit allen Wenns und Abers, dass Mikrosimulationen sinnvoll sind, das wussten wir auch vorher, denke ich. Wir haben alle Evaluationen gemacht, nehme ich einmal an. Wir wissen also auch, dass Evaluationen sinnvoll sind. Wenn ich mir die Ausschreibungen der Ministerien anschaue, dann steht dort in denen, die für mich interessant sind, immer „wissenschaftliche Begleitforschung“, das ist ein Standard der Ausschreibung. Also: Das ist auch nichts Neues. Ich habe eigentlich an dem heutigen Morgen die richtigen Vorschläge vermisst. Ich möchte an Sie beide noch einmal den dringlichen Appell richten: Sagen Sie uns doch bitte, wie! Soll jetzt zu jedem Thema, das im Armuts- und Reichtumsbericht behandelt worden ist, eine Mikrosimulation gemacht werden? Soll zu jedem Vorschlag, der dort unterbreitet wird, gleichzeitig eine Evaluationsforschung gemacht werden? Und ich möchte auch den Beitrag von Herrn Schüssler aufgreifen aus der Pharmaforschung: Wir haben gerade eine Untersuchung im Gebiet Depressionen abgeschlossen. Da beträgt der Placebo–Effekt fünfzig Prozent. Also diese Zuckerpillen machen die Depressiven in fünfzig Prozent der Fälle gesünder, die fühlen sich besser. Alle Depressionsforscher sagen, wenn ich eine neue Droge einführe, ein neues Antidepressivum, dann muss das mindestens sechzig, siebzig Prozent Wirkung zeigen, damit ich da einen zusätzlichen Benefit von zehn bis

zwanzig Prozent habe. Meine Frage an die Evaluationsforscherin: Haben Sie solche Kriterien auch im Kopf? Wie soll das dann im Armuts- und Reichtumsbericht sein? Das wären eigentlich die Fragen, die mich heute Morgen interessiert hätten, mit denen ich heute um neun Uhr hier angetreten bin und die jetzt kurz vor 11 Uhr noch immer nicht beantwortet sind.

Prof. Dr. Walter Hanesch

Ich denke, das geschieht häufiger, dass nicht alle Fragen beantwortet werden, mit denen man in eine solche Sitzung geht. Ich habe jetzt noch zwei Beiträge auf der Rednerliste, und dann haben die Referenten Gelegenheit, noch einmal ihr abschließendes Statement zu geben. Dann ist eine Pause, aber wir haben ja anschließend noch die Abschlussdiskussion. Ich denke, manche Dinge kann man dort auch noch nachtragen.

Jennifer Neubauer, Universität Bochum

Ich kann mich direkt an Herrn Korczak anschließen, und auch, was Herr Andreß gesagt hat, sind alles Punkte, die mir auch durch den Kopf gingen. Ich hatte auch eher erwartet, dass wir uns hier viel stärker mit konkreten Vorschlägen auseinandersetzen. Das hatte ich aber auch am gestrigen Tag schon erwartet, weil ich finde, hier sind viele Dinge – das, was wir über Evaluationsforschung heute gehört haben – noch einmal in Erinnerung gerufen worden. Aber wie kann man die Einbindung oder die „Erdung“ in diesem Bericht umsetzen? In zwei Jahren, soweit ich das im Hinterkopf habe, soll der nächste Armuts- und Reichtumsbericht vorgelegt werden. Wie realistisch ist das, auch die Forderung, diese ewige Forderung, die man auch aus dem Controlling aus den Kommunalverwaltungen kennt, also neue Steuerungsmodelle oder überhaupt diese ganze Diskussion darum, immer diese Forderung zur Zielformulierung: „Sagt uns doch, was wir messen sollen, ansonsten geht es ja nicht!“ Diesen entscheidenden Aspekt hat Herr Irlenkaeuser auch schon formuliert: Wir haben es mit Zielkonflikten zu tun. Die Zielformulierung ist eine Illusion, das ist ein Wunsch, den können wir immer wieder propagieren und sagen, unsere Konzepte hängen davon ab. Inwieweit hängen sie davon ab? Also endlich mal einen Beitrag zu dieser Frage, darauf warte ich auch schon seit Jahren, aus dieser Bewegung heraus, eine ganz wichtige Praxiserfahrung: Alle beklagen das, und dazu gibt es noch gar keine Lösung. Welche Konsequenzen hat das für die Konzepte, auch die, die Sie heute vorgestellt haben? Wie kann man das für eine Armuts- und Reichtumsberichterstattung produktiv wenden, gibt es da überhaupt Möglichkeiten? Da gibt es noch ganz viele Fragen, insbesondere inwieweit sich diese Konzepte überhaupt in einer Berichtsform einbringen lassen. Dazu gehört auch die Frage, welches Maß an Selbstkritik die Bundesregierung überhaupt in dem

Armuts- und Reichtumsberichtzulassen will, da gab es ja auch sehr kritische Auseinandersetzungen nach dem letzten Mal. Also: Welches Maß wird überhaupt angelegt? Ich könnte noch tausend Fragen, sehr konkrete Fragen anschließen.

Ortrud Leßmann, Universität Bremen

Meine Frage schließt direkt daran an, ich wollte etwas provokant fragen: Kann man überhaupt eine Wirkungsforschung betreiben, wenn man noch nicht einmal ein Konzept hat? Denn das ist ja das, was wir gestern sehr klar und deutlich festgestellt haben, dass wir konkurrierende Konzepte haben und weder von politischer Seite eine Klärung geschieht noch, so sage ich einmal, von uns Wissenschaftlern eine Einigung erfolgt. Kann man dann überhaupt eine Wirkungsforschung machen?

Dr. Wolfgang Strengmann, Universität Hohenheim

Eine kurze Anmerkung in Anschluss an das, was Herr Krause und Herr Korczak gesagt haben: Bisher gibt es so eine Wirkungsanalyse in der deutschen Armutsberichterstattung überhaupt nicht, es gibt keine Evaluation, wie sich Maßnahmen, die im Armuts- und Reichtumsbericht erwähnt werden, auf die Armut auswirken. Deswegen wäre ich mit ganz bescheidenen Dingen schon sehr zufrieden. Wenn einzelne Maßnahmen simuliert werden würden im Bezug auf eine ganz zentrale Kennziffer, nämlich die Armutsquote – von mir aus 60 Prozent des Median, welche Äquivalenzskala auch immer –, wenn man da eine oder zwei Maßnahmen, die Grundsicherung im Alter zum Beispiel oder die Kindergelderhöhung, wenn man dazu einfach mal eine Zahl nennt, was das zur Reduktion der Armutsquote beiträgt. Wenn so etwas in dem Armutsbericht steht, ganz bescheiden eine oder zwei Maßnahmen mit ihrer Auswirkung auf die Armutsquote, wäre das schon ein Riesenschritt und damit wäre ich schon sehr zufrieden. In anderen Ländern passiert das, Herr Merz hat vorhin Holly Southerland erwähnt und ihre Microsimulation Unit, die das für Großbritannien gemacht hat in ganz einfachen Simulationen, rein statisch. Alle Wenns und Abers kann man breit diskutieren, muss man auch, aber ich denke, man kann erst einmal ganz bescheiden anfangen, und das sollte man auch tun.

Prof. Dr. Walter Hanesch

Frau Speer, Herr Merz, Sie haben jetzt Gelegenheit, all diese Fragen zu beantworten, aber bitte ohne noch einmal neue Referate zu halten.

Sandra Speer, Univation

Zur Frage: Was soll überhaupt evaluiert werden? Gestern haben wir über verschiedene Armutsdimensionen und deren Wechselwirkungen geredet. Das ist sicherlich etwas, das eher der wissenschaftlichen Wirkungsforschung zuzurechnen ist. Worum es heute auch in diesem Kurzreferat ging, war eher die Wirkung von bestimmten Aktivitäten auf bestimmte Zielgruppen, und natürlich hier in diesem Kontext speziell auf „Arme“ und „von Armut Bedrohte“.

Es muss ausgewählt werden, was evaluiert werden soll, also auch hier sind Nutzen und Kosten der Evaluation abzuwägen. Was kann überhaupt eine Evaluation von einzelnen Betrachtungsgegenständen bewirken? Was sind die Kosten der Evaluation? Mikrosimulation ist sicherlich nicht ein billiges Verfahren; und wenn auch qualitativ gearbeitet wird – das sind auch zum Teil sehr aufwändige Verfahren, das ist noch einmal etwas anderes, als wenn ich auf in der Verwaltung bereits bestehende administrative Daten zurückgreifen kann. Ich nenne jetzt nur einmal ein paar Auswahlkriterien für das, was evaluiert werden sollte. Oder noch einmal einen Punkt: Experimentierklauseln, die es ja gibt, nämlich die Evaluation von „Experimenten“, wie es ja zum Beispiel bei der Pauschalierung von Sozialhilfe gemacht wird, um dann zu überlegen, ist das etwas, das auch großflächig eingesetzt werden soll, und wie soll das geschehen.

Es gibt konkurrierende Konzepte. Kann überhaupt Wirkungsforschung betrieben werden? Und es wurde auch angesprochen, dass es viele verschiedene Ziele gibt. Es gibt Zielkataloge, und es gibt einen großen Nebel. Je nachdem sind diese Ziele ja auch widersprüchlich. Ich hatte vorhin als nur einen möglichen Evaluationsansatz, den ich jetzt hier nicht besonders propagieren möchte, aber darstellen möchte, dass es ihn gibt, die „zielfreie Evaluation“ genannt. Dies ist der Ansatz, losgelöst von den Zielen einfach zu schauen, was die Effekte sind, und nicht fixiert auf vielleicht ein Hauptziel, was so ja auf dem Papier letztlich genannt wird, aber vielleicht sind ja andere Ziele, die in den Hinterköpfen sind, viel wichtiger. Um vielleicht diesem Dilemma auch etwas zu entgehen, könnte die zielfreie Evaluation ein Ansatzpunkt sein.

Vielleicht, da es auch schon in Richtung Schluss geht, noch einmal der Appell, zu prüfen, was eigentlich die Evaluationsfragestellung ist und daraufhin das jeweilige Modell auszuwählen. Ich habe hier vorhin verschiedene Evaluationsmodelle vorgestellt. Die haben alle ihre Stärken, und die haben alle ihre Schwächen. Wichtig ist genau diese Verknüpfung, auch im Sinne einer politischen Transparenz, um dann nachher auch zu nennen, mit welchem Evaluationsmodell überhaupt gearbeitet worden ist. Das wird nämlich vielfach nicht gemacht. Wenn man sich Evaluationsberichte anschaut, dann wird vielfach begründet, warum bestimmte Methoden eingesetzt worden sind. Das ist aber noch etwas anderes als die Frage, welche Art von Evaluationsmodell, das mit verschiedensten Methoden arbeitet, eingesetzt worden ist.

Noch eine kurze Anmerkung zu „Werten“ und „Wertfreiheit“: Dass es die Wertfreiheit in diesem Sinne nicht gibt, ist eine alte Diskussion. In diesem Sinne möchte ich die „wertfreien Modelle“ natürlich in Anführungsstrichen geschrieben sehen. Das heißt, es ist relativ wertfreier als andere Modelle, die explizit Werte von Beteiligten und Betroffenen mit einbeziehen.

Prof. Dr. Joachim Merz, Universität Lüneburg

Ich möchte in drei Komplexen antworten und Fragen aufgreifen. Das erste sind die sehr detaillierten Fragen, das zweite ist eine Antwort auf Herrn Hauser mit ein paar wenigen Verteilungszahlen, die insgesamt den Mikrosimulationsansatz noch einmal verdeutlichen, und das dritte ist ein praktischer Vorschlag.

Der erste Teil greift ein paar Punkte auf, und ich möchte ihn überschreiben mit: Mikrosimulation und Wirkungsforschung sind keine Allheilmittel. Der eine Punkt war, einen Innerhaushaltskontext zu berücksichtigen. Ich entsinne mich da einer Tagung zur Zeitbudgetforschung bei uns in Lüneburg. Dort haben die Holländer ein sehr schönes Modell aufgebaut und auch mit holländischen Daten gezeigt, wie die Verteilung im Haushalt, die Benachteiligung im Haushalt bezüglich Armut und überhaupt die Verteilung von Mitteln nicht nur darstellbar ist, sondern sie haben das auch empirisch sehr schön untersucht. In dem Zusammenhang werden wir, Andrew Harvey aus Halifax und ich, in zwei Jahren auf der Research of Income and Wealth–Tagung in Cork in Irland eine Session organisieren über “Time Use and Poverty“. Das bedeutet den Versuch, die Zeit zu den monetären Aspekten hinzu zu ziehen.

Die Frage von Herrn Noll bezüglich der Präzision: Das ist die Frage an alle quantitativen Analysen und damit verbunden an die Evaluation. Ich weiß, dass wir damals im Sonderforschungsbereich 3 mit dem dynamischen Mikrosimulationsmodell eine sehr schöne Evaluation haben durchführen können. Wir haben nämlich mit 1969 begonnen, das Modell vierzehn, fünfzehn Jahre laufen lassen, Periode für Periode dynamische Mikrosimulation, um dann Anfang der 80er Jahre die Ex–post–Simulation zu beginnen. Und damit hatten wir die Chance, zehn, fünfzehn Jahre wirklich ex post zu beurteilen und dann die Ex–ante–Simulation zu beginnen. Wir waren damals auch erstaunt, wie gut viele Faktoren doch getroffen wurden. Allerdings war das ein sehr aufwändiges Modell, und leider läuft es nicht mehr. Wir haben die Beobachtungen der Stichprobe nach der verschiedenen Partizipation im Arbeitsmarkt, nach dem Treffen der Einkommensverteilung, nach dem Treffen von Randgruppen untersucht, also gerade die spannenden Fragen analysiert, die an den individuellen Betroffenheiten und nicht an Durchschnitten ansetzen. Das ist ja der Punkt dieser Mikromodelle, die Analyse von Verteilungen wie sie bspw. in der Armutsforschung besonders interessieren.

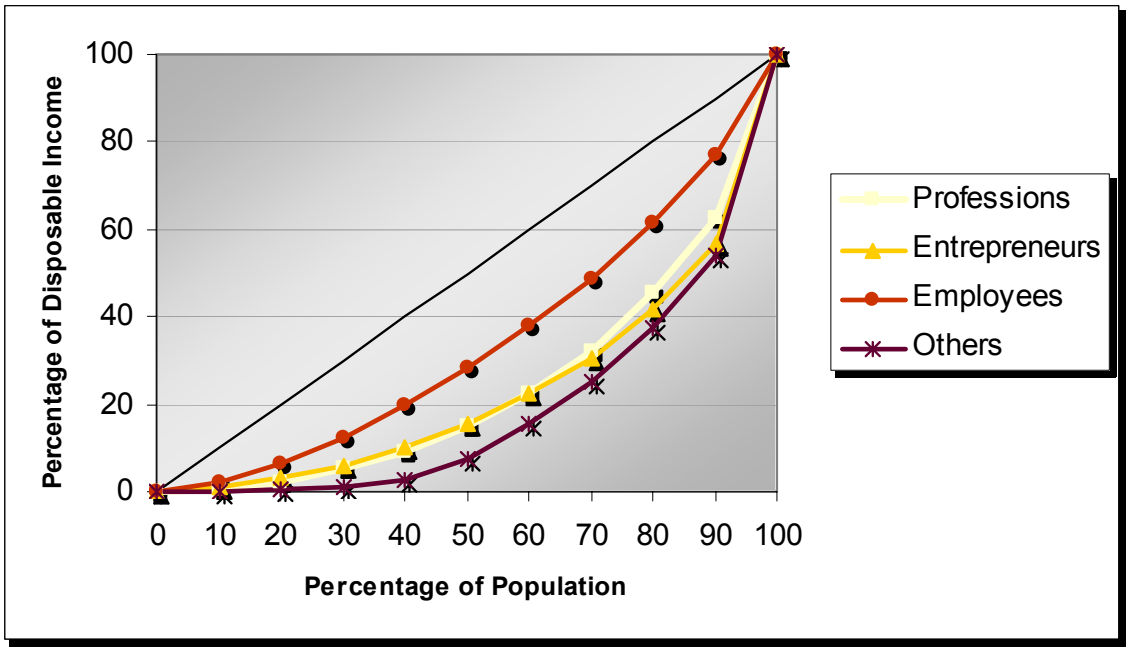
Zum Thema Schweden und den dort erarbeiteten Prognosen: ein tolles Modell! Wenn ich so eine ID hätte und hier verknüpfen könnte, würde manches besser gelingen. Man ist ja schon dabei, dass man auch mit den Steuerdaten versucht, so ein bisschen etwas Panelmäßiges aufzubauen. Aber immerhin: Wir haben ja das Sozio–oekonomische Panel, und wenn es auch nicht diese umfassende Datenbasis ist, so ist es doch in vielen Bereichen eine sehr aussagekräftige Datenbasis.

Wie wäre das Geld verwendet worden, wenn nicht 50 Milliarden oder so an Steuern eingespart worden wären? Eine sehr schöne Frage! Soll ich wirklich eine Antwort darauf geben? Auch das wäre natürlich wunderbar, im Rahmen einer alternativen Politikanwendung einmal die Budgetinzidenz zu untersuchen; und zu sagen, gut, wenn ich das eben nicht mache, sondern etwas anderes, was sind die Effekte. Allerdings sind gewisse Antworten dazu durchaus schon vorhanden. Denken Sie nur an mein Beispiel der Steuerreform. Mit dem „Karlsruher Entwurf“ ist eine Alternative aufgezeigt worden, die in einer Schärfe das Steuersystem ändert, wie es bei diesen Schritten 2000/2005 überhaupt nicht vorgenommen worden ist. Hier gäbe es aber noch ganz andere Möglichkeiten, den Wirkungsraum auszudehnen.

Ich möchte jetzt noch eine kurze Antwort geben auf Herrn Hauser, möchte dann noch bitte eine Minute Zeit haben, um einen praktischen Vorschlag zu machen.

Die Verteilungsfrage ist die zentrale Frage, die dahinter steckt, nicht nur nach einzelnen Gruppen. Betrachten wir uns kurz noch die Verteilungskonsequenzen meines Mikrosimulationsbeispiels der Steuerreform. Sie wissen, man kann die Lorenz-kurve dazu heranziehen; je weiter sie von der Gleichverteilungsgeraden entfernt ist, umso ungleicher ist das Einkommen verteilt. Wenn ich mir hier (Abb. 3) die abhängig Beschäftigten betrachte gegenüber den Selbstständigen (es sind ja immerhin zehn Prozent der Erwerbstätigen), dann sehen Sie, wie gleicher verteilt die Einkommen bei den abhängig Beschäftigten sind gegenüber den Selbstständigen. Die sonstigen Einkommen lasse ich einmal kurz weg.

Abbildung 3: Alternative Tax Systems in Germany–Lorenz–Curves in Taxbase 1995 Occupation

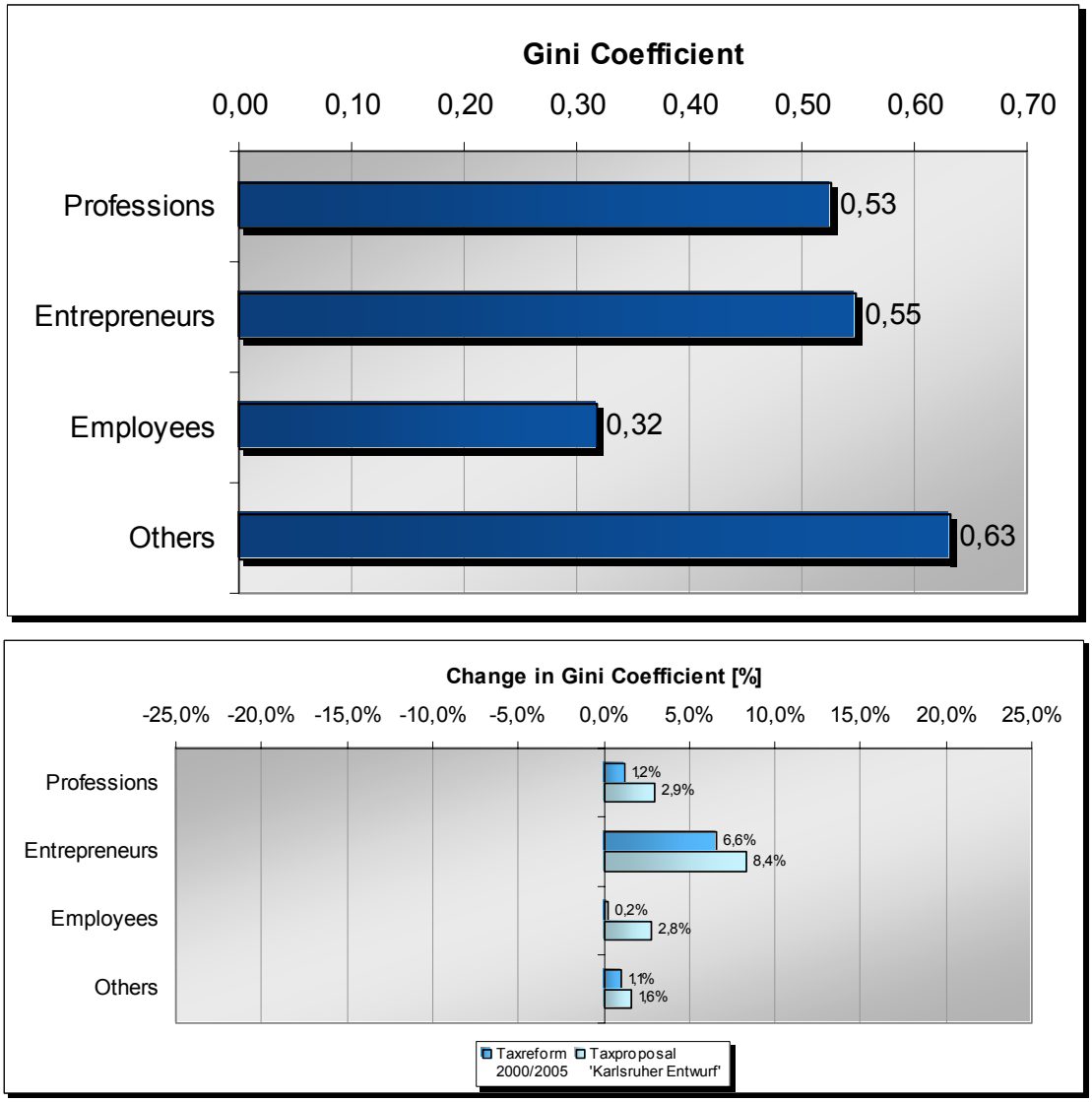


Source: Income Tax Statistic 1995, 10 % Sample (n=3 mio.), own computations

Quelle: Merz, Stolze und Zwick 2002

Kommen wir zum Gini–Koeffizienten, der diesen Bauch unter der Gleichverteilungsgeraden ja zusammenfassend quantifiziert. Wenn ich die berufliche Stellung nehme aus Freiberuflern, Unternehmern und abhängig Beschäftigten, dann ist die Situation vor diesen Alternativen, nämlich der Steuerreform heute und dem „Karlsruher Entwurf", so gegeben, dass wir eine weit größere Ungleichheit bei den Selbstständigen haben (vgl. Abb. 4).

Abbildung 4: Alternative Tax Systems in Germany – Gini–Coefficient and Relative Change in Gini–Coefficient Compared to Taxbase 1995 Occupation



Source: Income Tax Statistic 1995, 10 % Sample (n=3 mio.), own computations

Quelle: Merz, Stolze und Zwick 2002

Wie wirken die beiden alternativen Steuersysteme (gegenüber der Ausgangssituation) jetzt bei dieser Gruppierung? Das Dunkelgraue ist die jetzige Steuerreform, die aktuelle Situation also. Und das andere ist der radikale(re) Entwurf, der „Karlsruher Entwurf“. Sie sehen, dass die Ungleichheit vor allem bei den Selbstständigen im Vergleich zu den abhängig Beschäftigten besonders stark zunimmt. Und zwar ist dies auch u. a. deshalb der Fall, weil der Höchststeuersatz auf 35 Prozent reduziert wird. Auffallend

ist, dass gegenüber dem alten Steuersystem beide Alternativen für jede dieser Berufsgruppen zu einer stärkeren Ungleichheit führen.

Meine letzte zusammenfassende Tabelle (Tab. 3) soll Gini–Koeffizienten und weitere Verteilungs- und Umverteilungsinformationen für die drei Alternativen jeweils insgesamt abschließend quantifizieren.

Tabelle 3: Verteilungs- und Umverteilungswirkungen der Steuerreformalternativen

Measure	Market income	Disposable income Taxbase 1995	Disposable income Taxbase 2000/2005	Disposable income "Karlsruhe proposal"
Total in Bill. EUR	1 017	839	897	905
Mean in EUR	34 532	28 497	30 470	30 749
Median in EUR	27 924	24 422	26 012	25 994
Distribution				
Gini-Coeffizient	0,4172	0,3768	0,3837	0,3877
Aktinson Index mit $\varepsilon = 1$	0,3314	0,2869	0,2975	0,3009
Aktinson Index mit $\varepsilon = 2$	0,8436	0,8072	0,8151	0,8237
Theil Index	0,4080	0,3083	0,3326	0,3423
Decile shares in % and decile limits in EUR				
1. Decile	0,9 6 793	1,0 6 707	1,0 6 777	1,0 6 795
2. Decile	3,1 14 141	3,6 13 265	3,5 13 956	3,4 13 819
3. Decile	4,9 19 694	5,5 17 694	5,4 18 710	5,3 18 740
4. Decile	6,3 23 933	6,8 21 095	6,7 22 332	6,7 22 388
5. Decile	7,5 27 924	8,0 24 422	7,9 26 012	7,9 25 994
6. Decile	8,7 32 474	9,2 28 211	9,2 30 122	9,1 30 062
7. Decile	10,2 38 521	10,7 32 976	10,7 35 158	10,6 35 503
8. Decile	12,3 46 671	12,6 39 228	12,6 41 683	12,6 42 396
9. Decile	15,3 60 508	15,3 49 578	15,2 52 262	15,3 53 004
10. Decile	30,8 -	27,3 -	27,9	28,1 -
90/10 Relation	36,3	27,0	29,3	29,6
Redistribution				
R (%)	-	-8,1	-6,7	-5,9
k(EUR)	-	- 2 789	- 2 313	- 2 037

Quelle: Merz, Stolze und Zwick 2002

In Tabelle 3 können Sie u. a. die Ergebnisse der 90/10–Relation sehen. Die 90/10–Relation gibt ja das Vielfache des Einkommensanteils an, den die reichsten 10 % gegenüber den ärmsten 10 % haben. Ungefähr das 30fache (29,6fache) gegenüber den ärmsten 10 Prozent haben die reichsten 10 Prozent nach dem „Karlsruher Entwurf“ als verfügbares Einkommen. In ähnlicher Größenordnung ist die Streuung unter dem aktuellen Steuersystem zu kennzeichnen. Allerdings ist die Spreizung der Einkommen unter der Steuersituation vor 2000 doch geringer: die 90/10–Relation beträgt das 27fache.

Auch der Gini–Koeffizient des alten Systems ist niedriger und zeigt an, dass sowohl das aktuelle Steuersystem 2000/2005 als auch der Karlsruher Entwurf – bei aller Reduktion der Steuerlast – zu einer ungleicheren Verteilung der verfügbaren Einkommen gegenüber der Ausgangssituation führt.

Zweifellos führen alle drei Steuersysteme mit ihrer Umverteilung zu einer „gleicheren“ Verteilung; so ist der Gini–Koeffizient des Markteinkommens (brutto) mit 0,4172 deutlich höher, ebenso die 90/10–Relation mit dem 36fachen Einkommensanteil. Die Umverteilung der jeweiligen Systeme wirkt aber unterschiedlich. Diese Umverteilung lässt sich auch recht plastisch mit *Blackburn‘s measure* ausdrücken: Was müssten alle Personen über dem Medianeinkommen transferieren an die, die unterhalb des Medians liegen, um die gleiche Verteilungssituation wie in der Bruttosituation zu erhalten? Dies wären 2.037 EUR bei dem „Karlsruher Entwurf“ und 2.313 EUR bei dem jetzigen System. Beide Systeme führen zu etwas kleineren Werten als der Umverteilungseffekt bei der Situation vorher (2.789 EUR). Das liegt natürlich daran, dass die Höchststeuersätze und die Progressivität und alle Einzelregelungen – und das ist es ja: alle Einzelregelungen! – zu einem solchen Ergebnis führen.

Praktischer Vorschlag

Nun meine Idee zum praktischen Vorschlag: Die Erfolgsbeurteilung, die Wirkungsforschung hat ja zwei Ziele. Einmal wollen die Betroffenen selbst wissen: Was ist mit ihnen passiert, wie wirkt denn nun die Politik auf eine Gruppe? Und andererseits möchte die Politik sehen: Wie gut, wie schlecht habe ich denn nun meine Ziele erreicht? Ich hoffe, sie will es sehen. Und ich meine sehr praktisch jetzt für den nächsten Armuts- und Reichtumsbericht: Sollten wir wirklich in jedem Thema/Gebiet nun eine ausgeprägte Mikrosimulation, Wirkungsforschung usw. machen? Das wird sich überhaupt nicht darstellen lassen, das würde den Rahmen sprengen. Durchaus kann jeder in seinem Gebiet das heranziehen, was ihm auch möglich ist, darauf sollte nicht verzichtet werden. Aber vielleicht wäre es doch keine schlechte Idee, wenn wir ein Gebiet nennen – und da möchte ich auf den vorhin unterbreiteten Vorschlag zurückkommen – und in einem Gebiet ganz bescheiden fragen: Was bewirkt die jetzige Situation auf die Definition von Armut und Verteilung? Also nicht nur gerade die Armutsgrenze betrachten, sondern die gesamte Verteilung, denn auch Familien und der berühmte „mittlere Bauchabschnitt“ usw. sind von Bedeutung. Und jetzt kommt mein Wunsch an die, die den Armuts- und Reichtumsbericht machen: Nämlich dass sie in diesem Gebiet nicht nur das untersuchen lassen, was momentan gilt, sondern mutig eine Alternative nach oben und nach unten vorschlagen, die man aus den Koalitionsvereinbarungen, aus den Programmen vielleicht noch dezidierter oder noch schärfer formuliert ableiten kann, um mal in einer solchen Bandbreite die Wirkungen zu überprüfen.

Prof. Dr. Walter Hanesch

Vielen Dank! Ich möchte nun noch einmal kurz aus meiner Sicht versuchen, die Diskussion in drei Punkten zusammenzufassen. Es geht in eine ähnliche Richtung, wie es eben Herr Merz formulierte.

Ich denke erstens, dass wir große Einigkeit haben bezüglich der Notwendigkeit der Wirkungsforschung, auch der Integration einer Wirkungsforschung in eine Berichterstattung zu Armut und Reichtum, wie sie hier weiter fortgeführt werden soll.

Zweiter Punkt: Es besteht eine gewisse Ernüchterung sowohl was die Bedingungen und die Bereitschaft der Politik betreffen, Wirkungsforschung tatsächlich zur Kenntnis zu nehmen und die notwendigen Rahmenbedingungen zu setzen, als auch Ernüchterung im Hinblick auf die Möglichkeiten im Detail, mit Verfahren der Wirkungsforschung tatsächlich eindeutige, widerspruchsfreie Informationen für die Politik bereit zu stellen. Im Moment sind wir in einem Stand, wo es noch egal ist, welche Instrumente wir bereitstellen, da erhebliche Annahmen investiert werden in die Verfahren und insofern natürlich auch unterschiedliche Ergebnisse zum Teil präsentiert werden oder die Ergebnisse, die vorliegen, gewisse Unschärfen haben.

Was jetzt die Anwendung als dritter Punkt betrifft, wäre es sicherlich notwendig, einmal auf das Instrument der Mikrosimulation zurückzugreifen. Ich denke, die Mikrosimulationsschule ist ja in diesem Raum sehr stark vertreten – die ganze Frankfurt–Mannheimer Schule; insofern gibt es da viele Vorarbeiten, viele Erfahrungen, auf die man zurückgreifen kann. Und es geht eigentlich darum, das zu nutzen, was hier schon an Arbeit investiert worden ist und auch an Ergebnissen vorliegt.

Aber ich denke, auch im Bereich der Sach- und Dienstleistungen, wo es ja sehr viel komplizierter ist, eindeutige Ergebnisse zu liefern (das Beispiel Arbeitsmarktpolitik, auf das wir nicht näher eingegangen sind, hat es ja deutlich gemacht, wie unterschiedlich, wie konfliktreich da die Ergebnisse sind) und wo es auch der Politik leicht gemacht wird, immer die Ergebnisse herauszugreifen, die in das politische Konzept passen. Auch in der Armutsforschung – wir haben das hier nicht diskutiert, aber denken Sie an das Stichwort „Armutsfalle“ – haben wir sehr kontroverse Einschätzungen, sehr kontroverse Aussagen zu den Ursachen, die dann als Grundlage für politisches Handeln verwendet werden. Dennoch glaube ich, sollten wir auch versuchen, in diesen Bereichen – im Bereich der Sach- und Dienstleistungen – beispielhaft Wirkungsforschung in Auftrag zu geben und einzubauen in die Armuts- und Reichtumsberichterstattung bzw. aufzugreifen, was hier an entsprechenden Vorarbeiten schon geleistet worden ist. Insofern: Auch wenn es sicherlich eine erste Diskussion war, die jetzt noch nicht zu einem eindeutigen Ergebnis geführt hat, würde ich es begrüßen, wenn wir diese Diskussion weiterführen würden und schon in den nächsten Bericht dieses Element mit aufnehmen würden.

Ich bedanke mich bei Ihnen, bei den Referenten, ich bedanke mich für die lebhafte Diskussion. Wir haben anschließend noch Gelegenheit, diese fortzuführen.

5. Kurzes Resümee der Diskussion

MinDirig Rainer Irlenkaeuser, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

Wir sollten die verbleibende Zeit nutzen für die Zusammenfassung und die abschließende Diskussion. Der heutige Morgen hat weiteren Diskussionsstoff geliefert, den wir aus zeitlichen Gründen noch nicht hinreichend behandeln konnten. Auch die Diskussionen gestern haben eine Reihe von Fragen aufgeworfen. Manche der Fragen, die formuliert wurden, zeigen, dass wir vielleicht noch nicht in allen Punkten unser Ziel erreicht haben und dass die Diskussion auch über diese Veranstaltung hinaus noch weiter notwendig sein wird. Zunächst aber bitte ich Herrn Dr. Engels um eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Beratung, die wir geführt haben, und dann können wir in die Diskussion einsteigen.

Dr. Dietrich Engels, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

Ich kann keine Zusammenfassung mit Anspruch auf Vollständigkeit liefern. Aber ich möchte doch auf einige Punkte der Diskussion hinweisen und diese noch einmal in Erinnerung rufen.

Wir haben gestern im ersten Block Lebenslagen – Lebensstandard zwei Referenten gehört. Herr Andreß schlägt ein mehrstufiges Programm zur Ermittlung von Versorgungsstandards vor: zunächst zu ermitteln, was die Bevölkerung für notwendig hält, dann die Nicht–Verfügbarkeit herauszufiltern, wenn sie aus finanziellen Gründen verursacht ist und dann die so gefundene Armutspopulation weiter zu untersuchen. Diese Gruppe ist dann definiert durch die „Nicht–Verfügbarkeit über notwendige Güter aufgrund unzureichenden Einkommens“.

Herr Voges betont die Mehrdimensionalität des Lebenslagenansatzes, der über die Aspekte „Einkommen“ und „Lebensstandard“ hinaus materielle *und* immaterielle Armut umfassen will. Die Lebenslage ist sowohl Ursache als auch Folge der Nutzung von Gütern, was eine Betrachtung zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfordert.

Aus der anschließenden Diskussion greife ich fünf Punkte heraus.

1. Sind die Bereiche, die in der Lebenslagendiskussion genannt werden, vollständig? Warum wird nicht beispielsweise auch gesellschaftliche Partizipation als Bereich genannt?

2. Wird der Prozess der Verarbeitung von Ressourcen zum Lebensstandard innerhalb des Haushaltes berücksichtigt (mit den Aspekten der Kompetenz und der Zeitverwendung innerhalb der Haushaltsproduktion)?

3. Wird reflektiert, ob sich die Entwicklung von Lebenslage oder von Lebensstandard für Frauen und Männer unterschiedlich darstellt?

4. Lässt sich der Lebensstandardansatz auch für Reichtumsanalysen nutzen?

5. Es wurde auf die Spannung zwischen Präferenzen und Kompetenzen als *Personenattributen* und Einkommen und Lebensstandard als *Haushaltsmerkmalen* hingewiesen.

Als vorläufiges Ergebnis könnte man sagen: Beide Konzepte sind je nach Verwendungszusammenhang sinnvoll. Mit dem Lebensstandardansatz lässt sich sehr zugespitzt eine Armutspopulation ermitteln, bei der niedriger Lebensstandard mit unzureichendem Einkommen zusammenhängt. Mit dem Lebenslagenansatz lassen sich die Lebensumstände dieser Population dann näher beschreiben. Von hier aus ist auch eher ein Anschluss an das Konzept der Inklusion möglich, das auch mehrdimensional und nicht schwerpunktmäßig materiell angelegt ist.

Im zweiten Block, in dem es um die Indikatoren ging, hat zunächst Herr Hauser die auf europäischer Ebene beschlossene Indikatorenliste vorgestellt und eine Fortführung auf der dritten, nationalen Ebene mit Fokus auf bestimmten Problemgruppen vorgeschlagen. Methodisch hält er die Festlegung auf die neue OECD–Skala für problematisch, weil gegenüber der alten OECD–Skala die Armut von Einpersonenhaushalten überzeichnet und die von Familien mit Kindern unterzeichnet wird.

Herr Noll hat ein differenziertes System von Indikatoren vorgestellt, die aus einem theoretischen Konzept abgeleitet sind – das war auch ein Aspekt, der immer wieder angemahnt wurde. Die Aufgabe von Indikatoren ist es, Ist–Zustände zu beschreiben und auch Soll–Werte auszudrücken, aber nicht, politische Maßnahmen zu leiten; an dieser Stelle wurde eine Abgrenzung vorgenommen.

Aus der anschließenden Diskussion zitiere ich sechs Punkte:

1. Zum einen wurde die europäische Indikatorenliste als Rückfall hinter den mehrdimensionalen Ansatz des Armuts- und Reichtumsberichtes bezeichnet.

2. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, das die Bundesregierung zu wenig bei der Erstellung der Indikatorenliste mitgewirkt habe.

3. Zu dem Vorschlag der Tertiärindikatoren wurde angemerkt, dass auch diese theoretisch abgeleitet sein müssten. Es wurde die Frage gestellt: Sind sie abgeleitet und inwiefern, oder handelt es sich um eine pragmatische Zusammenstellung?

4. Es wurde der Hinweis gegeben, dass eine konzeptionelle Einbettung der Indikatoren wichtig ist, um ihre Auswahl zu begründen und später auch ihre Aussagefähigkeit angemessen interpretieren zu können.

5. Die Zeitdimension der Indikatoren wurde wieder einmal erwähnt, wobei in diesem Zusammenhang geklärt wurde, dass nicht die Freizeitverwendung allgemein zur Diskussion steht – denn das ist ein privates Problem –, sondern vor allem die Betreuungstätigkeit in Verbindung mit ungleichen Rollenmustern, darauf zielte der wiederholte Einwand. Dies ist dann tatsächlich eine Frage nach staatlichen Entlastungsmöglichkeiten.

6. Indikatoren für Reichtum fehlen, aber sowohl die konzeptionelle Verknüpfung zwischen Armut und Reichtum als auch die methodischen Fragen der Messung sind ein eigenständiges Thema. Das hat sich auch gezeigt, und es ist vorgesehen, dazu eine eigene Diskussionsveranstaltung zu organisieren.

Zum dritten Block, der Wirkungsanalyse, fasse ich mich kurz, weil der noch, denke ich, sehr gut in Erinnerung ist.

Frau Speer hat zunächst einen Überblick über Evaluationsansätze gegeben und die Funktion der Evaluation im Kontext der Armuts- und Reichtumsberichterstattung skizziert. Hier gibt es verschiedene Ansatzmöglichkeiten: ex ante, begleitend oder ex post.

Die Grundlagen der Mikrosimulation, die dann Herr Merz in Verbindung mit einem Beispiel der Verteilungswirkung der Steuerreform vorgestellt hat, treffen sich auf dieser Zeitschiene eher mit einer Ex–ante–Position, weil die Mikrosimulation eben sinnigerweise vor Einsetzen der Maßnahmen anzusiedeln ist.

Es wurde allgemein als notwendig erachtet, eine Wirkungsforschung auch im sozialpolitischen Bereich – also nicht nur im Bereich von Steuer- und Finanzpolitik, sondern auch in dem Bereich, den wir hier diskutieren – durchzuführen. Fraglich waren die Möglichkeiten, wie dies umzusetzen ist.

Aus der anschließenden Diskussion drei Punkte:

1. Im Hinblick auf die Arbeitsmarktmaßnahmen wurde darauf hingewiesen, dass hier sehr heterogene Faktoren eine Rolle spielen, Heterogenität auf lokaler Ebene, die es sehr schwierig macht, Mikrosimulationen durchzuführen. Generell wurde darauf hingewiesen, dass die Methode der Mikrosimulation eben entscheidend von der Qualität der Datenbasis abhängt, inwieweit auch Kontextfaktoren Berücksichtigung finden können.

2. Es wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, den gewählten Evaluationsansatz und die herangezogenen Indikatoren in ein Rahmenkonzept einzubinden, um willkürliche Interpretationen zu vermeiden. Hier wurde angemerkt, möglicherweise könnte eine gewisse Offenheit auch im Interesse der Politiker liegen, die solche Analysen in Auftrag geben. Das wurde insofern bestätigt, als hier auch auf

politischer Ebene tatsächlich heterogene Zielsetzungen anzutreffen sind. Hier muss man also klären, für welche Zielsetzungen welche Maßnahmen einzusetzen sind.

3. Wie sind diese Verfahren der Evaluation und Mikrosimulation angemessen in die Armuts- und Reichtumsberichterstattung und in die Nationalen Aktionspläne einzubinden? Zum einen wurde vorgeschlagen, die Auswirkungen von einzelnen Maßnahmen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen zu untersuchen, also unter der konkreten Frage: Unter welchen Bedingungen könnte es gelingen, eine derzeit beobachtete Armutslage zu überwinden? In diesem Zusammenhang wurde pragmatisch empfohlen, den Anspruch auf einige Maßnahmen zu begrenzen und diese in ihren Auswirkungen auf die Armutspopulation zu prüfen.

6. Abschließende Diskussion

Moderation: **MinDirig Rainer Irlenkaeuser,** Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

MinDirig Rainer Irlenkaeuser

Herr Dr. Engels, ganz herzlichen Dank! Ich finde, Sie haben es hervorragend verstanden, die umfangreiche Debatte von gestern und heute Morgen in quasi zehn Minuten im Zeitraffer zusammenzufassen. Das wird Anlass für den einen oder anderen Diskussionsbeitrag sein können. Wir sollten diese Stunde aber in erster Linie dazu nutzen, in dem Themenspektrum, in dem wir uns gestern und heute bewegt haben, die Notwendigkeiten für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung noch einmal zu präzisieren.

Ich sage ganz bewusst in *diesem* Themenspektrum, weil es natürlich eine ganze Reihe weiterer Themen gibt, die man gerne ansprechen würde. Doch sollten wir dies einer nächsten Veranstaltung vorbehalten. – Herr Professor Hauser, bitte.

Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt

Ich würde gerne zwei Vorschläge machen. Das betrifft Auswertungen, die sich auf den zweiten Armutsbericht beziehen. Man kann jetzt davon ausgehen, dass die Grenze „60 Prozent des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens“ eine in der EU verwendete Grenze sein wird. Sie unterteilt damit die Bevölkerung in zwei Gruppen, nämlich in die, die darunter liegen und die, die darüber liegen. Die EU bezeichnet dies ausdrücklich als „Armutsrisikogrenze“, und es müssten weitere Einschränkungen oder Benachteiligungen hinzu kommen, um von „Armut“ sprechen zu können. Ich würde jetzt vorschlagen, dass man erstens diese so unterteilte Gruppe daraufhin untersucht, wie die Wohnsituation unterhalb und oberhalb dieser Grenze ist, gemessen an Räumen pro Person oder ähnlichen Indikatoren; wie der Gesundheitszustand ist; wie der durchschnittliche Bildungsstand ist. Das sind zumindest drei Indikatoren, die man aus den verfügbaren Statistiken entnehmen kann. Schon aus dem Vergleich der Armutsrisikogruppe mit der darüber liegenden Bevölkerung kann man einige zusätzliche Informationen erhalten. Man kann das natürlich noch unterteilen, insbesondere nach Inländer–Ausländer–Eigenschaft, nach Altersgruppen, man kann immer den Vergleich „unten und oben“ in diesen drei oder vier Lebenslagedimensionen machen, beispielsweise Frauen und Männer oder vielleicht noch Haushaltstypen, um nur einige mehr zu nennen. Der vierte Aspekt könnte noch sein: Wie hoch ist der Anteil der Sozialhilfeempfänger in dieser so abgegrenzten Armutsrisikogruppe? Das wäre zumindest ein Schritt in Richtung auf eine Art Lebenslageinformation über die jeweilige Armutsrisikopopulation. Der nächste Schritt wäre natürlich, die Gruppe herauszufiltern, die in allen drei Dimensionen besonders schlecht gestellt ist: schlechter Gesundheitszustand usw.,

um dann die Kumulation von Risiken in dieser so abgegrenzten Armutsrisikogruppe herauszufinden. Das sind Dinge, die man mit den verfügbaren Statistiken machen kann.

Der zweite Vorschlag wäre, dass man doch in einer Folgekonferenz ganz konkret die Indikatoren der EU und die in den Nationalen Aktionsplänen vorgeschlagenen oder als laufend geschilderten Maßnahmen zugrunde legt und die ganze Liste durchgeht und fragt: Wo kann man mit dem begrenzten Aufwand, der noch machbar ist in den nächsten zwei Jahren oder im nächsten Jahr, eine Wirkungsanalyse durchführen? Welche Methode ist da besonders geeignet? Was sind – das kann man ja schon abschätzen – erwartbare Ergebnisse? Kann man definitiv sagen: Die Maßnahme war wirkungslos, es war Geldverschwendung, oder sie hat 30 Prozent Wirkung oder was immer gebracht? Auch wieder einmal nur zunächst auf die *Wirkung* bezogen, aber implizit auf die *Zielsetzung*, denn der Nationale Aktionsplan hat ja das Ziel der Bekämpfung der Armut – das kann man unterstellen – und ob es im Hinblick darauf eine Wirkung gegeben hat. Das ist zwar keine werturteilsneutrale oder zielneutrale Wirkungsforschung, aber das Ziel ist ja erfreulicherweise vorgegeben, wenn auch nur in grober Weise spezifiziert. Das könnte sicherlich eine ertragreiche Konferenz oder ein Tag einer Konferenz sein, wo die verschiedenen Ansätze, die hier jetzt aufgeführt wurden, auch nochmals genau zugeordnet auf eine jeweilige Problemstellung hin, näher erläutert werden könnten.

Prof. Dr. Jürgen Volkert, Fachhochschule Pforzheim

Ich würde dem zustimmen, was Herr Hauser hier vorgeschlagen hat, allerdings mit Blick auf die 60–Prozent–Grenze eine kritischere Sichtweise einnehmen. Das Interessante ist: Die EU verwendet diese 60–Prozent–Grenze ja als eine Art vorgeordnetes Sortierkriterium. Es wäre mit Blick darauf, dass wir eben auch über Ausgrenzung diskutiert haben, zu prüfen, ob man nicht beispielsweise eine Kumulation von solchen Ausgrenzungs- und Armutsphänomenen unabhängig von der 60–Prozent–Grenze ermitteln kann. Es gilt zu bestimmen, inwieweit es Personenkreise gibt, bei denen zum Beispiel Bildung, Gesundheit – das haben Sie genannt – und Wohnen allein oder kumulativ eine Benachteiligung hervorrufen, auch wenn das Einkommen nicht unter dieser 60–Prozent–Grenze liegt. Das heißt, es ist zu prüfen, inwieweit eine einkommensunabhängige Ausgrenzungsproblematik entsteht. Insofern könnte es sich als gravierender Mangel der derzeitigen EU–Abgrenzung zeigen, dass das Einkommen als übergeordnetes Sortierkriterium verwendet wird.

Dr. Reinhard Schüssler, Prognos

Ich finde den Vorschlag von Herrn Hauser ganz wunderbar und möchte zwei Punkte ergänzen. Meine Ergänzung geht dahin: Man soll sich nicht alleine nur an der 60–Prozent–Grenze orientieren, sondern soll zwei alternative Armutsdefinitionen ergänzend mit hinzunehmen und untersuchen, inwiefern die unterschiedlichen Armutsdefinitionen zu unterschiedlichen Populationen führen. Mein Vorschlag wäre, ergänzend zu der 60–Prozent–Grenze einmal den Lebensstandardansatz heranzuziehen und die dort gegebene Armutspopulation mit der bei der 60–Prozent–Grenzen–Population zu vergleichen. Zweitens sollte auch der Ansatz zur Definition von Armut mit gesellschaftlicher Ausschließung, den Herr Hauser selbst vorgestellt hat, angewendet und gefragt werden: Wer gehört unter diesen Kriterien zur Armutspopulation, und wie verhält sich das zu der 60–Prozent–Grenzen–Armutspopulation?

Prof. Dr. Ernst–Ulrich Huster, Evang. Fachhochschule Rheinland–Westfalen–Lippe

Bei einer Tagung in Berlin vor einem halben oder dreiviertel Jahr im Zusammenhang mit dem Nationalen Aktionsprogramm gegen Armut wurde das Problem diskutiert, wie man monetäre und Dienstleistungstransfers miteinander bilanziert. Was Herr Merz heute früh gesagt hat, möchte ich ergänzen: Wenn jemand hundert Mark oder hundert EUR mehr bekommt – dann stößt das natürlich immer auch auf unterschiedliche Rezeptionsstrukturen, inwieweit ist jemand in der Lage, dieses als Signal zu nehmen, um seine Lebenslage zu verbessern oder inwieweit das in anderer Art und Weise verbraucht wird. Dies betrifft selbstverständlich auch die Inanspruchnahme von Dienstleistungen. Dieses ist im Kontext des gestuften Sozialstaates zu sehen, wo der Bund zentral für die Transfers „Renten“ zuständig ist, zugleich die Transfers „Sozialhilfe“ auf Bundesebene bestimmt, letztlich aber die kommunale Ebene für deren Umsetzung zuständig ist. Diese verschiedenen Ebenen gibt es auch bei den Dienstleistungen, die im Wechsel zwischen Ländern und Gemeinden erbracht werden, aber auch unter Einschluss des Bundes, insofern die Arbeitsverwaltung mit eingeschlossen ist. Dies scheint mir der entscheidende Punkt zu sein, wenn ich eine Politik gegen Ausgrenzung diskutiere. Aber, und das ist mir nicht erst heute früh deutlich geworden: Es gibt kein Indikatorenmodell, es gibt auch schon gar kein Simulationsmodell, mit dem man dieses Ineinandergreifen darstellen kann; das wäre ein derartig komplexes kybernetisches Modell von Gesellschaft mit unterschiedlichen Dimensionen, hier fehlt mir schlicht jegliche Phantasie, wie man das wirklich herstellen will und kann. Deswegen würde ich vorschlagen, das eben genannte Beispiel – eine Kindergelderhöhung um dreißig Mark hat zur Konsequenz, dass man bei der Kindertagesstätte auf einmal vierhundert Mark mehr bezahlen muss – zum Anlass nimmt, Fallbeispiele zu dokumentieren, die ähnlich gelagert sind, dass man gleichsam, wie man nicht nur „Best–practice–Beispiele“ bringt, sondern auch „Worst–practice–Beispiele“ aufzählt, dokumentiert, in denen man das wechselseitige Konterkarieren von

monetären und Dienstleistungen darstellt, weil nur dies die Möglichkeit gibt, so etwas auch im gestuften Sozialstaat offen zu diskutieren.

MinDirig Rainer Irlenkaeuser

Ich denke, offen diskutieren sollten wir es. Ob und wie so etwas in den Bericht einfließen könnte, wäre allerdings klärungsbedürftig. – Als Nächste Frau Buhr bitte.

Dr. Petra Buhr, Universität Bremen

Ich halte die von Herrn Hauser vorgeschlagene Beschränkung auf einige wichtige Aspekte auch für sehr gut, da ich es nicht für sinnvoll halte, den Armuts- und Reichtumsbericht zu sehr zu überfrachten. Was ich aber wichtig fände, ist, dass Entwicklungstendenzen beobachtet werden. Es ist vielleicht selbstverständlich, wahrscheinlich auch von meinen Vorrednern immer schon mitgedacht, aber man sollte schon untersuchen, wie sich beispielsweise die Gruppe unter oder über der 60–Prozent–Grenze im Verlauf der letzten vier Jahre oder so verändert hat. Und da kann man auch gleich die Verbindung zur Wirkungsanalyse herstellen. Also: Woran liegt es, wenn eine Veränderung hinsichtlich Ausmaß oder Struktur der Armut stattgefunden hat?

Dr. Dieter Korczak, Institut für Grundlagen- und Programmforschung

Ich unterstütze die bislang gemachten Vorschläge. Die sind alle sehr sinnvoll, und es geht ja auch um einen Maximalkatalog, den wir heute Morgen formulieren wollen. Deshalb möchte ich noch zwei weitere Vorschläge einbringen. Der eine Vorschlag wäre der, unbedingt die Daten des ersten Reichtums- und Armutsberichts fortzuschreiben, also auch im Sinne von „Wirkungsanalyse“ zu schauen, dass das Material fortgeschrieben wird, so dass man erkennen kann, wo sich etwas geändert hat. Der zweite Vorschlag geht dahin, doch noch einmal zu versuchen, die Lebenslagen und auch das Haushaltskonzept zu operationalisieren. Dazu wäre mein Vorschlag, eine Primärerhebung zu konzipieren und für diese Primärerhebung einen Redaktionsbeirat zu gründen, in dem die einzelnen Experten auf bestimmten Gebieten ihre Fragen formulieren. Also etwa im Sinne des ALLBUS von ZUMA, aber doch etwas anders, insofern dass ein Team von sechs bis zehn Wissenschaftlern, die bestimmte Expertisen haben im Bereich Bildung, Gesundheit, Verschuldung, sich zusammensetzen und versuchen, von ihrem Verständnis her eine Primärerhebung zu konzipieren. Die könnte man in dem noch zur Verfügung stehenden Zeitraum durchführen. Dann hätte man es zumindest einmal versucht; und wenn das dann scheitert, dann ist man grandios gescheitert.

Dr. Jürgen Schupp, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Ich möchte an den konstruktiven Vorschlag von Herrn Hauser mit drei Erweiterungsmöglichkeiten oder Problematisierungen anschließen. Zum einen: Sie sagten „60 Prozent und der Rest“, unterscheiden also zwei Gruppen. Ich möchte zu bedenken geben, ob dies Konsens ist, ob „die Armen“ gegen den „Rest der Republik“ die Referenz- oder Kontrollgruppe ist oder ob es nicht doch sinnvoller ist, diesen Rest noch einmal zu teilen in eine Gruppe, die auch von einem potenziellen Zugangsrisiko in Armut betroffen sein kann, und einen Rest, der wahrscheinlich niemals im gesamten Lebensverlauf von diesem Risiko betroffen sein wird. Zur Problematisierung der 60–Prozent–Schwelle bringt mich auch der Aspekt der Längsschnittbetrachtung. Mit einer 60–Prozent–Schwelle ist es viel wahrscheinlicher, dass in der dynamischen Armutsperspektive auch andere Gruppen in diese Risikopopulation hinein gehen und natürlich auch, aus diesem Risiko wieder heraus zu kommen, als wenn man eine 40–Prozent–Marke nimmt. Man sollte diese Festlegung oder normative Setzung auf jeden Fall auch aus der dynamischen Perspektive auf ihre Implikationen hin untersuchen. Ich denke, es steht mit dem ECHP auch ein Datensatz zur Verfügung, um die Sensitivitätsanalysen nicht bloß auf Deutschland zu beschränken, sondern auch die europäischen Implikationen dieser Festsetzung – welche Implikationen sich die Europäische Kommission mit dieser Festlegung eingehandelt hat – und Sensitivitätsanalysen auch im internationalen Kontext zu ergänzen.

Prof. Dr. Hans–Jürgen Andreß, Universität Bielefeld

Klar ist, dass der zweite Armutsbericht nicht mehr aus einer Addition verschiedener Teile bestehen kann, sondern sich jetzt ganz zentral der Frage widmen muss und auch eine Antwort darauf geben muss: Wer ist arm? Dazu sind operationale Vorschläge gemacht worden, ich würde auch meinen Vorschlag für einen zentralen dabei halten, das muss mindestens hinein.

Zweitens: Ich halte das Thema soziale Ausgrenzung begrifflich für nicht abschließend definiert; ich habe jedenfalls hier keine gute Definition davon gehört, was das ist. Ich bezweifle auch, dass in der Literatur eine solche zu finden ist und würde daher davon abraten, dass sich die ausführenden Personen dieses Konzept zu eigen machen.

Drittens: Wir brauchen in der Tat eine Datenquelle für den Armutsbereich. Ob man dafür eine eigene neue Erhebung starten muss, wie Herr Korczak das vorschlägt, ob man eventuell ehemals existierende Datenquellen wie das Niedrigeinkommenspanel verlängert, oder ob man bereits existierende und noch laufende Untersuchungen wie beispielsweise das Sozio-oekonomische Panel aufstockt, das überlasse ich den Möglichkeiten der Finanziers; aber dass wir hier ein Instrument der Dauerbeobachtung dieser Zielgruppe haben müssen, scheint mir unzweifelhaft.

Was bisher noch nicht angesprochen wurde, ist: Nachdem wir hoffentlich im zweiten Armutsbericht die Zielgruppe besser eingrenzen können, steht sofort die Frage im Raum: Was sind die Gründe dafür? Das heißt, wir müssen zumindest an einigen ausgewählten Punkten gezielt die „Warum"–Frage stellen und auch beantworten können. Ich schlage hier vor, dass die „Lenkungsgruppe", wenn ich das einmal so sagen darf, einen Ideenwettbewerb veranstaltet. Einige Erklärungsmuster sind ja offensichtlich: Die Bildungsfrage ist mehrfach angesprochen worden; sicherlich ist auch die Frage der „Working poor" eine relevante Frage; die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern sind angesprochen worden; die Frage von Minoritäten- versus Majoritätenbevölkerung usw. Das lässt sich im Moment noch nicht so gut definieren, jedenfalls nicht auf der Basis der Diskussion, die wir hier geführt haben. Hier muss also die Lenkungsgruppe auch durch Unterstützung von außen ein paar zentrale Fragen formulieren, die dann meinetwegen nach dem bewährten System der Gutachten zu beantworten sind.

MinDirig Rainer Irlenkaeuser

Ich denke, das waren einige der wichtigen grundsätzlichen Fragen, die sich für den nächsten Bericht wohl stellen werden. Ich befürchte, auf alle Fragen werden wir nicht die passende Antwort geben können, aber wir sollten auf alle Fälle den Versuch machen, in diese Richtung zu gehen.

Prof. Dr. Joachim Merz, Universität Lüneburg

Armut ist relativ, und deshalb will ich für den Armuts- und Reichtumsbericht die Reichtumsseite noch einmal betonen. Die erste und nicht nur einmalige Chance, die wir hatten, mit den Mikrodaten der Einkommensteuerstatistik insbesondere hohe Einkommen zu untersuchen, sollte fortgeschrieben werden: Dabei sollte die Analyse verbessert und bei dieser Fortschreibung auch ein Vergleich mit anderen Datenbasen vorgenommen werden, zum Beispiel mit dem Sozio-oekonomischen Panel, um zu einer Beschreibung der Verteilungssituation insgesamt zu kommen. Armut ist natürlich ein prominenter Teil, aber erst in der Relation zur Verteilung insgesamt, in Bezug eben auch auf hohe Einkommen, werden die Ergebnisse aussagekräftig. Unabhängig davon haben hohe Einkommen, für die es bisher erst wenige Untersuchungen gibt, per se eine Untersuchungsberechtigung gerade auch im Hinblick auf eine zielgerichtete Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die Fortschreibung der bisherigen Ergebnisse für die Bundesrepublik – gerade auch unter sozioökonomischen Gesichtspunkten – ist mir sehr wichtig, nicht unter rein steuerlichen Gesichtspunkten.

Ich würde empfehlen, einen Versuch zu wagen, ein Mikrodatenfile auszubauen und einen ersten Schritt weiter zu machen zu den integrierten Mikrodatenfiles. Da bietet sich an, begonnene Arbeiten zwischen der EVS und der Einkommensteuerstatistik gerade für die Verteilungsanalyse zu erweitern.

Mein letzter Vorschlag knüpft an heute früh an: in einem eigenen Projekt insbesondere die Wirkungsanalyse zu vertiefen, und zwar sehr bescheiden an einer zentralen Frage der Verteilungsanalyse „Armut und Reichtum“, um dort eine einfach gestellte Frage einmal mit einem konkreten Instrumentarium der Wirkungsanalyse durchzuführen, um zu zeigen, was wir auch perspektivisch noch insgesamt an Informationen brauchen, um gerade in der Wirkungsanalyse dann eigentlich richtig loslegen zu können.

Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt

Ich glaube, man kann jetzt schon abschätzen, welche Datenquellen zur Verfügung stehen werden. Der Vorschlag von Herrn Korczak ist eher für die übernächste Armutsberichterstattung geeignet, denn so eine Entwicklung dauert, wenn sie repräsentativ sein soll und eine so große Stichprobe sein soll, dass man daraus auch noch viele Untergruppen bilden kann, sicher länger als ein Jahr. Und in einem Jahr, denke ich, muss man ernsthaft die Arbeit an diesem Armutsbericht angehen, wenn nicht schon früher.

Es stehen folgende Datenquellen zur Verfügung:

Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, vielleicht von 2003, das kann ich nicht genau abschätzen. Jedenfalls wäre es äußerst wichtig, dass das Ministerium darauf drängt, dass diese neue Welle zur Verfügung steht – auch wenn es nur Vorauswertungen sind.

Das Sozio-oekonomische Panel, das ja nun verdoppelt worden ist und eine Reichtumsstichprobe enthält, also wesentlich informationsreicher geworden ist und eine Fülle von Daten über subjektive Indikatoren und über die verschiedenen Lebenslagendimensionen umfasst, die wir angesprochen haben.

Das Niedrigeinkommenspanel – da ist die Frage offen, ob es fortgesetzt wird oder ob es eine anders gruppierte Fortsetzung gibt; das muss das Ministerium entscheiden.

Dann würde ich darauf hinweisen, dass die Pisa–Daten für den nächsten Armuts- und Reichtumsbericht ganz wichtig sind, denn es gibt sicherlich keine besseren Informationen über den Bildungsstand im jungen Alter, also mit 15 Jahren, als diese Datenbasis, die man ja jetzt sogar für die Bundesländer bekommt. Es wäre wichtig,

dass das Ministerium darauf dringt, dass diese Daten für eine Auswertung zur Verfügung stehen.

Dann gibt es den Mikrozensus, der inzwischen auch informationsreicher geworden ist, weil die Einkommensklassen nach oben erweitert worden sind. Er könnte also zumindest ergänzend herangezogen werden.

Dann gibt es immer noch die Studie „Alterssicherung in Deutschland“. Ich glaube, dass da eine neue Welle geplant ist, die zumindest für die ältere Bevölkerung ab 55 nützlich sein könnte und die auch eine Fülle von Zusatzinformationen enthält und abgesicherte Informationen über die tatsächlichen Rentenzahlungen, die mit den administrativen Daten abgestimmt sind.

Dann gibt es die Steuerstatistik, die Herr Merz erwähnt hat, die sicherlich wenigstens für 1998 zur Verfügung stehen wird.

Dann das Europanel, von dem vermutlich die letzte Welle zu dem Zeitpunkt des zweiten Armutsberichts greifbar sein wird. Zur Zeit sind sechs Wellen verfügbar; soweit ich weiß, gibt es noch zwei weitere Wellen.

Und schließlich ist natürlich der sogenannte „Survey on Income and Living Conditions“ der EU (EU–SILC) in Vorbereitung, der alle die Dimensionen enthält, die hier angesprochen worden sind und der diese vergleichbar erheben soll. Durch Anordnung der EU müssen diese Daten erhoben werden; da können auch das deutsche Statistische Bundesamt und die Ministerien nichts mehr dagegen sagen; das muss dann einfach gemacht werden. Das ist eine große Hoffnung, weil es damit aus dem deutschen politischen Prozess, wenn es einmal entschieden ist – und soweit ich weiß, ist es entschieden – herausgenommen ist.

Man könnte sich im Ministerium einmal frühzeitig überlegen, welche Variablen aus diesen verschiedenen Stichproben und unter Berücksichtigung des jeweiligen Bezugszeitpunktes – ob 1998 oder sogar 2003 – für einen Armutsbericht interessant sind. Das müsste eigentlich eine Vorüberlegung sein, die man jetzt schon machen kann, denn es ist absehbar, was alles kommt und was nicht. Und vielleicht kann das Ministerium an mancher Stelle noch ein bisschen Druck ausüben, dass es schneller kommt als es normalerweise kommt. Das wäre dann die empirische Basis.

Herr Schupp, ich stimme Ihnen voll zu, dass man mehrere Grenzen verwenden sollte, wenn das machbar ist. Insbesondere hat die EU ja die 70–Prozent–Grenze auch genannt. Das ist der Bereich, in dem sicherlich ein hohes Armutsrisiko im Zeitablauf besteht; das ist eine sehr wichtige Ergänzung. Die europäischen Vergleiche waren im Übrigen im Armutsbericht auch sehr beschränkt. Es ist nicht immer so, dass das Europäische Statistische Amt alles wertneutral genauso macht, wie man es sich in

Deutschland wünscht. Also von deutscher Seite auch einen internationalen Vergleich zu machen, wenigstens für einige Schlüsselländer, wäre vielleicht in diesem Armutsbericht ganz nützlich. Es wäre auch zur Dimensionierung des deutschen Problems ganz hilfreich, wenn man zwei Länder, die im EU–Konzert weit schlechter sind, und zwei Länder, die deutlich besser sind, mit einigen zentralen Indikatoren aufführen würde. Dann sieht man auch gleich, ob Eurostat das dann später genauso rechnet oder vielleicht ganz anders. Das ist besonders wichtig, wenn Eurostat nur die neue OECD–Skala verwendet. Dann ist das eigentlich ein Muss, das Gleiche mit der anderen Äquivalenzskala auch durchzuexerzieren, was ja nicht sehr aufwändig ist.

Herr Andreß, das Konzept der „sozialen Ausgrenzung“ oder „Ausschließung“ gefällt Ihnen nicht – ich habe ja nur versucht, dazu ein bisschen etwas zu sagen. Aber es steht jetzt im Vertrag als Ziel, und eigentlich müsste eine Bundesregierung, die diesen Vertrag unterschrieben und dieses Ziel akzeptiert hat, auch zu erläutern beginnen, was sie darunter versteht. Das müssen nicht unbedingt die Wissenschaftler machen, vielleicht könnten die Wissenschaftler Hilfestellung geben. Aber dass ein Begriff noch nicht allgemein anerkannt ist, heißt nicht, dass man ihn jetzt möglichst im Dunkeln verschwinden lässt. Er steht im Gesetz, er ist eine Verpflichtung der Bundesregierung und es ist sicherlich nützlich, in den zweiten Armuts- und Reichtumsbericht auch ein paar interpretierende Formulierungen einzubauen.

MinDirig Rainer Irlenkaeuser

Das wird sicherlich aller Interesse beflügeln! Herr Semrau wollte, wenn ich richtig gehört hatte, noch etwas zur Frage der Daten sagen.

MinR Peter Semrau, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

Zu dem Problem der Datenquellen: Das war ein großes Problem des ersten Armuts- und Reichtumsberichts. Wir haben hier verschiedenste Datenquellen zusammenzufassen. Herr Hauser, Sie haben ja auch eine Vielzahl von Datenquellen genannt. Am Anfang sagten Sie, man solle 60 Prozent des Median nehmen und dann daraus weitere Indikatoren ableiten. Das würde ja bedeuten, dass wir die Informationen aus *einer* Datenquelle nehmen. Die Koppelung von Datenquellen, die immer sehr schwierig ist und auch im Hinblick auf Repräsentativität und Methodik problematisch ist, wollten wir eigentlich beim nächsten Mal soweit es geht reduzieren, aber das ist natürlich ein schwieriges Unterfangen. Ich könnte mir vorstellen, dass das EU–SILC, wenn es einmal da ist, auch als Datengrundlage dienen kann. Beim EU–SILC – es ist ja auf der europäischen Ebene beschlossen und der Ministerrat hat die entsprechende Verordnung in Kraft gesetzt – ist das Problem, dass es – wir hatten gestern schon

darüber gesprochen – noch keine ausformulierten Fragen gibt, sondern in der Verordnung nur Themenbereiche benannt sind. Das muss erst noch erfolgen.

Zu den anderen von Ihnen genannten Datenquellen: Wir haben eine Zusage vom Statistischen Bundesamt, dass die Ergebnisse des ersten Halbjahrs der EVS 2003 für den nächsten Bericht auf jeden Fall im Spätsommer 2004 zur Verfügung stehen werden. Das wird zwar knapp werden, aber so war es beim letzten Mal auch. Wir bemühen uns aber, den Erhebungsturnus der EVS und auch von Teilen des Mikrozensus – im Mikrozensus gibt es ja Sondererhebungen zum Bereich Gesundheit und Wohnen – an den Turnus des nächsten und des übernächsten Berichts anzupassen.

Beim Mikrozensus ist es so: Das Gesetz zum Mikrozensus läuft 2005 aus und muss jetzt erneuert werden. Wir haben den Bereich Wohnen und Gesundheit, den Bereich Bildung und Behinderung, die ja in einzelnen alle vier oder fünf Jahre wiederkehrenden Modulen erhoben werden. Wir wollen, dass das so weit wie möglich synchronisiert wird. Was wir aber auch wollen, ist ein anderes Procedere bei der Erfassung der Einkommen: Im Mikrozensus ist die Erfassung von Haushaltseinkommen in Klassen ein Problem. Besser wäre es, dass zukünftig einmal die Frage nach Klassen gestellt wird, aber im Abschluss auch noch einmal der Haushalt nach seinem genauen Einkommen gefragt wird. Das würde uns ganz andere Möglichkeiten eröffnen bei einer Datenquelle in der Größenordnung des Mikrozensus. Denn das ist ja auch gerade ein Problem der EVS: Bei Mikrosimulationsmodellen, gerade im Bereich von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe, werden die Fallzahlen auf Basis der EVS für Teilgruppen sehr schnell zu klein. Da kommt man manchmal auf dreißig, vierzig, fünfzig Fälle und es ist schwierig, wenn die Aussagen, die wir treffen, auf solchen Fallzahlen basieren.

Nun zu den PISA–Daten: Wir haben die Kollegen aus dem Bildungs- und Forschungsministerium gebeten, dass sie uns diese Daten zur Verfügung stellen. Wir haben hierfür eine Zusicherung und werden auf jeden Fall darauf bestehen, dass wir die Daten bekommen.

Das ECHP läuft aus, insofern erübrigt sich eine weitere Diskussion. Das Sozio–oekonomische Panel ist ja verdoppelt worden. Soweit es möglich ist, werden wir natürlich auch die neu dazu gekommenen Module heranziehen.

Beim NIEP läuft die Diskussion über seine Fortführung im Moment. Der Beirat hat empfohlen, das NIEP fortzusetzen. Wir haben ein Gutachten in Auftrag gegeben, das die Möglichkeiten hierfür ausloten soll. Die Ergebnisse müssen wir erst abwarten.

Prof. Dr. Wolfgang Voges, Universität Bremen

Ich finde den Vorschlag von Herrn Hauser auch wunderbar, insbesondere, weil er die Schwerpunktsetzung auch gleich thematisiert hat: nämlich Bildung, Wohnen und Gesundheit. Beim letzten Armuts- und Reichtumsbericht ist Bildung ja so schlecht weggekommen – anderthalb oder zwei Seiten im gesamten Bericht, und vor allem basierend auf Plausibilitätsannahmen –, das ist ein Gebiet, das eindeutig unterbelichtet war. Dies wären auch drei Bereiche, um mich auf Herrn Andreß zu beziehen, an denen man „soziale Ausschließung" sehr gut betrachten könnte.

Worum es mir eigentlich geht: Den Fokus haben wir immer auf Einkommenserzielung gerichtet, also „Armut durch Einkommenserzielung". Aber auch diejenigen, deren Einkommen über dieser 60–Prozent–Grenze sind, können durch die Art ihrer *Einkommensverwendung* verarmen. Ich hatte das schon gezeigt: Wenn ein bestimmter Schwellenwert für Wohnraumausgaben (Miete, Tilgung von Hypotheken für Eigenheim) überschritten wird, treten Verarmungsprozesse auch bei denen auf, die potenziell einkommensreich sind. Aber die Verarmung wird durch das Ausgabeverhalten ausgelöst. Ähnlich verhält es sich, wenn ein bestimmter Einkommensanteil für Gesundheitsausgaben überschritten wird. Wir haben festgestellt: Bei Personen, die mehr als 5 Prozent nur für Gesundheitsausgaben aufwenden müssen, setzen Verarmungsprozesse ein. Ich denke, diese kurzen Hinweise verdeutlichen, dass auch die Population mit einem Einkommen über 60 Prozent des Medians bei der Armutsberichterstattung aufgegriffen und nicht von vornherein ausgeklammert werden sollte.

Dr. Wolfgang Strengmann, Universität Hohenheim

Zwei kleine ergänzende Vorschläge zu dem, was Herr Hauser gesagt hat, als Ergänzung zu den Bereichen Wohnen, Gesundheit und Bildung. Es ist ganz wichtig, sich auch die Erwerbsbeteiligung genau anzuschauen, für die unter 60 Prozent und über 60 Prozent des Medianeinkommens. Das macht erstens deutlich, dass es nicht alles Arbeitslose sind, sondern dass sogar mehr Erwerbstätige als Arbeitslose in dieser Armutsrisikogruppe drin sind. Ganz wichtig ist, den Haushaltszusammenhang, die Erwerbsbeteiligung im Haushaltskontext, genau anzuschauen. Damit wird dann auch der Gender–Aspekt, der schon öfter angesprochen wurde, die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung im Haushalt, mit untersucht, und es kann geschaut werden, ob das einen Einfluss auf das Armutsrisiko hat (was es mit großer Wahrscheinlichkeit hat!).

Mein zweiter Vorschlag greift auch das Gender–Problem auf: Es würde meines Erachtens Sinn machen, sich nicht nur das Haushaltseinkommen anzuschauen, sondern auch das individuelle Einkommen, um einen Indikator dafür zu bekommen, wie viele Personen ein eigenständiges Einkommen über der Armutsgrenze haben oder eben kein eigenständiges Einkommen über der Armutsgrenze haben, wovon vermut-

lich im Wesentlichen Frauen betroffen sind, um festzustellen, inwiefern da eine Abhängigkeit vorhanden ist oder nicht; und wo sozialpolitischer Handlungsbedarf besteht, oder ob das im Haushaltskontext schon beseitigt wird oder eventuell auch nicht. So einen Einstieg in eine individuelle Sichtweise würde ich mir eigentlich auch gerne wünschen, zumindest auf Gutachtenebene; ob das dann im Armutsbericht auch auftaucht, muss man sehen.

Dr. Klaus Kortmann, Infratest Sozialforschung

Herr Hauser, Sie haben eine Statistik nicht angesprochen, und zwar die Sozialhilfestatistik bzw. das darauf basierende Public–Use–File. Auch diese Datenquelle spielt eine ganz große Rolle, auch im Hinblick auf das, was Herr Merz vorhat, nämlich die Erstellung eines integrierten Mikrodatenfiles. Die EVS ist ja im unteren Einkommensbereich nicht sehr repräsentativ. Es fehlt hochgerechnet ein erklecklicher Teil der Sozialhilfeempfänger, und wenn man aus der EVS oder einem integrierten Mikrodatenfile Verteilungsanalysen ableitet, dann müssten auch zusätzlich Sozialhilfeempfänger auf der Basis des Public–Use–Files integriert werden. Das ist ebenso wichtig wie eine Ergänzung im oberen Einkommensbereich.

Zum andern, Herr Hauser: Die 60–Prozent–Armutsgrenze, wie auch immer berechnet, führt zu durchaus unterschiedlichen absoluten Beträgen, wenn man unterschiedliche Statistiken heranzieht. Wenn Sie die absoluten 60 Prozent aus der EVS errechnen oder aus dem SOEP oder sogar den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, dann enden Sie in sehr unterschiedlichen Werten. Das führt zu der Forderung, dass man in diesem Bericht auch absolute Einkommensgrenzen berücksichtigen muss, um einfach festzustellen, wie viele Haushalte sich über eine bestimmte Armutsschwelle bewegen und wie sich das im Laufe der Jahre geändert hat. Ob man die Sozialhilfeschwelle nimmt, oder die an die Preisinflationsrate angepasste Sozialhilfeschwelle, das ist dann die zweite Frage. Aber auf jeden Fall: Ein Armutsbericht, der nur auf relativen Maßen beruht, wird bestimmte Fragen, die die Öffentlichkeit interessieren, nicht beantworten. Das ist erst einmal die Frage: Wie hat sich die Armut in Deutschland verändert? Während die relativen Grenzen stärker in die Richtung gehen: Wie ändert sich die Struktur der Armutsbevölkerung? Das ist auch eine spannende Frage, aber vielleicht nicht die, die die Öffentlichkeit wirklich interessiert.

Erlend Holz, Statistisches Bundesamt

Ich würde auch noch einmal die Nutzung der Zeitbudgeterhebung des Statistischen Bundesamtes empfehlen, sowohl der neuen als auch der vorhergehenden. Zum einen, um konkret untersuchen zu können, wie die Binnenauswirkungen von Armut in

Familien sind, sprich: Wie verhält sich das bei der Kinderbetreuung? Wie können Kinder in armen Familien zum Beispiel unterstützt werden? Welche Weiterbildungsaktivitäten können betrieben werden? Wie sieht es mit Netzwerkhilfe aus? Das sind jetzt nur einige Beispiele. Letztendlich hat die Erhebung ja ein Spektrum von etwa 200 Aktivitäten. Dementsprechend, denke ich, ist das eine gute Grundlage, um die Auswirkungen von Armut auf das Alltagshandeln untersuchen zu können – vor allem auch im Hinblick auf so eine Form von „doppelter Armut", also sowohl einkommens- als auch zeitarm zu sein, was letztendlich eine Beschränkung von Möglichkeiten bedeutet, an der Situation, in der man sich dann befindet, etwas zu verbessern.

Die andere Schiene: Es wäre mit der Zeitbudgeterhebung zu erreichen, dass man letztendlich Zeitverwendung auch als Indikatorenbasis zu Rate zieht. Deswegen noch einmal meine Empfehlung, durchaus auch die Zeitbudgeterhebung als Datenbasis zur Armutsmessung mit zu nutzen.

Prof. Dr. Walter Hanesch, Fachhochschule Darmstadt

Viele Vorschläge gehen ja in eine ähnliche Richtung, und dem kann ich mich nur anschließen. Ich denke auch, was wir brauchen, ist relativ bald eine Klärung *der* Indikatoren, die ergänzend zu den EU–Indikatoren einer künftigen Berichterstattung zugrunde liegen sollen, die vielleicht auch Grundlage sein könnten für eine kürzerfristige Berichterstattung. Ich könnte mir vorstellen, dass man neben diesem Bericht, der alle vier Jahre als umfangreicher Bericht erscheint, jährlich eine Fortschreibung ausgewählter Indikatoren präsentiert, um einfach in kürzeren Abständen eine knappe Übersicht über die Entwicklung von bestimmten Problemfeldern zu geben – als eine ergänzende Informationsgrundlage für politisches Handeln. Ich denke, dass hier eine Chance besteht. Alle zwei Jahre muss ja ohnehin der Nationale Aktionsplan gefüllt werden, auch dafür brauchen wir diese Daten. Dann sollte man überlegen, ob man das nicht ausbaut zu einem kürzerfristigen Instrument der Berichterstattung, die hier einfach relativ rasch Informationen gibt über die Entwicklung bestimmter Problemfelder.

Zweitens: Wir sollten festhalten an diesem Anspruch einer Gesamtberichterstattung, also die Gesamtverteilung im Bereich der Einkommen nach wie vor zugrunde legen, um mit der Ergänzung im oberen Bereich von Einkommen und Vermögen – das ist schon angesprochen worden, das halte ich für ganz wichtig – die Frage des Reichtums weiter und genauer zu beleuchten. Und auf der anderen Seite sollten wir im unteren Einkommensbereich mehrere Schwellen zugrunde legen und dies durch den Lebensstandardansatz ergänzen, und zum anderen niedriges Einkommen mit weiteren Unterversorgungslagen verknüpfen. Ich denke, es macht wenig Sinn, bei einer künftigen Berichterstattung einen Bildungsbericht, einen Arbeitsmarktbericht usw. als

Gesamtbericht jeweils noch mit dazu zu packen, sondern ich denke, der Bericht sollte stärker fokussieren zum einen auf die Verknüpfung von Unterversorgungserscheinungen mit dem unteren Einkommensbereich, zum anderen auf die Kumulation von Unterversorgungslagen. Da müsste natürlich vorab eine Entscheidung gefällt werden, welche Bereiche hier zugrunde gelegt werden. Herr Hauser, ich würde Ihren Vorschlag ergänzen wollen zumindest um den Bereich der Erwerbstätigkeit. Da arbeitsmarktbedingte Armut nach wie vor ein ganz zentrales Problem ist, hielte ich es für problematisch, wenn wir diesen Bereich völlig außen vor lassen würden. Neben Bildung, Gesundheit und Wohnen halte ich auch Erwerbsbeteiligung, Unterversorgung im Erwerbsbereich für ganz wichtig.

Schließlich die Frage der Ursachen- und Wirkungsanalysen, wenn wir unser letztes Thema von heute Vormittag hier noch einmal aufgreifen: Ich denke, dass das nur in exemplarischer Form in den nächsten Bericht eingebracht werden kann. Da sollte man überlegen, welche Felder dafür infrage kommen; sicherlich der monetäre Bereich, hier könnten relativ rasch Daten und Ergebnisse zu Transfers, etwa im Bereich der Bekämpfung von Kinderarmut durch monetäre Transfers, vorgelegt werden. So müsste man überlegen und zwei oder drei Felder herausgreifen, in denen es schwerpunktmäßig um die monetären Transfers zum Abbau oder zur Verringerung von Einkommensarmut geht. Daneben möchte ich aber festhalten, dass es wünschenswert wäre, in ein oder zwei Feldern etwa auch die Realtransfers mit einzubeziehen und das nicht nur auf die regionale Ebene zu verlagern. Die Tendenz wird sicherlich stark sein zu sagen: Das ist doch die Angelegenheit der Länder und der Kommunen. Aber ich halte es für ganz wichtig, auch diesen Bereich hier mit aufzugreifen. Das könnte passieren, indem man sagt, man nimmt das Thema „arbeitsmarktbedingte Armut“ als einen Themenfokus und fragt dort zum einen nach monetären Transfers und zum anderen nach realen Hilfemöglichkeiten, und führt dann dazu entsprechende Wirkungsanalysen durch.

MinDirig Rainer Irlenkaeuser

Dabei ist natürlich zu berücksichtigen, dass der endgültige neue Zuschnitt der Ressorts noch die eine oder andere Verschiebung bedingen kann.

Dr. Eva Schulze, Berliner Institut für Sozialforschung

Das Berliner Institut hat gerade ein Gutachten zu dem Thema „privilegierte Lebenslagen als Grundlage sozialer Hierarchie“ vorgelegt. Ich denke, neben sehr spannenden Ergebnissen hat sich auch gezeigt, dass hinsichtlich des Verständnisses von gehobenen soziokulturellen Lagen ein erheblicher Forschungsbedarf besteht. Wir

wissen, dass es zur Schicht von Vermögensbesitzern kaum Daten gibt. Das heißt, die Analyse von Reichtum in Deutschland ist ein nahezu unerforschter Bereich. Das DIW wird jetzt mit der neuen Erhebung des SOEP ganz wichtige Daten vorlegen, aber überwiegend doch nur zu den monetären Reichtumsaspekten. Das heißt, die Aspekte, die darüber hinaus zu vertiefen wären, müssten in weitergehenden Studien erforscht werden. Es wäre sinnvoll, eine Typologie der Lebenslagen Reicher in Deutschland zu erstellen. Milieuanalysen wären sinnvoll von unterschiedlichen Gruppen privilegierter Lebenslagen, eine Analyse von deren Wertmustern und Handlungsorientierungen. Auch die Analyse der Perzeption von Gemeinwohl und sozialem Engagement ist ein ganz wichtiger Bereich. Diesen Aspekt haben wir in dem vorgelegten Gutachten nur zum Teil mit abgedeckt. Wir haben uns die Stiftungsaktivitäten in Deutschland angeschaut und auch da neben spannenden Ergebnissen doch sehr viele Fragen zu stellen. Zum Beispiel ist die Datenlage zum Stiftungswesen sehr dürftig. Wir wissen nicht, was die Grundgesamtheit der Stiftungen in Deutschland ist, noch wissen wir welche monetäre Größe sich dahinter verbirgt. Wir wissen nur von ca. dreißig Prozent der Stiftungen, wie viel Geld sie angegeben haben und was sie mit dem Geld machen. Auch da besteht ein hoher Forschungsbedarf. Es müsste eine quantitative Bewertung des deutschen Stiftungswesens vorgenommen werden, es müssten die bestehenden Datenbanken zusammengeführt und bereinigt werden oder eine Reanalyse durchgeführt werden, es müsste auch hier eine Typisierung der Wirkungsweise von Stiftungen vorgenommen werden, und nicht zuletzt müsste eigentlich auch eine Analyse der europäischen Dimension des Stiftungswesens vorgenommen werden. Ich denke, gerade im Rahmen von abnehmenden Ressourcen der Regierungen wäre es wichtig zu schauen, wie sich das Stiftungsklima entwickelt. Wir haben in unserer Untersuchung festgestellt, dass das Stiftungsklima in Deutschland nicht sehr positiv ist im Vergleich beispielsweise zu den USA. Viele deutsche Stiftungen verfügen nur über einen geringen Kapitaleinsatz und können dadurch natürlich nur wenig ausgeben und wenig bewirken. Es wäre sehr zu überlegen, inwieweit man das Klima für Stifter in Deutschland anregen und verbessern könnte. Um das herauszufinden, sind weitere Forschungsanstrengungen nötig.

Dr. Peter Krause, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Als Erweiterung zu dem letzten Bericht schlage ich vor, dass die Prozesse detaillierter beschrieben werden, die den Weg verschiedener Bevölkerungsgruppen in, durch und aus der Armut heraus kennzeichnen. Daraus ergibt sich dann gewissermaßen auch eine vereinfachte Wirkungsanalyse.

Dr. Dieter Korczak, Institut für Grundlagen- und Programmforschung

Ich habe zwei Fragen an Herrn Semrau: Ich habe Sie so verstanden, dass das SILC schon sehr stark in Erwägung gezogen wird als grundsätzliche Datenbasis. Besteht die Möglichkeit, deutschlandspezifische Fragen einzuklinken und besteht die Möglichkeit, die Stichprobe entsprechend zu ergänzen um das Reichtumsspektrum oder um das Niedrigeinkommensspektrum?

MinR Peter Semrau, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

Herr Korczak, um das gleich zu beantworten: Das ist eine Erhebung der Europäischen Union. Wir können natürlich mitbestimmen, wie das Frageprogramm im Einzelnen aussehen soll, aber die Konzeption der EU ist jetzt bereits weitestgehend festgelegt.

Prof. Dr. Hans–Jürgen Andreß, Universität Bielefeld

Noch einmal eine Ergänzung für vielleicht den darauf folgenden Armutsbericht: Wir haben uns eben konzentriert auf Fragen wie: Wie grenzen wir die Zielgruppe ein? Was nehmen wir uns für Fragestellungen als Erklärung für diesen Tatbestand Armut vor? Aber, und den Punkt hat Herr Krause eben angesprochen, wir alle wissen auch: Armut ist ein vorübergehender Zustand – für viele zumindest, und es ist wichtig zu wissen, was die Wege sind, die diese Personen beschreiten, wenn sie die Armut wieder verlassen. Das war ursprünglich auch der Anstoß für das Niedrigeinkommenspanel. Das Niedrigeinkommenspanel sollte nicht in erster Linie zeigen, wer von Armut betroffen ist, sondern sollte vor allen Dingen Aufklärung darüber liefern, wer aus diesem Zustand aus welchen Gründen herauskommt. Ehe sich jetzt die Meinung verbreitet, wir hätten schon alle Daten, würde ich gerne noch einmal daran erinnern, dass wir bis vor einiger Zeit das NIEP hatten, das sicherlich, was diese Fragen anbetrifft, noch mehrere Auswertungen verdient. Einige haben Sie ja bei Infratest bereits angestoßen, aber es können wirklich noch mehr dazu kommen. Aber danach besteht aus meiner Sicht eine entsprechende Datenlücke, und das Ministerium muss sich wirklich ernsthaft Gedanken darüber machen, wie es diese zukünftige Datenlücke schließt.

Roland Günther, Statistisches Bundesamt

Das, was bisher zum Stichwort SILC gesagt worden ist, möchte ich noch ein bisschen ergänzen. Zunächst einmal freue ich mich, dass relativ viel Werbung gemacht wird für die Erhebung, die in der Tat für das Statistische Bundesamt und für die Statistischen Landesämter eine sehr wichtige Erhebung sein wird. Allerdings sind die Regelungen zu

ihrer Umsetzung noch nicht ganz fertig. Es wird so sein, dass Ende des Jahres vermutlich der Rat und auch das Parlament diese Verordnung verabschieden werden, so dass sie Anfang des nächsten Jahres dann auch Gesetz ist. Die Durchführungsverordnungen, die dann die Detailfragen, gerade also die Erhebungsmerkmale, festlegen werden, sind im ersten Halbjahr des Jahres 2003 geplant. Das bedeutet, dass uns auch für die konkreten Merkmale die Zeit etwas knapp wird. Deswegen ist es für uns vom Statistischen Bundesamt interessant, weil wir an diesen Gremien beteiligt sind, in denen dann die Verordnungen festgelegt werden, Ihre Diskussion zu verfolgen, in welche Richtung eigentlich die nationalen Bestrebungen gehen. Das ist für uns zwar relativ spät, die anderen Europäer sind hier schon weiter und bestimmen auch diesen Diskussionsprozess viel stärker als wir das tun. Trotzdem freue ich mich, dass hier so viel Werbung für SILC betrieben wird, weil es wirklich für uns eine Erhebung sein wird, auf die wir große Hoffnung setzen.

Dann kam die Frage der Möglichkeiten, Themen einzubauen, die auf europäischer Ebene bisher noch gar nicht besprochen wurden. Es wird darauf ankommen, wie die Rechtsgrundlage ausfällt. Wir vom Statistischen Bundesamt und den Landesämtern können nur das erheben, was in der Rechtsgrundlage auch fixiert ist. Und wenn die Rechtsgrundlage die europäische Verordnung ist, dann kann nur das erhoben werden, was europäisch gebraucht wird. Wenn wir national mehr haben wollen, dann müssen wir eine nationale Rechtsgrundlage schaffen. Und da ist dann natürlich die Frage, inwieweit die Ministerien uns dann auch dort unterstützen. Ich will nur darauf hinweisen, dass prinzipiell durchaus die Möglichkeit besteht, den Implementierungsprozess von SILC so zu gestalten, dass wir national auch etwas erheben können, was andere europäische Länder im SILC nicht haben. Aber das ist noch eine offene Frage.

Prof. Dr. Hans–Jürgen Andreß, Universität Bielefeld

Ich weiß nicht, ob Herr Günther der optimale Ansprechpartner dafür ist. An verschiedenen Stellen ist doch aufgefallen, dass die Bundesrepublik bei all diesen Auseinandersetzungen – sei es um Indikatoren, sei es Beteiligung an europavergleichenden Untersuchungen – offenbar sehr schlecht repräsentiert ist. Und die Art und Weise, wie Sie jetzt darüber sprechen, bitte entschuldigen Sie das, erweckt bei mir so den Eindruck, dass keine konzeptionellen Vorarbeiten innerhalb des Statistischen Bundesamtes dazu existieren, dass man sozusagen der Verordnungen harrt, und wenn sie dann da sind, dann werden sie ausgeführt; ordentlich, wie man das bisher so gemacht hat. Ich glaube, da hat man erstens ein wichtiges Feld der Auseinandersetzung, an dem wir irgendwann später alle gemessen werden, erst einmal preis gegeben. Und auch im Nachhinein wird wenig versucht, dieses zu ändern. Ich kann mich erinnern, dass ich letztes oder vielleicht sogar dieses Jahr auf den letzten Drücker bereits den Fragebogen in Teilen zwecks eines Kommentars

zugeschickt bekam. Ich hatte dann zwei oder drei Tage Zeit, mir das anzuschauen und gleich dann Verbesserungsvorschläge zu entwickeln. Das ist einfach kein Verfahren. Ich würde dringend anraten, dass sich das Statistische Bundesamt hier entsprechende Expertisen mit ins Haus holt, und versucht, wenigstens einen Teil dieses Terrains, das bereits verloren ist, zurück zu gewinnen und in Teilen mitzugestalten.

Dr. Heinz–Herbert Noll, Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen

Das ist ein weites Feld, das hier gerade eröffnet worden ist, wie sich Deutschland in europäischen Diskussionen der verschiedensten Art beteiligt und wann das der Fall ist usw. Das will ich nicht weiter fortsetzen. Ich will zu den vielen konstruktiven Vorschlägen, die hier gemacht worden sind, nur einen Gedanken zur Strukturierung der Berichterstattung hinzufügen: Jetzt ist ja die Situation so, dass diese Berichterstattung verstetigt worden ist und regelmäßig alle vier Jahre ein solcher Bericht vorgelegt werden soll. Das bietet natürlich ganz andere Perspektiven, einen ganz anderen Planungshorizont, als wenn man eine einmalige Berichterstattung im Auge hätte. Nach meiner Kenntnis der Aktivitäten der allgemeinen Sozialberichterstattung in vielen Ländern hat es sich eigentlich sehr bewährt, dass man solche Berichte so konzipiert, dass sie einen fixen und einen variablen Teil umfassen. Ich würde das auch für den Bericht vorschlagen, über den wir hier sprechen. Für den fixen Teil scheint es mir ganz wichtig zu sein, dass man sich – das haben andere auch schon gesagt, Herr Hanesch zum Beispiel – dann relativ bald auf einen Indikatorensatz einigt, der natürlich an die europäische Diskussion anschließen sollte. Das muss nicht heißen, dass ein solcher Satz von Indikatoren dann für alle Zeiten festgeschrieben ist, aber er sollte doch größere stabile Elemente haben, um die Entwicklungen zuverlässig über die Zeit verfolgen und beobachten zu können. Darüber hinaus scheint es mir wichtig zu sein, neben dem Bericht eine systematische Datenbasis aufzubauen, die kontinuierlich gepflegt und auch zwischen den Berichten fortgeschrieben und weiterentwickelt wird. Das halte ich ebenfalls für eine sehr zentrale organisatorische Sicherstellung der Berichterstattung.

Dr. Reinhard Schüssler, Prognos

Mir geht die ganze Zeit die Vorstellung im Kopf herum, dass es sich um einen Bericht der Bundesregierung handelt. Die Bundesregierung besteht nicht nur aus dem früheren Arbeitsministerium, sondern auch aus dem Wirtschaftsministerium. Da knüpfe ich an das an, was Herr Schupp gestern gesagt hat: Der Bundesregierung als Ganzer liegen zwei unterschiedliche Orientierungen vor. Die eine Orientierung sagt, aus Arbeitsmarktgründen müssen eigentlich alle diese Sozialtransfers reduziert werden. Den Armen geht es eigentlich viel zu gut, der Anreiz, ins Erwerbsleben zurückzukehren,

wird durch die vielen Transfers behindert. Hier sprechen die Sozialpolitiker, die sagen: Transfers mindestens in der jetzigen Höhe müssen sein, um Armut zu bekämpfen. Ich denke, es wird in diesem Bericht nicht zu vermeiden sein, in irgendeiner Form auf diesen Konflikt einzugehen.

MinDirig Rainer Irlenkaeuser

Natürlich gibt es unterschiedliche Auffassungen und zwar nicht nur zwischen diesen Ressorts, sondern auch noch eine Reihe anderer. Wenn ich an den Finanzminister denke, dann halte ich die Vorschläge, die hier gemacht worden sind, für kaum schwer realisierbar, was das Finanzielle anbetrifft. Aber ich denke, diese Auseinandersetzungen werden wir in den Diskussionen zur Vorbereitung des Berichts führen müssen.

Prof. Dr. Jürgen Volkert, Fachhochschule Pforzheim

Zwei Dinge, erstens: Wenn wir uns die internationale Diskussion gerade auch zu Armutsanalysen anschauen, dann gilt es perspektivisch, das heißt nicht unbedingt für den nächsten Bericht schon, politische Beteiligung sehr viel stärker zu berücksichtigen. Zweitens zur Grundkonzeption: Ich hatte ein bisschen den Eindruck, dass viele, die hier mitdiskutiert haben, sehr klare Interessen im Bereich Armutsforschung haben und eine gewisse „Kaffeepausenmeinung“ im Bereich Reichtumsforschung. Wenn wir den Titel „Armuts- *und Reichtums*berichterstattung“ jedoch ernst nehmen, brauchen wir ein Konzept nicht nur für die Armutsmessung, sondern eines, das zugleich konsistent ist mit dem, was wir im Rahmen der Reichtumsmessung an Indikatoren haben oder entwickeln müssen. Ich habe an diesen beiden Tagen sehr wenig über Reichtum gehört. Ich muss ehrlich sagen, ich habe am Anfang, als wir unseren Auftrag über die Operationalisierung der Armuts- und Reichtumsmessung bekommen haben, die Meinung von Herrn Andreß geteilt. Wir wären zu Beginn auch glücklicher gewesen, uns nur mit Armut beschäftigen zu müssen; aber jetzt, am Ende des Projekts, denke ich, dass es durchaus die Notwendigkeit ebenso wie die Möglichkeit gibt, die Reichtumsanalyse konzeptionell stimmig zu fundieren und damit auch glaubwürdig zu machen. Wir können hier nicht immer über Armut reden und am Schluss dann ad hoc einen Armuts- und Reichtumsbericht herausgeben. Die Erarbeitung einer schlüssigen Armuts- und Reichtumskonzeption im Einklang mit den Berichtszielen erscheint mir als vielleicht bedeutendste Herausforderung für das künftige Berichtswesen.

MinDirig Rainer Irlenkaeuser

Das ist sicherlich ein richtiger Hinweis. Wir überlegen, ob wir dieses Thema nicht in einer eigenen Veranstaltung behandeln. Denn in der Tat: Es ist ein Bericht, der beide Aspekte berührt; das wird man dann noch einmal vertieft diskutieren müssen.

Dr. Klaus Kortmann, Infratest Sozialforschung

Ich halte es für notwendig, dass der Armuts- und Reichtumsbericht auch eine prognostische Komponente enthält. Bisher diskutieren wir unter deskriptiven Aspekten, unter analytischen Aspekten für eine aktive Politikgestaltung. Es ist aber genauso wichtig zu wissen, wie sich die Armut voraussichtlich in Zukunft weiterentwickeln wird – und zwar jenseits aller Mikrosimulationsmodelle und Alternativsimulationsmodelle, vielmehr benötigen wir für eine aktive gestaltende Politik auch zuverlässige Vorstellungen darüber, wie sich die Armutslage in Zukunft entwickeln wird. Und darüber müsste der Bericht ebenfalls eine Aussage machen. Ich will ein Beispiel nennen, das mir besonders wichtig erscheint: Das ist die Gruppe der Ausländer, die genau untersucht werden müsste, weil gerade dort die sozialen Probleme in einem ganz besonderen Maße kumulieren. Die Frage wird sein, welche Probleme aus dieser Kumulation in Zukunft, in den nächsten zehn, fünfzehn, zwanzig Jahren, für das soziale Gefüge in Deutschland erwachsen. Und auch darüber muss der Armutsbericht eine Aussage machen.

MinDirig Rainer Irlenkaeuser

Ich habe viel Verständnis für den Wunsch nach Prognosen. Bloß, wenn ich das richtig sehe, deckt der nächste Bericht überwiegend die vergangene Legislaturperiode ab. Insofern wird es dann etwas schwierig sein, Prognosen zu stellen. Aber ich kann mir gut vorstellen, dass auch im politischen Raum der Wunsch geäußert wird, jetzt die Folgen von Zielvorstellungen ex ante aufzuzeigen. Ob man das dann mit Prognosen unterfüttern kann oder sollte, das müssten wir noch einmal sehr intensiv diskutieren.

Dr. Bruno Kaltenborn, Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Anknüpfend an Frau Buhr vielleicht das eine oder andere, das selbstverständlich ist, aber vielleicht auch das eine oder andere, das nicht selbstverständlich ist. Ich denke, man sollte die Wirkungsanalysen, die auch unabhängig von dem nächsten Armuts- und Reichtumsbericht in dem Bereich Armut angestellt werden, aufgreifen für den Bericht und sie vielleicht auch vergleichend gegenüber stellen und – das wäre noch mein darüber hinausgehender Vorschlag – sich anhand der durchgeführten Wirkungs-

analysen konkret überlegen, was man für künftige Wirkungsanalysen daran verbessern kann; und sich vielleicht auch ein, zwei, drei ganz praktische Maßnahmen herauspicken und das daran durchdeklinieren, was könnte und müsste man daran machen, einschließlich solcher Dinge berücksichtigen wie: welche Datengrundlagen eigentlich dafür verfügbar sind.

Dann möchte ich anregen, um die hier angesprochenen vielen verschiedenen Datenquellen und die entsprechenden darauf basierenden Analysen ein bisschen einordnen und vergleichen zu können, dass man ein bestimmtes Standardset an Indikatoren, die möglichst eben auf all diesen Datenquellen berechnet werden können, dann tatsächlich auch standardisiert berechnet und so eine Einordnung hat. Ich nenne ein Beispiel: Wenn man sich darauf verständigt, die neue OECD–Skala als Äquivalenzskala und die 60–Prozent–Median–Schwelle als Armutsrisikoschwelle zu verwenden, dass man dann tatsächlich auch für alle diese Daten mal eine entsprechende Auswertung macht, so es denn möglich ist. Und vielleicht findet man auch noch zwei oder drei weitere Indikatoren, auf die man sich verständigt und die mit allen Datenquellen möglich sind.

Last not least, das ist gestern auch schon ein bisschen problematisiert worden, die Frage der Äquivalenzskala. Da würde ich auch anregen, dass man, wenn man denn schon die EU–Vorgaben wohl wird beachten müssen, ein gewisses Augenmerk darauf richtet, auch einmal Alternativen durchzurechnen und auch deutlich zu machen, was eigentlich solche Setzungen von Äquivalenzskalen für Auswirkungen auf die Ergebnisse haben.

Prof. Dr. Michael–Burkhard Piorkowsky, Universität Bonn

Ich möchte auch noch eine Anregung geben und einen konkreten Vorschlag machen. Ich tue das nur, weil eine ganze Reihe von Stichworten jetzt schon gefallen sind bei den Vorschlägen, die auch schon in der Richtung liegen, um die es mir geht. Ich sage mal nur etwa: Lebenshaltung konkret, Fallstudien, Verlaufs- und Wirkungsanalysen. Ich möchte darauf hinweisen, ich hatte das schon einmal bei anderer Gelegenheit getan, es gibt das Armutspräventionsprogramm, das vom Bundesfamilienministerium federführend geleitet wird. Mir ist dort vor dreieinhalb Jahren die Aufgabe gestellt worden, das wissenschaftliche Projektmanagement in einem Teil dieses groß angelegten Armutspräventionsprogramms durchzuführen. Es handelt sich zugegebenermaßen um einen etwas hölzern klingenden Titel: „Armutsprävention durch Stärkung von Haushaltsführungskompetenzen“. Da haben wir genau das gemacht, worüber ich immer rede, auch ab und zu berichte: dass wir durch Kurse, Training, Beratung, zugehende Maßnahmen etwa im Rahmen von Familienpflege ansetzen, armutsnahe, armutsgefährdete oder schon in Armutslagen befindliche Haushalte und Personen aus

Haushalten angesprochen haben, sie in solche Maßnahmen eingebunden haben, sie fit gemacht haben für ihre Lebensführung. Und wir können in der Tat nachweisen, auf einer Ebene, die über einzelne Fälle hinausgeht, dass solche Maßnahmen natürlich positiv sind. Ich denke auch, unter dem Gesichtspunkt des Nationalen Aktionsplans kann das ja nicht uninteressant sein zu zeigen, was es in der abgelaufenen Legislaturperiode gegeben hat. Das sind, um es ganz kurz zu sagen, schätzungsweise vierzig Kurse, Kursreihen, zugehende Maßnahmen an etwa dreißig Standorten in der Bundesrepublik Deutschland gewesen. Also das ist schon flächendeckend in einer großangelegten Modellprojektphase gelaufen, und wir bemühen uns natürlich, dies nun noch weiter in die Fläche zu bringen. Es geht im Übrigen auch darum, dass unter dem Aspekt des aktivierenden Sozialstaats Verbände beteiligt sind – die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und der Hauswirtschaft. Die Verbände sind zu aktivieren, diese Aktivitäten in eigener Regie weiter zu führen. Ich hielte es für interessant nachzuweisen und zu zeigen, wie mit solchen Maßnahmen Menschen konkret geholfen werden kann.

Lassen Sie mich ein Beispiel nennen: Eine Frau lebt mit ihrem Lebensgefährten zusammen, die Frau bezieht Sozialhilfe, der Mann nicht, er weigert sich, zum Sozialamt zu gehen. Die Kinder, die die Frau hat – nicht mit dem Mann, sondern aus Vorbeziehungen –, sind in einem Heim untergebracht. Die Frau geht in eine solche Kursmaßnahme, sie wird stabilisiert, sie hat einen Bildungserfolg, sie findet einen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt, kommt wieder in Erwerbsarbeit, die Kinder kommen zurück aus dem Heim – eine Situation, in der alle gewonnen haben. Ich habe das Beispiel schon einmal erwähnt, es ist kein Einzelfall. Ich finde, so etwas könnte durchaus im Sinne von Fallstudien und im Sinne von konkreten Maßnahmen der Armutsprävention und –milderung in den zweiten Bericht aufgenommen werden.

Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt

Sie haben eine wichtige Anregung gegeben, nämlich diesen Konflikt, der zur Zeit in der öffentlichen Diskussion der Bundesrepublik herrscht, inwieweit eine Senkung von unteren Sozialleistungen dazu dienen kann, dass Personen, die nicht erwerbstätig sind, plötzlich eine Erwerbstätigkeit auf nicht vorhandenen Arbeitsplätzen aufnehmen. Ich kenne eine Habilitationsschrift und verschiedene Zeitschriften–Aufsätze, die mit eindeutig abgesicherten ökonometrischen Methoden zeigen, dass die Elastizität der Arbeitsnachfrage der Unternehmen im unteren Bereich – wenn Sie von einer zehn- oder zwanzigprozentigen Senkung der Sozialhilfe ausgehen – sehr starr ist. Das heißt, die Elastizität ist sehr gering. Da werden dann vielleicht 50.000 Arbeitsplätze zusätzlich geschaffen, aber nicht mehr. Sollte nicht als Begleitung zu diesem Armutsbericht eine wissenschaftliche Literaturstudie über die Elastizität der Arbeitsnachfrage und die Auswirkungen der Transfers auf das Arbeitsangebot vergeben werden? Denn das ist

eine gängige Fehlinterpretation in der Bundesrepublik. Selbst wenn Sie dies dann nicht in dem Bericht aufnehmen dürften, könnten Sie wenigstens das Gutachten veröffentlichen. Das hätte bereits eine Wirkung; denn das wäre ja ein Gutachten, das dann von einem Wissenschaftler in eigener Verantwortung erstellt ist. Es wäre vielleicht doch eine wichtige Begleitung, und ich könnte Ihnen mehrere Personen nennen, hochangesehene Wissenschaftler beim ZEW oder beim DIW, die mehrfach gezeigt haben: Die Senkung des Arbeitslosengeldes bringt fast nichts, die Dauer im Vergleich zu einer Situation ohne Arbeitslosengeld wäre vielleicht zwei Wochen niedriger, und es gibt natürlich positive Effekte und Ähnliches mehr. Vielleicht wäre das eine zwar am Rande liegende, aber wichtige Unterstützung des Diskussionsprozesses.

MinDirig Rainer Irlenkaeuser

Ganz herzlichen Dank für diese Anregung. Wir werden sicherlich darüber intensiv nachdenken. Ob wir sie realisieren können, kann ich aber im Augenblick nicht zusagen.

Roland Günther, Statistisches Bundesamt

Ich habe es leider vorhin nicht geschafft, direkt auf Herrn Andreß zu reagieren. Ich wollte nicht den Eindruck erwecken, dass das Statistische Bundesamt im Alleingang dann EU–SILC für Deutschland praktisch festlegt. Wir haben auch eine enge Zusammenarbeit mit den Ministerien. Es ist so, dass das BMA federführend für EU–SILC zuständig ist und auch die anderen Ministerien einbezieht in die Entwicklung von EU–SILC. Über diese Schiene gibt es eine Zusammenarbeit. Wir haben vom Statistischen Bundesamt auf unsere Initiative einen wissenschaftlichen Beraterkreis eingerichtet, der sich mit mehreren Fragen der Sozialstatistik beschäftigt, unter anderem auch mit EU–SILC. Auch da ist etwas vorhanden. Leider sind Sie bis jetzt nicht dabei, vielleicht kann man da in der Zukunft etwas ändern.

MinDirig Rainer Irlenkaeuser

Ich darf mich ganz herzlich bedanken für die Ausdauer, mit der Sie an der Diskussion heute teilgenommen haben, für die lebhafte Diskussion, für die vielfältigen Anregungen, die wir bekommen haben und die wir nachfolgend auswerten werden. Ich möchte mich gleichzeitig bei Herrn Dr. Engels für die gute Organisation und die reibungslose Durchführung sowie die Hilfestellungen und Zusammenfassungen, die ganz wesentlich waren, bedanken. Wir haben, glaube ich, eine sehr erfolgreiche Veranstaltung hier durchgeführt, und ich hoffe, dass wir dieses Forum fortsetzen können. Danke schön und Ihnen allen einen guten Heimweg.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Dr. Dietrich Engels, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

Die Bundesregierung hat in der Koalitionsvereinbarung vom Oktober 2002 den Stellenwert der Armuts- und Reichtumsberichterstattung als Grundlage einer Politik zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ausdrücklich festgeschrieben. Vor diesem Hintergrund diente das 1. Wissenschaftliche Kolloquium einer konzeptionellen Präzisierung in einigen zentralen Grundsatzfragen der Berichterstattung sowie der Vorbereitung des 2. Armuts- und Reichtumsberichtes.

1. Themenblock:
Lebenslagenkonzept – Lebensstandardansatz: Konkurrierende oder komplementäre Konzepte?

In der Entscheidung der Bundesregierung, ihre Armuts- und Reichtumsberichterstattung unter den Titel „Lebenslagen in Deutschland“ zu stellen, kommt die Intention zum Ausdruck, Benachteiligung und Unterversorgung (ebenso wie Überversorgung) nicht nur in monetärer Hinsicht, sondern auch in nicht–monetären Lebensbereichen zu thematisieren. Obwohl das Lebenslagenkonzept bisher weder theoretisch abschließend entwickelt noch empirisch in umfassender Weise operationalisiert ist, wurde diese Ausrichtung aus programmatischen Gründen vorgenommen, um die Berichterstattung von vornherein mehrdimensional anzulegen. Als offene Fragen an das Lebenslagenkonzept wurden in diesem Zusammenhang zu Beginn des Kolloquiums genannt:

- *Abgrenzung:* Bedeutet „mehrdimensional“ hier, dass unterschiedliche Aspekte im Umfeld des Aspektes der monetären Einkommenslage betrachtet werden, oder dass auch vom Einkommen völlig unabhängige Dimensionen einzubeziehen sind?

- *Anzahl:* Wie viele Dimensionen sind für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung relevant, und wie viele Indikatoren werden benötigt, um sie zu operationalisieren?

- *Relation:* Lassen sich diese Dimensionen der Lebenslage nur enumerativ nebeneinander aufführen, oder können sie zueinander in Beziehung gesetzt werden?

- *Kriterien:* Welche Schwellen der Unterversorgung bzw. des Überflusses lassen sich in den einzelnen Dimensionen definieren?

Grundsätzlicher fällt die Kritik am Lebenslagenkonzept aus, die Hans–Jürgen Andreß im ***ersten Impulsreferat*** formuliert. Auf Grund seiner Unschärfe und theoretischen wie empirischen Beliebigkeit sei es überhaupt als konzeptioneller Rahmen ungeeignet: Zum einen verpflichte es die Politik kaum zu eindeutiger Stellungnahme, zum anderen

könne die Wissenschaft praktisch unbegrenzten Forschungsbedarf geltend machen. Die Schwächen des Konzeptes seien auf absehbare Zeit nicht lösbar:

- Die Vielzahl von Dimensionen und Indikatoren sei angesichts der Begrenztheit verfügbarer Daten empirisch nicht analysierbar.
- Je mehr Indikatoren einbezogen werden, desto schwieriger sei es, ihren theoretischen Zusammenhang darzustellen.
- Der angebliche Erkenntnisgewinn, die Kumulation von Defiziten in mehreren Dimensionen untersuchen zu können, führe häufig zu „trivialen“ (d. h. letztlich doch aus der Einkommenslage herleitbaren) Ergebnissen.
- Interessanter sei die Analyse von Kausalketten; doch gerade hier lasse der Lebenslagenansatz keine eindeutige Zuordnung von Ursache und Wirkung zu.

Als Alternative schlägt Hans–Jürgen Andreß den Lebensstandardansatz vor, der den Lebensstandard (gemessen mit direkten Indikatoren wie Konsumausgaben, Haushaltsausstattung, Freizeitmöglichkeiten) mit verfügbaren Ressourcen (gemessen mit indirekten Indikatoren wie Einkommen oder Humankapitalressourcen) in Beziehung setzt. Zum Zweck einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung hält er weiterhin eine Beschränkung auf die Ressource Einkommen für sinnvoll, um von einer allgemeinen Sozialberichterstattung, die nicht speziell auf Armutsphänomene fokussiert, unterscheidbar zu bleiben.

Methodisch wird bei diesem Vorgehen in einem ersten Schritt auf demoskopischem Wege ermittelt, was allgemein als „erforderlicher Lebensstandard“ gilt; in einem zweiten Schritt wird die Verfügbarkeit dieser Güter abgefragt, um dann im dritten Schritt bei nicht vorhandenen Gütern zwischen entsprechenden Präferenzen und finanziellen Gründen zu differenzieren. „Armut“ meint im Rahmen dieses Konzepts also einen defizitären Lebensstandard, dessen Defizite nicht auf individuelle Präferenzen, sondern auf unzureichende finanzielle Ressourcen zurückzuführen sind.

Das ***zweite Impulsreferat*** von Wolfgang Voges erläutert zunächst das Lebenslagenkonzept in seiner theoriegeschichtlichen Entwicklung und verteidigt es dann gegen den Vorwurf der Undifferenziertheit. Die Mehrdimensionalität des Konzeptes meint nach Voges nicht ein beziehungsloses Nebeneinander mehrerer Dimensionen, die sich wechselseitig bedingen, sondern die im Zeitverlauf klar nachvollziehbare Wechselwirkung von individueller und gesellschaftlicher Ebene: Was zu einem bestimmten Zeitpunkt als Wirkung feststellbar ist, könne einerseits in der Betrachtung eines vorausgegangenen Zeitpunkts auf seine Ursachen hin analysiert werden; andererseits sei diese Konstellation zugleich Ursache für die zu einem späteren Zeitpunkt feststellbaren Wirkungen.

Gegen die behauptete theoretische Unklarheit wendet er ein, dass auch das Lebenslagenkonzept davon ausgehe, dass vielfältige Ressourcen zur Produktion einer Versorgungslage verwendet werden, wobei Weissers Begriff des „Handlungsspielraums“ (einschließlich individueller Präferenzen) das verbindende Glied zwischen Ressourcen (als Input) und Lebenssituation (als Output) bezeichne.

Als Kerndimensionen einer Lebenslageanalyse hebt Voges die Bereiche Einkommen, Erwerbsbeteiligung, Wohnen, Gesundheit und Bildung hervor, über deren zentralen Stellenwert ebenso wie über die jeweiligen Schwellendefinitionen er „weitgehenden Konsens“ unterstellt. In einem empirischen Beispiel zeigt er auf, wie der Tatbestand der Unterversorgung mit Wohngütern sich durch die Reaktion der Deprivierten im Zeitverlauf verändert.

Das angebliche Paradox der Gleichzeitigkeit von Ursache und Wirkung wird durch die Dynamisierung der Analyse im Zeitverlauf aufgelöst. In dieser zeitlichen Komponente sieht Voges ein wesentliches Merkmal des Lebenslagenkonzepts und bezeichnet dagegen das von Andreß vorgestellte Lebensstandardkonzept als nur auf einen Zeitpunkt bezogene Verengung. Die weiteren Fragen an das Lebenslagenkonzept, wie die Anzahl und Abgrenzung der Dimensionen im Einzelnen theoretisch begründet und jeweilige Schwellenwerte schlüssig operationalisiert werden können, rücken dabei in den Hintergrund.

In der ***Diskussion*** der Referate wird zunächst auf Gemeinsamkeiten beider Konzepte hingewiesen:

- Beide Ansätze führen über die geläufige einkommensbezogene Armutsdefinition hinaus, indem sie weitere Gesichtspunkte (materielle Versorgungsdefizite des Lebensstandards bzw. nicht–materielle Einschränkungen anderer Lebenslagedimensionen) in den Blick nehmen.

- Beide Ansätze lassen sich mit handlungstheoretischen Modellen verknüpfen, die eine (durch Präferenzen geleitete) Umsetzung gegebener Ressourcen in eine bestimmte Versorgungsqualität beschreiben. Dieser Gesichtspunkt der Umsetzung ist wiederum anschlussfähig an die Theoreme „Capabilities“, „Kompetenz der Güternutzung“ und „Haushaltsproduktion“ (wenn auch beide Referenten auf diesen Aspekt weniger ausführlich eingegangen sind, was sie später mit Operationalisierungsschwierigkeiten begründen).

- Die Anzahl möglicher Indikatoren ist für den Lebensstandardansatz prinzipiell ebenso unbegrenzt wie für die mehrdimensionale Lebenslagenbetrachtung, wenn auch bei letzterer noch mit der Anzahl der Dimensionen multipliziert. Daher kommt hier zusätzlich die Schwierigkeit hinzu, die Dimensionen schlüssig abzuleiten und dabei

zu begründen, warum die eine dazu gehört, die andere (z. B. „politische Partizipation“ wird von mehreren Rednern vermisst) aber nicht.

- Auch hinsichtlich der Frage, inwieweit die Festlegung von Schwellenwerten theoretisch begründet oder eher dezisionistisch erfolgt, besteht kein grundlegender Unterschied zwischen beiden Konzepten, sondern dies ist vom jeweiligen Entwicklungsstand der Theorie abhängig.

- Die Erklärungskraft einer Zeitverlaufsanalyse ist generell höher als eine nur auf einen Zeitpunkt bezogene Analyse, auch diesbezüglich besteht kein konzeptioneller Unterschied zwischen Lebensstandard- und Lebenslagenkonzept.

Der wesentliche Unterschied beider Konzepte liegt vielmehr darin, dass sich der Lebensstandardansatz auf den Bezug zur Einkommensarmut verpflichtet, während der Lebenslagenansatz sehr unterschiedliche, auch nicht–materielle Unterversorgungslagen in den Blick nimmt. Beide konzeptionellen Entscheidungen haben ihre Vor- und Nachteile:

- Die enge Verknüpfung von Versorgungsdefiziten mit niedrigem Einkommen im Lebensstandardansatz erlaubt eine genauere Eingrenzung der Armutspopulation.

Ein engeres Verständnis der Armutsberichterstattung konzentriert sich im Wesentlichen auf drei Fragen: die Definition von Armut („Wer gilt als arm?“), die Quantifizierung von Armut („Wie viele sind davon betroffen?“) und die Erklärung von Armutsverläufen („Warum sind sie arm?“). Die Beschränkung auf materielle Armutsphänomene und die Identifikation einer Armutspopulation erlauben ebenfalls, das Feld der daran anschließenden Untersuchungsfragen in überschaubarer Weise einzugrenzen. So kommen etwa Defizite an Bildung, Wohnqualität oder Gesundheit nur nachrangig in Betracht, wenn sie mit Einkommens- und Versorgungsarmut in Verbindung stehen, haben aber keinen gleichrangigen Status als „Bildungsarmut“ oder „Wohnungsarmut“ etc. Der Gegenstand der Armuts- und Reichtumsberichterstattung wäre damit enger einzugrenzen als im ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

- Der mehrdimensionale Ansatz des Lebenslagenkonzeptes ermöglicht demgegenüber eine Beschreibung aller, auch nicht–materieller Formen gesellschaftlicher Ausgrenzung.

Einerseits wird dadurch die Identifikation „der“ Armutspopulation erschwert, da je nach Kriterium andere Gruppen betroffen sein können; andererseits wird eine umfassendere Analyse von Benachteiligungen und Ausgrenzungen auf unterschiedlichen Ebenen ermöglicht. Damit bietet dieser Ansatz auch bessere Anschlussmöglichkeiten an die

Konzepte der sozialen Exklusion/Inklusion, die auf europäischer Ebene die Diskussion bestimmen und dort den engeren Armutsbegriff abgelöst haben.

Diese Unterschiedlichkeit lässt sich wiederum produktiv nutzen. Ein Vorschlag zur Verknüpfung beider Konzepte regt an, aufeinander aufzubauen: Wenn in einem ersten Schritt anhand der Lebensstandardanalyse eine (im materiellen Sinne) „arme“ Zielgruppe identifiziert sei, könnten deren Lebensumstände im zweiten Schritt anhand einer Lebenslagenanalyse umfassend und in alle Richtungen weiter analysiert werden. Bei diesem Vorschlag würde allerdings die Armut im Sinne des Lebensstandardkonzepts als Filter fungieren, sodass nicht–materielle Formen der Ausgrenzung ausgeblendet würden.

Ein anderer Vorschlag zur Verknüpfung zielt auf ein Nebeneinander beider Konzepte ab: Je nach Untersuchungsinteresse und Verwendungszusammenhang könne mal der Lebensstandardansatz, mal der Lebenslagenansatz die geeignete Methode sein. Ein Beispiel für das Erfordernis einer solchen Kombination ist etwa der „Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“, der einerseits ein möglichst eindeutiges Identifikationskriterium der Armutsbevölkerung fordert und andererseits auch nicht–monetäre Ausgrenzungsphänomene umfasst.

Eine prinzipielle Grenze beider Konzepte in der Form, wie sie im Rahmen des wissenschaftlichen Kolloquiums diskutiert wurden, liegt in der Differenz zwischen Haushalts- und Personenebene: Welche Einkommen verfügbar sind und was davon ausgegeben wird, sind Daten, die auf Haushaltsebene verfügbar sind. Die Zurechnung dieser monetären Faktoren zu Individuen erfolgt (teils weil der Haushaltskontext auch der adäquate Bezugspunkt dafür ist, teils aber auch mangels geeigneterer Daten) unter der Voraussetzung einer Gleichverteilung im Binnenverhältnis. Dabei bleiben haushaltsinterne Machtbeziehungen unberücksichtigt, die zu Ungleichverteilungen zwischen Männern und Frauen sowie zwischen Erwachsenen und Kindern führen können. Ebenso werden Kompensationseffekte ausgeblendet, die sich aus einer Rollenteilung zwischen bezahlter (Erwerbs-)Arbeit und unbezahlter (Haus-, Familien-, Pflege-)Arbeit ergeben.

In der Perspektive einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung ist hier relevant, dass beide Formen der Asymmetrie im Binnenverhältnis des Haushalts mit persönlichen Belastungen sowie spezifischen Formen der Ausgrenzung von gesellschaftlicher Partizipation und beruflicher Karriere verknüpft sein können, ohne dass eine solche Ausgrenzung für eine Analyse auf Haushaltsebene erkennbar würden. Weniger relevant oder zumindest schwer interpretierbar ist hingegen eine Konzeptionalisierung der unbezahlten Arbeit als Wohlstandsfaktor – dann erschiene nämlich ein Haushalt mit geringem Einkommen und Lebensstandard, in dem ein hohes Maß an unbezahlter Arbeit geleistet wird, als vergleichsweise „reich“ oder zumindest „leistungsfähig“.

Weiterhin wurden Fragen bezüglich der Verfügbarkeit geeigneter Daten für beide Konzepte erörtert sowie die einer Reichtumsschwelle und ob auch das Lebensstandardkonzept für eine Reichtumsanalyse anwendbar sei.

2. Themenblock:
Indikatoren einer mehrdimensionalen Armuts- und Reichtumsberichterstattung

Mit der Thematisierung geeigneter Indikatoren für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung wird die konzeptionelle Diskussion des ersten Themenblocks auf der operationellen Ebene fortgeführt. Zugleich wird damit der Zusammenhang zur europäischen Armutsberichterstattung hergestellt, die im Jahr 2001 die „Nationalen Aktionspläne zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“ eingeführt und zu deren Durchführung ein Set an zentralen Indikatoren vorgegeben hatte. Während im ersten Impulsreferat diese aktuellen Fragestellungen im Vordergrund stehen, geht das zweite Impulsreferat auch auf die vorausgegangene internationale Fachdiskussion ein.

Im ***ersten Impulsreferat*** zu diesem Themenblock weist Richard Hauser zunächst auf das Erfordernis hin, die deutsche Armutsberichterstattung mit der durch die Europäische Union angeregten Berichterstattung zu harmonisieren. In dem Perspektivwechsel vom Begriff „Armut“ zu dem der „Ausgrenzung“ bzw. „Inklusion“ sieht er ein Fortschreiten von einer eher deskriptiven Feststellung einer Armutslage zu der stärker analytisch ausgerichteten Frage nach den Ursachen, nämlich dem mangelnden Zugang zu notwendigen Ressourcen.

Das von der Europäischen Kommission empfohlene Set von 18 Indikatoren (davon 10 Primär- und 8 Sekundärindikatoren) deckt neben dem Einkommensbereich auch weitere Dimensionen wie Erwerbsbeteiligung, Bildungs- und Ausbildungsstand sowie Gesundheitszustand ab. Dieses Set bildet eine konsentierte Grundlage, die im Fortgang der Diskussion zu erweitern ist. Hauser entwickelt, ausgehend von sozialpolitischen Grundsatzüberlegungen, eine Reihe weiterer Indikatoren, die als Indikatoren der dritten Ebene zur Analyse und Bekämpfung von Ausgrenzung hilfreich sein können. Als Kriterium zur Eingrenzung der Auswahl aus dem prinzipiell unbegrenzten Fundus möglicher Indikatoren empfiehlt er die inhaltliche Nähe zur „Lebenslagenarmut“. 11 der von ihm neu vorgeschlagenen Indikatoren beziehen sich auf Bevölkerungsgruppen in besonders benachteiligten Lebenslagen, fünf weitere auf die Mindestsicherung (davon hatte die Kommission auf Grund der uneinheitlichen nationalen Bestimmungen zunächst abgesehen). Abschließend merkt Hauser kritisch an, dass im Zusammenhang der Äquivalenzgewichtung die Festlegung auf die modifizierte OECD–Skala eine Erhöhung der Armutsgrenze und eine veränderte Struktur der Armutspopulation zur Folge habe; auf Grund dieser methodischen

Entscheidung werde die Armutsbetroffenheit allein Lebender über- und die von Familien mit Kindern unterbelichtet.

Im ***zweiten Impulsreferat*** dieses Themenblocks erläutert Heinz–Herbert Noll zunächst konzeptionelle und methodische Überlegungen zur Auswahl von Indikatoren und geht dann auf deren Leistungsfähigkeit und Grenzen ein. Für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung empfiehlt er eine theoretisch begründete Indikatorenbildung statt einer politisch begründeten oder einer lediglich aus der Verfügbarkeit von Daten abgeleiteten Auswahl; eine solche theoretische Grundlegung sei im ersten Armuts- und Reichtumsbericht nicht erfolgt. Als Konzeptrahmen schlägt er eine Differenzierung zwischen „Wohlfahrt“ und „gesellschaftlichem Wandel“ einerseits und zwischen individueller und gesellschaftlicher Ebene andererseits vor. In Kombination mit 14 Dimensionen (die allerdings nicht im Einzelnen hergeleitet, sondern vorausgesetzt werden) entsteht ein Raster, innerhalb dessen einzelne Indikatoren eindeutig verortet werden können. Deren konzeptionelle Verortung ebenso wie ihre formalen Eigenschaften (Input- oder Output–Bezug, subjektiv oder objektiv etc.) sollten je nach Fragestellung und Verwendungszweck der Berichterstattung sorgfältig ausgewählt werden, um ihre spezifischen Informationspotenziale in geeigneter Weise nutzen zu können. Zu beachten sind dabei auch die Grenzen von Indikatoren: Sie können nur zur Zustandsbeschreibung dienen, während die Formulierung von Zielsetzungen eine politische Aufgabe und methodische Empfehlungen, wie diese umgesetzt werden können, eine wissenschaftliche Aufgabe seien.

Die anschließende ***Diskussion*** des zweiten Themenblocks dreht sich zunächst um die Auswahl, Funktion und Berechnung der 18 NAP‘incl–Indikatoren. In diesem Zusammenhang wird der Gestaltungsspielraum angesprochen, den die einzelnen Länder bei der Anwendung der Indikatoren haben, etwa in Bezug auf die Berechnungsweise und die verwendete Datenbasis. Kritisch wird angemerkt, dass die bisherigen Beteiligungsmöglichkeiten von deutscher Seite kaum genutzt worden seien. Dies wird auch deshalb bedauert, weil die im ersten Armuts- und Reichtumsbericht umgesetzte Mehrdimensionalität als umfassender und inhaltsreicher empfunden wird als die doch weitgehend auf Einkommen bezogenen EU–Indikatoren. In Zukunft wird eine stärkere deutsche Beteiligung an der europäischen Diskussion gefordert, auch bei der Interpretation von Berechnungsergebnissen.

Einige Rückfragen richten sich darauf, ob die von Hauser vorgeschlagenen Tertiärindikatoren konzeptionell abgeleitet oder eher intuitiv gewonnen wurden. Weiterhin wird angemerkt, dass sie sehr auf Problemgruppen ausgerichtet seien und weniger auf Sachverhalte, und dass sie lediglich deskriptiv und nicht bereits handlungsorientiert seien. Zur Auswahl verweist Hauser auf seinen Ansatz bei wohlfahrtsstaatlichen Konzepten; ein Gruppenbezug sei konkreter und aussagekräftiger als eine abstrakte Sachverhaltsbeschreibung; und die Funktion von Indikatoren sei – wie auch Noll betont

habe – eben eine deskriptive, während die handlungsorientierten Schlussfolgerungen Aufgabe der Politik seien.

Gegen Nolls Forderung, Indikatoren sollten theoretisch abgeleitet werden, wird in einem Beitrag eingewandt, dass es schwierig sei, sich angesichts der Vielzahl von Theorien für eine bestimmte zu entscheiden; außerdem seien häufig auch intuitive Lösungen erfolgreich. Dieser Beitrag provoziert mehrfachen Widerspruch: Es gehe nicht um die „große Theorie“, sondern um konzeptionelle Klarheit und systematisches Vorgehen. Dies sei unverzichtbar, um Indikatoren angemessen einsetzen und ihren Aussagegehalt angemessen interpretieren zu können.

Unter den diskutierten Indikatoren wird eine Abbildung der Zeitdimension vermisst. Dieser Hinweis wird in verschiedener Richtung ausgeführt: eine davon bezieht sich darauf, dass gerade beruflich und gesellschaftlich in hohem Maße inkludierte Personen unter Zeitmangel leiden. Eine andere Akzentuierung bezieht sich auf „soziale Ausgrenzung“ auf Grund von Zeitmangel, der durch häusliche Versorgungspflichten bedingt ist. Diese Form von Zeitmangel (der einen anderen Charakter hat als der finanziell hochdotierte Zeiteinsatz eines Managers) wird mit der Frage der geschlechtlichen Gleichstellung verknüpft, mit der Begründung, dass hier eine systematische Ungleichverteilung von honorierter Erwerbsarbeit (Männer) und unbezahlter Haushaltsarbeit (Frauen) bestehe. In diesem Zusammenhang wird klargestellt: Zeitmangel als persönliches Problem bzw. als Begleiterscheinung einer aktiven Lebensführung ist kein Gegenstand sozialstaatlichen Handelns, wohl aber eine durch gesellschaftliche Rollenmuster bedingte Zuweisung von Versorgungstätigkeiten an eine Bevölkerungsgruppe.

In diesem Zusammenhang wird auch noch einmal die grundsätzliche Frage erörtert, was „soziale Ausgrenzung“ genau bedeute und ob dieser Begriff gegenüber dem der „Armut“ einen Fortschritt darstelle. Dies wird teilweise positiv beantwortet: Der prozessuale Charakter der Ausgrenzung als Resultat eines (revidierbaren) gesellschaftlichen Handels werde hier deutlicher als bei dem eher statischen Armutsbegriff. Auch sei es innovativ, dass die traditionell hierarchische Vorstellung vom Gesellschaftsaufbau, bei dem die Armen „unten“ stehen, durch eine Relation von „Drinnen und Draußen“ ersetzt werde. Zum Handlungscharakter der Ausgrenzung wurde weiterhin angemerkt, dass die Akteure sowohl Andere (Ausgrenzung durch die, die „drinnen“ sind) als auch die Betroffenen („Selbstausgrenzung“) sein können. Bei beiden Varianten ist sozialstaatliches Handeln in unterschiedlicher Weise gefordert, wobei die Umsetzung dieser Differenz auf der operationellen Ebene Schwierigkeiten bereiten dürfte, z. B. wie sich der Grad der selbstverschuldeten Ausgrenzung ermitteln lässt.

Andere Beiträge stellen die Eignung des Exklusionskonzeptes als Paradigma zur Analyse von Benachteiligung und Unterversorgung eher in Frage: Exklusion sei eine „unvermeidliche Basisaktivität im menschlichen Zusammenleben“, da bei jeder

Entscheidung (für eine Arbeitsstelle, für eine Wohnung, für einen Lebenspartner) andere Möglichkeiten ausgeschlossen würden; Jugendcliquen, Konferenzen, Paarbeziehungen und das Warenangebot generell hätten den Effekt, einige Personen ein- und andere auszuschließen.

Dieser Einwand macht deutlich: Um der Armutsberichterstattung zur Orientierung dienen zu können, bedarf es im Hinblick auf das Konzept der Exklusion einer höheren Investition an Theoriearbeit, um dieses Konzept zu präzisieren und dabei etwa Ausgrenzungen in Einzelfällen, die durch Alternativen (anderer Job, anderer Partner, andere Clique) kompensierbar sind, von genereller Ausgrenzung aus elementaren Lebensbereichen systematisch zu unterscheiden. Als ein Unterscheidungskriterium wird in diesem Zusammenhang der Bezug auf den Sozialstaat vorgeschlagen: Dieser ist bei Fremdausgrenzung eher gefordert als bei Selbstausgrenzung; er hat gegen generelle Ausgrenzung aus elementaren Lebensbereichen vorzugehen, aber nicht gegen alltägliche Ausgrenzungen im Einzelfall, wenn diese durch Alternativen kompensierbar sind. Die wiederholte Diskussion hierzu zeigt: Das ursprünglich aus französischer Tradition stammende und von dort aus in der europäischen Diskussion erfolgreich installierte Konzept der „Exklusion“ erscheint aus der deutschen Forschungsperspektive gesehen noch vage und in hohem Maße interpretationsbedürftig.

Ein weiterer Diskurs reißt die Thematik der Reichtumsforschung an. Die Verknüpfung mit der Armutsberichterstattung wird als problematisch empfunden, zumindest haben beide Seiten nicht den gleichen Stellenwert, und auch die methodische Ausarbeitung sei nicht vergleichbar (z. B. Unklarheit eines oberen Schwellenwertes). Für eine Verbindung beider Perspektiven spricht aber in methodischer Hinsicht, dass „relative“ Verteilungsanalysen das gesamte Verteilungsspektrum voraussetzen, und in politischer Hinsicht, dass die Ressourcen zur Bekämpfung von Armut auch deshalb knapp sind, weil seitens hoher Vermögen ein zu geringer Beitrag für sozialstaatliche Aufgaben geleistet werde. Diese Thematik erweist sich aber als zu komplex, um im Rahmen eines Nebendiskurses behandelt zu werden; ein eigenständiges Forum zur Erörterung methodischer wie politischer Implikationen wird hierzu angeregt.

3. Themenblock:
Die Wirkungsanalyse und ihre Einbindung in die Armuts- und Reichtumsberichterstattung

Einleitend zum dritten Themenblock nennt Walter Hanesch (als Moderator) zwei zentrale Verortungspunkte der Wirkungsforschung: Im ersten Armuts- und Reichtumsbericht sei an der unbefriedigenden Schnittstelle zwischen dem deskriptiven Teil A und dem sozialpolitischen Teil B deutlich geworden, wie wichtig eine fundierte Analyse sei,

die empirische Bestandsaufnahme und politisches Handeln methodisch aufeinander bezieht. Ein anderer Anknüpfungspunkt sei mit den Nationalen Aktionsplänen gegeben, die in regelmäßiger Frequenz Maßnahmen beobachten und deren Wirkung bewerten sollen. Von der Wirkungsforschung sei in beiden Zusammenhängen zu erwarten, dass sie eine enge wechselseitige Bezugnahme von wissenschaftlichen Analysen und sozialpolitischen Maßnahmen herstelle.

Einen Überblick zu den vielfältigen Formen und Funktionen von Evaluation gibt Sandra Speer im ***ersten Impulsreferat*** zu diesem Themenblock. In der Anwendung auf die Armutsberichterstattung seien aus dieser Vielfalt die geeigneten Formen je nach Erfordernis des Gegenstands auszuwählen, z. B. ob eher die unmittelbare Wirkung monetärer Transfers oder eine langfristige Überwindung belasteter Lebenslagen zu evaluieren sei. In weiteren Ausführungen zu Qualität, Nützlichkeit, Transparenz und Werthaltigkeit von Evaluation wird die Bandbreite möglicher Varianten präsentiert. Im Hinblick auf die Indikatoren, die im Rahmen der Evaluation eingesetzt werden, ist zu unterscheiden zwischen solchen, die aus Zielen abgeleitet werden, und solchen, die erst im Verlaufe der Evaluation entwickelt werden (im Extremfall im Rahmen einer „zielfreien“ Evaluation). Konkrete Vorschläge zur Wirkungsforschung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung werden allerdings noch nicht vorgestellt.

Im ***zweiten Impulsreferat*** stellt Joachim Merz Beispiele einer Wirkungsanalyse durch Mikrosimulation vor, eine Methode, die zur Folgenabschätzung im Bereich der Steuer- und Transfersysteme entwickelt wurde. Auf dem Wege der Simulation werden Wirkungen alternativer Maßnahmemodelle geprüft, im Falle der Mikrosimulation unter Verwendung individueller Datensätze. Nach der Präsentation dieser Methoden werden in einem konkreten Beispiel die Wirkungen der Steuerreform 2000/2005 im Vergleich zum sog. „Karlsruher Entwurf“ und zum geltenden Besteuerungssystem dargestellt. Dabei werden neben den gesamten Belastungs- und Entlastungseffekten auch Ergebnisse für einzelne Berufsgruppen, nach Geschlecht und Haushaltstyp ausgewiesen. Ein weiteres Beispiel zur Wirkungsanalyse arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, das von der Problemstellung her (Beschränkungen einer realitätsnahen Simulation) eine unmittelbare Nähe zu den hier diskutierten sozialpolitischen Maßnahmen aufweist, wird abschließend noch kurz angesprochen.

Ergänzend zu beiden Referaten präzisiert Walter Hanesch in der Überleitung zur ***Diskussion*** zum einen Anforderungen aus Sicht der Armuts- und Reichtumsberichterstattung an die Wirkungsforschung: Erforderlich sei eine Transparenz der Verfahren, die zeitnahe Verfügbarkeit der Ergebnisse sowie eindeutige Wirkungsaussagen zum Verhältnis von sozialpolitischen Zielen und den zu deren Erreichung eingesetzten Instrumenten. Der letzte Vortrag habe deutlich gemacht, dass dieses bereits im Zusammenhang mit monetären Transfers schwierig, aber im Zusammenhang mit Beschäftigungsmaßnahmen erst recht noch unterentwickelt sei. Zum andern seien an

die Politik die Anforderungen präziser Zielaussagen, eindeutiger Ziel–Mittel–Relationen sowie der Bereitschaft zur finanziellen Förderung von Wirkungsanalyse und zur Umsetzung der Ergebnisse zu richten.

In weiteren Beiträgen wird auf Schwierigkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit der Simulationsmodelle hingewiesen: Eine Programmevaluation könne sich beispielsweise vor das Problem gestellt sehen, dass Programmvorgaben regional höchst unterschiedlich (auch in Abhängigkeit des unterschiedlichen Engagements der lokalen Verwaltungen) umgesetzt werde. Eine „Laborsituation“ mit eindeutig identifizierbaren Test- und Kontrollgruppen sei im Bereich arbeitsmarktpolitischer und sozialpolitischer Maßnahmen nicht gegeben. Auch sei die Möglichkeit der Intervention begrenzt – wenn z. B. ökonomische Anreizmodelle eine Transferreduktion forderten, um Anreize zur Beschäftigungsaufnahme zu erhöhen, gebe es aus der Perspektive der Armutsprävention hier eine „Schmerzgrenze“.

Die letztgenannten Einwände betreffen allerdings eher die Variante des (breitflächig durchgeführten) Praxisexperiments als die der Mikrosimulation; diese versuche ja gerade, mögliche Wirkungen vor einer Praxiseinführung zu antizipieren. Wie realistisch dies gelinge, sei aber einerseits von der Qualität der verfügbaren Daten abhängig (in diesem Zusammenhang wird die Bedeutung der Zusammenführung unterschiedlicher Datenquellen zu integrierten Mikrodatenfiles unterstrichen) und andererseits davon, inwieweit auch eine realistische Vorwegnahme möglicher Reaktionen (z. B. Aufnahme potenzieller Anreize) gelinge. Schließlich liegt eine Grenze in der Bewertung von Effekten, die nicht immer eindeutig auf die Interventionen allein zurückführbar sind.

Um Wirkungen adäquat erkennen und interpretieren zu können, betonen mehrere Beiträge das Erfordernis, dass die Wirkungsanalyse in eine umfassende Konzeption eingebettet sein müsse. Der wiederholt angemerkte Aspekt der Haushaltsproduktion wird in diesem Zusammenhang auf die Frage bezogen, unter welchen Umständen überhaupt mit „Wirkungen“ zu rechnen sei. Dass monetäre Transfers zu einer Veränderung der Lebenslage beitragen, setze voraus, dass sie, unter Nutzung produktiver Kompetenzen, in eine verbesserte Lebensqualität umgesetzt werden. Eine Wirkungsanalyse, die den Effekt von Transfers überprüfen wolle, müsse in ihrem Forschungskonzept von Vornherein beide Aspekte einbeziehen. Um die Auswirkungen angemessen bewerten zu können, wird weiterhin angeregt, eine alternative Mittelverwendung mit in den Blick zu nehmen (Beispiel Steuerreform: Welche Maßnahmen zur Armutsbekämpfung hätten durchgeführt werden können, wenn die Steuern nicht gesenkt worden wären?); zugleich wird aber auf die Schwierigkeit bzw. den spekulativen Charakter einer solchen Überlegung hingewiesen.

Im Hinblick auf die konkreten Aufgaben der Berichterstattung wird gefordert, Methoden der Mikrosimulation grundsätzlich im zweiten Armuts- und Reichtumsbericht

vorzusehen. Da dies aber nicht in allen Detailfragen anwendbar bzw. sinnvoll sei, müsse der mögliche Aufgabenbereich von Mikrosimulationen im Rahmen dieser Berichterstattung eingegrenzt werden. Vorgeschlagen wird etwa, bestimmte sozialpolitische Maßnahmen wie die Einführung der Grundsicherung oder Kindergelderhöhungen in ihren Auswirkungen auf die Gruppe der relativ Armen (Einkommen unter 60 % des Medianeinkommens) zu untersuchen. Ein weiterer Vorschlag beinhaltet eine Sensitivitätsanalyse, die die Effekte einer Veränderung der Armutsgrenze analysiert. In ähnlich konkreter Weise sollten auch Aufgabenbereich und Konzept der Wirkungsanalyse im Rahmen des Nationalen Aktionsplans definiert werden, bei dem ja die Wirkungsforschung gegenüber der Grundlagenforschung noch deutlich stärker gewichtet wird als in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung.

Abschließend wird festgehalten, dass die Wirkungsforschung generell und auch in der speziellen Form der Mikrosimulation als notwendiger Bestandteil der Armuts- und Reichtumsberichterstattung gesehen wird; dass zukünftig neben monetären Themen aber auch die Wirkungen von Sach- und Dienstleistungen, etwa in Form besonderer Beratungs- und Vermittlungsinitiativen der Beschäftigungspolitik, zu untersuchen seien; und dass die Politik geeignete Rahmenbedingungen schaffen solle, um Wirkungsanalysen konzeptionell und praktisch weiter entwickeln zu können.

Schlussdiskussion

Anregungen für den zweiten Armuts- und Reichtumsbericht

Die abschließende Diskussion wurde mit der thematischen Zuspitzung auf konkrete Anregungen für den zweiten Armuts- und Reichtumsbericht geführt. Dabei wurden thematisch und methodisch orientierte Vorschläge ebenso wie Vorschläge zur geeigneten Datengrundlage unterbreitet.

Ein Vorschlag knüpft konzeptionell an die Verbindung von relativer Armutsmessung mit einer nachgeordneten mehrdimensionalen Vertiefung an: Ausgehend von einer Armutsrisikogrenze sollten die Bevölkerungsgruppen mit hohen Armutsrisiken weiter untersucht werden im Hinblick auf die Dimensionen der Wohnqualität, Gesundheit und Bildung, weiterhin werden Erwerbslosigkeit und Angewiesenheit auf Sozialhilfeleistungen als zentrale Dimensionen genannt. Zur Bestimmung der Armutsgrenze rekurriert dieser Vorschlag ursprünglich auf das auf EU–Ebene vereinbarte Kriterium „60 % des äquivalenzgewichteten Medianeinkommens“; alternative Grenzen werden als Ergänzung vorgeschlagen, wobei einerseits andere relative Grenzen (40 %, 75 %) genannt werden, andererseits auch eine absolute Armutsgrenze, ermittelt anhand des Lebensstandardansatzes, angeregt wird.

Ein Gegenvorschlag kritisiert, dass die Analyse zu sehr der Eindimensionalität verhaftet bleibe, wenn die relative Einkommensgrenze als Sortierkriterium diene. Eine konsequente Anwendung des Lebenslagenansatzes erfordere dagegen im ersten Schritt eine Analyse von Defiziten in mehreren Dimensionen und von deren kumuliertem Auftreten, was dann nachgeordnet auch mit der Einkommensdimension in Beziehung gesetzt werden könne.

Stärkeres Gewicht als in der bisherigen Berichterstattung soll den Prozessen des Eintretens in und der Überwindung von Armutslagen beigemessen werden. Ein weiterer Vorschlag regt an, neben den Ressourcen auch die Produktion von Lebensqualität innerhalb der Haushalte in die Armutsanalyse einzubeziehen, was aber eine methodische Entwicklungsarbeit in Richtung auf eine brauchbare Operationalisierung erfordere. Im Zusammenhang mit der Binnenverteilung von Ressourcen innerhalb des Haushalts sowie der Aktivierung der dort wirksamen Kompetenzen wird auch die Verwendung weiterer Datenquellen gefordert, wie sie z. B. in der Zeitbudget–Studie erhoben wurden.

Umstritten bleibt die konzeptionelle Verknüpfung der Begriffe „Armut“ und „soziale Ausgrenzung“. Während in einigen Beiträgen das Exklusionskonzept als zu unscharf bezeichnet wird, um den Analysen zur Orientierung dienen zu können, wird es aus einer anderen Perspektive heraus als Bereicherung und angemessene Erweiterung der (bisher zu eng gefassten) Armutsproblematik gesehen. Ein forschungspolitisches Argument weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich die deutsche Berichterstattung nicht von dem auf europäischer Ebene vereinbarten Ausgrenzungskonzept abkoppeln dürfe. Wenn dieses vielfach noch als unklar empfunden werde, so sei daraus zu folgern, dass verstärkte Anstrengungen zu seiner Explikation und Operationalisierung unternommen werden müssten.

Um eine Kontinuität der Armuts- und Reichtumsberichterstattung zu garantieren, wird es für erforderlich gehalten, auch die bisherigen, im ersten Armuts- und Reichtumsbericht durchgeführten Analysen auf der entsprechenden Datenbasis fortzusetzen. Dabei könne ggf. zwischen einem fixen und einem variablen Teil unterschieden werden: Einerseits ein klar definierter Berichtsteil, der auf aktueller Datenbasis fortgeschrieben wird, und andererseits veränderliche thematische Schwerpunkte. Aus Gründen der Kohärenz der Berichterstattung wird weiterhin vorgeschlagen, die von der EU beschlossenen Indikatoren auch in die nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung aufzunehmen. In diesem Zusammenhang wird angeregt, mit einem Standardset von leicht zu berechnenden Indikatoren ein jährliches Berichtssystem aufzubauen.

Im Hinblick auf geeignete Datengrundlagen wird grundsätzlich betont, dass eine Datenquelle als Grundlage einer Dauerbeobachtung erforderlich sei. Dies könne eine

schon bestehende Erhebung (z. B. das Sozio-oekonomische Panel) sein, oder aber eine Integration relevanter Daten aus unterschiedlichen Erhebungen. Als relevante Erhebungen werden genannt: EVS, SOEP, NIEP, Mikrozensus, Sozialhilfestatistik, Einkommensteuerstatistik, Alterssicherung in Deutschland, Daten der Pisa–Studie, Europanel und – in Zukunft – der „Survey on Income and Living Conditions“ (EU–SILC). Bei Rückfragen zum Entwicklungsstand des SILC wird deutlich, dass die Mitwirkungsmöglichkeiten der Wissenschaft bei der Konzeption dieser Datenerhebung äußerst begrenzt sind; in diesem Zusammenhang wird angeregt, dass das Statistische Bundesamt seine Mitgestaltungsmöglichkeiten in Zukunft aktiver wahrnimmt.

Darüber hinaus wird ein Bedarf an Daten zur Reichtums- und Vermögenssituation angemerkt; diese Frage wie auch methodische Fragen zur Umsetzung der Reichtumsberichterstattung können jedoch im Rahmen dieses Kolloquiums nicht in der erforderlichen Ausführlichkeit behandelt werden.

Schlussfolgerungen

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit und repräsentative Wiedergabe der Diskussion erscheinen folgende Aspekte für die weitere Armuts- und Reichtumsberichterstattung besonders relevant:

(1) Lebensstandardansatz und Lebenslagenansatz sind keine konkurrierenden Konzepte, sondern können sich ergänzen. Der Lebensstandardansatz soll zur Anwendung kommen, wenn Armut nicht auf Einkommen als Ressource reduziert werden, sondern auch materiellen Lebensstandard umfassen soll; mit diesem Instrument ist eine präzise Eingrenzung und klare Analyse der betroffenen Population möglich. Der Lebenslagenansatz erscheint demgegenüber besser geeignet, wenn über materielle Aspekte hinaus die Vielfältigkeit möglicher Belastungen und Ausgrenzungen sowie deren Wechselwirkungen analysiert werden sollen. Damit ist zwar keine vergleichbar scharfe Abgrenzung möglich, aber dieser Ansatz ist besser anschlussfähig an das Konzept der sozialen Inklusion.

(2) Haushaltsbezogene Armutsanalysen beziehen sich ausführlich auf den Input–Aspekt (Ressourcen) und den Output–Aspekt (Lebensstandard, Lebensqualität), während der Throughput–Aspekt (Haushaltsproduktion) noch wenig ausgearbeitet ist. Dieser wird im Hinblick auf die Armutsproblematik ambivalent diskutiert: Einerseits wird auf seinen systematischen Stellenwert verwiesen (ohne performative Kompetenz könnten Ressourcen nicht in Lebensqualität

umgesetzt werden), in diesem Zusammenhang wirkt die Haushaltsproduktion bereichernd (bei gleicher Ressourcenlage sind Haushalte mit hoher Produktivität wohlhabender als die mit geringer Produktivität). Andererseits wird negativ gewertet, dass durch diese Tätigkeit Zeitressourcen und (unbezahlte) Arbeit gebunden werden, was von gesellschaftlicher Partizipation, insbesondere in Form von bezahlter Erwerbstätigkeit, ausgrenzt.

(3) In diesem Zusammenhang wird der Geschlechteraspekt in der Diskussion thematisiert: Die unbezahlte Arbeit der Haushaltsproduktion sei meist Sache der Frauen; deren Beitrag zum Lebensstandard werde häufig ausgeblendet bzw. nicht hinreichend positiv gewürdigt. Auch hier wird, neben dem Aspekt der „Bereicherung", auf den problematischen Aspekt hingewiesen, dass Frauen durch „häusliche Bindung" von anderen attraktiven Tätigkeiten ausgeschlossen werden.

(4) Indikatoren sollten theoretisch abgeleitet sein, um eine Unbegrenztheit der Möglichkeiten, Willkür der Auswahl und Unklarheit der Beziehungen untereinander zu vermeiden. Zwar ist dazu keine „große" Theorie erforderlich, sondern jede Theorie, soweit sie zur konzeptionellen Klärung beiträgt, ist hilfreich.

(5) Die Verhältnisbestimmung zwischen „Armut" und „Inklusion/Exklusion" erfordert eine umfassendere theoretische Bearbeitung (etwa im Rahmen der Systemtheorie). Dabei wären etwa herauszuarbeiten:

- der Unterschied zwischen *alltäglicher* Exklusion (Ausschluss im Einzelfall als gesellschaftliche Basisaktivität, z. B. Ausschluss von einer bestimmten Arbeitsstelle, vom Besitz von Luxusgütern, aus einer bestimmten Paarbeziehung etc.) und *prinzipieller* Exklusion mit benachteiligender Wirkung (genereller Ausschluss aus dem System der Erwerbstätigkeit, vom minimalen Lebensstandard etc.);

- theorie- und begriffsgeschichtliche Hintergründe von Armutskonzept und Exklusionskonzept;

- eine Differenzierung zwischen elementaren und nicht lebensnotwendigen Bereichen und eine entsprechende Gewichtung der Exklusion;

- das Verhältnis zwischen „Exklusion" (Deskription der Ausgangslage und deren Ursachen) und „Inklusion" (handlungsorientierte/maßnahmenorientierte Analyse von Integrationsmöglichkeiten);

- der Unterschied zwischen binärer und gradueller Kodierung („drinnen – draußen“, passt zum Exklusionsbegriff, vs. graduelle Stufen der Inklusion); der Handlungscharakter der Exklusion (im Spannungsfeld von Fremdhandeln und Selbstausschluss);

- Formen des nicht–materiellen Ausschlusses und deren Interpretation als Armutsphänomen.

(6) Ein Unterscheidungskriterium ist der Bezug auf den Sozialstaat: Dieser ist bei Fremdausgrenzung eher gefordert als bei Selbstausgrenzung; er hat gegen generelle Ausgrenzung aus elementaren Lebensbereichen vorzugehen, aber nicht gegen alltägliche Ausgrenzungen im Einzelfall, wenn diese durch Alternativen kompensierbar sind.

(7) Eine stärkere Einbeziehung von Wirkungsanalysen in die weitere Berichterstattung wird vielfach gefordert; allerdings setzt dies eine optimierte Transparenz der angewandten Methoden, die zeitnahe Verfügbarkeit der Ergebnisse sowie eindeutige Wirkungsaussagen zum Verhältnis von sozialpolitischen Zielen und den zu deren Erreichung eingesetzten Instrumenten voraus. Außerdem sollen die Wirkungsanalysen nicht auf monetäre Transfers beschränkt werden, sondern auch auf Maßnahmen angewandt werden.

(8) Stärkeres Gewicht als in der bisherigen Berichterstattung soll den Prozessen des Eintretens in und der Überwindung von Armutslagen beigemessen werden. In diesem Zusammenhang ist zu klären, auf welche Datengrundlage sich eine solche Analyse stützen kann (das NIEP bildet schwerpunktmäßig Ausstiegsprozesse ab und es ist auch noch unklar, ob es fortgeführt wird).

(9) An verschiedenen Stellen wurde der erhebliche Klärungsbedarf deutlich, der hinsichtlich der Reichtumsberichterstattung besteht. Das Verständnis von Reichtum und die dabei zu berücksichtigende Dimensionen, geeignete Messkonzepte und Schwellenkriterien sowie verfügbare Datengrundlagen und weiterer Datenbedarf sind Gesichtspunkte, die einer eingehenden Erörterung im Rahmen einer gesonderten Veranstaltung bedürfen.

(10) Für die weitere Armuts- und Reichtumsberichterstattung wird eine weitgehende Kontinuität im Hinblick auf die bisherigen Analysen und ihre Datenbasis für sinnvoll gehalten. Daher sollte anhand eines begrenzten Indikatorensets die kontinuierliche Berichterstattung fortgeschrieben werden und ggf. durch einzelne thematische Schwerpunkte ergänzt werden. Die Berichterstattung sollte die auf europäischer Ebene für den NAP‘incl vereinbarten Indikatoren umfassen, aber auch darüber hinausgehen.

Anhang

A.1

Programm des Kolloquiums

LEBENSLAGEN, INDIKATOREN, EVALUATION – WEITERENTWICKLUNG DER ARMUTS- UND REICHTUMSBERICHTERSTATTUNG

1. WISSENSCHAFTLICHES KOLLOQUIUM

30. BIS 31. OKTOBER 2002

WISSENSCHAFTSZENTRUM BONN

PROGRAMM

LEBENSLAGEN

Mittwoch, 30. Oktober 2002

11:30 Uhr	Imbiss
12:00 Uhr	Begrüßung und Einführung *MinDirig Rainer Irlenkaeuser*, BMGS
12:15 Uhr	Lebenslagenkonzept – Lebensstandardansatz: Konkurrierende oder komplementäre Konzepte?

Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung basiert auf dem Lebenslagenansatz, der sich nicht nur auf monetäre Ressourcen beschränkt, sondern multidimensional Belastungen und Defizite in unterschiedlichen Lebensbereichen berücksichtigt. Eine vergleichbare Intention verfolgt auch der Lebensstandardansatz, der sich als eine Präzisierung der mehrdimensionalen Armutsforschung versteht. In diesem Themenblock soll erörtert werden, ob bzw. inwieweit beide Ansätze einander konkurrierend gegenüber stehen oder sich wechselseitig ergänzen können.

Impulsreferate:
Prof. Dr. Hans–Jürgen Andreß, Universität Bielefeld
Prof. Dr. Wolfgang Voges, Universität Bremen

Moderation:
Dr. Dietrich Engels, ISG Köln

INDIKATOREN

15:00 Uhr	Kaffeepause
15:30 Uhr	Indikatoren einer mehrdimensionalen Armuts- und Reichtumsberichterstattung

Im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung und ihre Verzahnung mit der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung auf

europäischer Ebene stellt sich die Frage, welche Indikatoren mit welcher Schwellendefinition geeignet sind, um die Deskription und Analyse von Armut und sozialer Ausgrenzung objektiv und nachvollziehbar zu leisten. Die Beantwortung dieser Frage ist einerseits im Kontext der Wirkungsforschung und der ihr zu Grunde liegenden Kriterien und zum andern im Kontext der internationalen Diskussion geeigneter Indikatorensets zu sehen.

Impulsreferate:
Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt
Dr. Heinz–Herbert Noll, ZUMA Mannheim

Moderation:
Prof. Dr. Gert G. Wagner, TU Berlin und DIW Berlin

18:00 Uhr Abendessen

EVALUATION

Donnerstag, 31. Oktober 2002

9:00 Uhr Die Wirkungsanalyse und ihre Einbindung in die Armuts- und Reichtumsberichterstattung

Erste Grundzüge der vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung in Auftrag gegebenen Perspektivstudie „Wirkungskontrolle im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung“ sollen hier vorgestellt und diskutiert werden. Probleme der methodischen Überprüfbarkeit von Effekten politischen Handelns, dessen Auswirkungen sich innerhalb multikausaler Wirkungszusammenhänge oft nicht eindeutig isolieren lassen, sollen auch mit dem Instrumentarium der Mikrosimulation im Hinblick auf gegen Armut gerichtete Maßnahmen erörtert werden.

Impulsreferate:
Sandra Speer, Univation e. V. Köln
Prof. Dr. Joachim Merz, Universität Lüneburg

Moderation:
Prof. Dr. Walter Hanesch, Fachhochschule Darmstadt

11:00 Uhr Kaffeepause
11:30 Uhr Zusammenfassung der Ergebnisse
Dr. Dietrich Engels, ISG Köln

Abschließende Diskussion:
MinDirig Rainer Irlenkaeuser, BMGS

13:00 Uhr Imbiss
13:30 Uhr Schluss der Veranstaltung

A.2

Veröffentlichungen des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung in der Reihe „Lebenslagen in Deutschland“

VERÖFFENTLICHUNGEN IN DER REIHE „LEBENSLAGEN IN DEUTSCHLAND“

DER ERSTE ARMUTS- UND REICHTUMSBERICHT DER BUNDESREGIERUNG

Bericht und Materialband

FORSCHUNGSPROJEKTE

Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973 – 1998, Richard Hauser und Irene Becker (193 Seiten)

Einkommensverteilung und Einkommensmobilität, Gert G. Wagner und Peter Krause (195 Seiten)

Einkommenslage bei Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, Walter Hanesch (154 Seiten)

Reichtumsgrenzen für empirische Analysen der Vermögensverteilung, Instrumente für den staatlichen Umgang mit großen Vermögen, ökonomische, soziologische und ethische Beurteilung großer Vermögen, Ernst–Ulrich Huster und Dieter Eißel (108 Seiten)

Verteilung des Produktivvermögens auf private Haushalte und Personen, Stefan Bach und Bernd Bartholmai (193 Seiten)

Die Verteilung des Humankapitals, Rainer Schüssler (51 Seiten)

Die Bevölkerung im unteren Einkommensbereich. Demographische Strukturen, Einstiegsgründe und Ausstiegsdynamik, Klaus Kortmann und Peter Sopp (136 Seiten)

Hohe Einkommen, ihre Struktur und Verteilung, Joachim Merz (128 Seiten)

Armut und Lebensstandard, Hans–Jürgen Andreß und Gero Lipsmeier (103 Seiten)

Umfang, Strukturen und Gründe von Sozialhilfebedürftigkeit, Hermann Seewald (115 Seiten)

Zur materiellen Ausstattung der Haushalte von Niedrigeinkommensbeziehern, Margot Münnich und Monika Illgen (129 Seiten)

Vorstudie zur Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, Dietrich Engels und Christine Sellin (66 Seiten)

DOKUMENTATION

„Perspektiven der Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland“ – Symposium am 13.12.2001 in Berlin

VERÖFFENTLICHUNGEN ALS FORSCHUNGSBERICHTE DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR GESUNDHEIT UND SOZIALE SICHERUNG

Konzept- und Umsetzungsstudie zur Vorbereitung des Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung (Nr. F 278), Dietrich Engels und Christine Sellin (146 Seiten)

Tagungsdokumentation „Armut und Reichtum in Deutschland“ – Forum zur Berichterstattung der Bundesregierung am 7.10.1999 in Berlin (Nr. F 279, 123 Seiten)

A.3

Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Kolloquiums

LEBENSLAGEN, INDIKATOREN, EVALUATION – WEITERENTWICKLUNG DER ARMUTS- UND REICHTUMSBERICHTERSTATTUNG

1. WISSENSCHAFTLICHES KOLLOQUIUM AM 30. UND 31. OKTOBER 2002,
WISSENSCHAFTSZENTRUM BONN

TEILNEHMERINNEN UND TEILNEHMER

Andreß, Prof. Dr. Hans–Jürgen	Fakultät für Soziologie WE II Methoden und Sozialpsychologie an der Universität Bielefeld Postfach 10 01 31 33501 Bielefeld
Bäcker, Prof. Dr. Gerhard	Universität Duisburg Fakultät für Gesellschaftswissenschaften Institut für praxisorientierte Sozialwissenschaften Lotharstraße 65 47048 Duisburg
Becker, Dr. Irene	Universität Frankfurt Senckenberganlage 31 60325 Frankfurt
Buhr, Dr. Petra	Universität Bremen Zentrum für Sozialpolitik (ZeS) Postfach 33 04 40 28334 Bremen
Duschek, Dr. Klaus–Jürgen	Statistisches Bundesamt Graurheindorfer Straße 198 53117 Bonn

Engels, Dr. Dietrich	ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. Barbarossaplatz 2 50674 Köln
Glatzer, Prof. Dr. Wolfgang	Johann Wolfgang Goethe–Universität FB Gesellschaftswissenschaften Robert–Mayer–Straße 5 60054 Frankfurt
Günther, Roland	Statistisches Bundesamt Gruppe I B Gustav–Stresemann–Ring 11 65189 Wiesbaden
Hanesch, Prof. Dr. Walter	Fachhochschule Darmstadt FB Sozialpädagogik Adelungstraße 51 64283 Darmstadt
Hauser, Prof. Dr. Richard	Johann Wolfgang Goethe–Universität FB Wirtschaftswissenschaften Mertonstraße 17 – 21 60054 Frankfurt
Haustein, Thomas	Statistisches Bundesamt Graurheindorfer Straße 198 53117 Bonn
Höft–Dzemski, Reiner	Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge Am Stockborn 1 – 3 60439 Frankfurt
Holz, Erlend	Statistisches Bundesamt Gruppe IX C – Wirtschaftsrechnungen und Zeitbudgets Graurheindorfer Straße 198 53117 Bonn
Holz, Gerda	Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. Am Stockborn 5 – 7 60439 Frankfurt
Hradil, Prof. Dr. Stefan	Johannes Gutenberg–Universität FB 12 – Institut für Soziologie Colonel–Kleinmann–Weg 2 55099 Mainz

Hüning, Wolfgang	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Postfach 10 11 05 40002 Düsseldorf
Huster, Prof. Dr. Ernst–Ulrich	Evangelische Fachhochschule Rheinland–Westfalen–Lippe Immanuel–Kant–Straße 20 44803 Bochum
Irlenkaeuser, MinDirig Rainer	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung UAL V c Postfach 14 02 80 53107 Bonn
Kaltenborn, Dr. Bruno	Wirtschaftsforschung und Politikberatung Endenicher Straße 10 53115 Bonn
Kehr, Jochen	Univation e. V. Zülpicher Straße 58 50674 Köln
Kettschau, Prof. Dr. Irmhild	Fachhochschule Münster FB Oecotrophologie Josefstraße 2 48151 Münster
Klebula, Detlef	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung Postfach 14 02 80 53107 Bonn
Klundt, Michael	Universität Köln Abteilung für Politikwissenschaft Gronewaldstraße 2 50931 Köln
Korczak, Dr. Dieter	Institut für Grundlagen- und Programmforschung GP Forschungsgruppe Goethestraße 40 80336 München
Kortmann, Dr. Klaus	Infratest Sozialforschung Landsberger Straße 338 80687 München

Krämer, Prof. Dr. Walter	Institut für Wirtschafts- und Sozialstatistik Universität Dortmund 44221 Dortmund
Krause, Dr. Peter	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Königin–Luise–Straße 5 14195 Berlin
Krug, Prof. Dr. Walter	Universität Trier FB IV – Methodenlehre Universitätsring 15 54286 Trier
Kuck–Schneemelcher, Daniela	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung Referat V c 4 Postfach 14 02 80 53107 Bonn
Leibfried, Prof. Dr. Stephan	Universität Bremen Zentrum für Sozialpolitik Postfach 33 04 40 28334 Bremen
Leßmann, Ortrud	Universität Bremen Zentrum für Sozialpolitik Postfach 33 04 40 28334 Bremen
Martin, Miriam	ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. Barbarossaplatz 2 50674 Köln
Merz, Prof. Dr. Joachim	Universität Lüneburg FB Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Forschungsinstitut Freie Berufe (FFB) Campus 4.23a Scharnhorststraße 1 21332 Lüneburg
Mezger, Dr. Erika	Hans–Böckler–Stiftung Abt. Forschungsförderung Hans–Böckler–Straße 39 40476 Düsseldorf

Müllenmeister–Faust, Uwe	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung Referat V c 4 Postfach 14 02 80 53107 Bonn
Neubauer, Jennifer	Ruhr–Universität Bochum ZEFIR Universitätsstraße 150 44780 Bochum
Neumann, Dr. Udo	ISL Institut für Sozialberichterstattung und Lebenslagenforschung Juliusstraße 12 60487 Frankfurt a.M.
Noll, Dr. Heinz–Herbert	ZUMA Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen Postfach 12 21 55 68072 Mannheim
Pfaff, Heiko	Statistisches Bundesamt Graurheindorfer Straße 198 53117 Bonn
Piorkowsky, Prof. Dr. Michael–Burkhard	Rheinische Friedrich–Wilhelms–Universität Bonn Haushalts- und Konsumökonomik Meckenheimer Allee 174 53115 Bonn
Puhlmann, Andreas	Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. Am Stockborn 5 – 7 60439 Frankfurt am Main
Ridder, Katrin	ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. Barbarossaplatz 2 50674 Köln
Schäfer, Dr. Claus	WSI in der Hans–Böckler–Stiftung Hans–Böckler–Straße 39 40476 Düsseldorf

Schäfer, Reinhold	Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein–Westfalen Horionplatz 1 40213 Düsseldorf
Schüssler, Dr. Reinhard	Prognos AG Aeschenplatz 7 CH–4010 Basel
Schultz, Annett	Ruhr–Universität Bochum ZEFIR Universitätsstraße 150 44780 Bochum
Schulze, Dr. Eva	BIS Berliner Institut für Sozialforschung Ansbacher Straße 5 10787 Berlin
Schupp, Dr. Jürgen	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Königin–Luise–Straße 5 14195 Berlin
Sellach, Dr. Brigitte	GSF Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Frauenforschung e. V. Hammarskjöldring 129 60439 Frankfurt
Semrau, MinR Peter	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung Referat V c 4 Postfach 14 02 80 53107 Bonn
Sopp, Peter	Infratest Sozialforschung Landsberger Straße 338 80687 München
Speer, Sandra	Univation e. V. Zülpicher Straße 58 50674 Köln
Strengmann, Dr. Wolfgang	Universität Hohenheim Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Institut für Haushalts- und Konsumökonomik Fruwirthstraße 48 70599 Stuttgart

Voges, Prof. Dr. Wolfgang	Universität Bremen Zentrum für Sozialpolitik Postfach 33 04 40 28334 Bremen
Volkert, Prof. Dr. Jürgen	Fachhochschule Pforzheim Ob dem Himmelreich 1 72074 Tübingen
Wagner, Prof. Dr. Gert G.	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Königin–Luise–Straße 5 14191 Berlin
Weber, Tim	Statistisches Bundesamt Graurheindorfer Straße 198 53117 Bonn
Zimmermann, Dr. Dr. Gunter E.	Institut für Soziologie der Universität Karlsruhe (TH) Kollegium am Schloß, Bau II 76128 Karlsruhe

A.4

Handouts der Referentin und Referenten

LEBENSLAGENKONZEPT – LEBENSSTANDARDANSATZ: KONKURRIERENDE ODER KOMPLEMENTÄRE KONZEPTE?

IMPULSREFERAT 1:

PROF. DR. HANS–JÜRGEN ANDRESS, UNIVERSITÄT BIELEFELD

Der Lebenslagenansatz wird kritisiert, weil er die gemeinsame Verteilung von Unterversorgungserscheinungen in verschiedenen Lebensbereichen betrachtet, ohne ihren kausalen Zusammenhang heraus zu arbeiten. Der Lebensstandardansatz ist der Versuch aufzuzeigen, wie sich materielle (und andere) Ressourcen in einem bestimmten Lebensstandard niederschlagen. Hat beispielsweise niedriges Einkommen zur Folge, dass die entsprechenden Personen von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in der Gesellschaft, in der sie leben, üblich ist? In diesem Sinne knüpft der Lebensstandardansatz an die Armutsdefinition des Rates der EU von 1984 an, laut der die Personen, Familien und Gruppen als arm gelten, die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist.

Wegweisend für den Lebensstandardansatzes war die Studie von Peter Townsend aus dem Jahr 1979 über "Poverty in the United Kingdom". Townsend geht darin vom beobachtbaren Lebensstandard der Bevölkerung ("community's style of living") aus und untersucht, welche Personengruppen daran in welchem Maße teilhaben können. Das konkrete Vorgehen heutiger Untersuchungen lässt sich wie folgt zusammenfassen: Ausgangspunkt ist in der Regel eine Liste von Dingen und Aktivitäten, die nach Ansicht des jeweiligen Forschers oder einer repräsentativen Bevölkerungsstichprobe die wesentlichen Aspekte des notwendigen Lebensstandards in einer Gesellschaft umfassen. Für alle Untersuchungspersonen wird entweder per Beobachtung oder meistens per Befragung geprüft, ob sie über diese Dinge verfügen bzw. diese Tätigkeiten ausüben. Fehlende Dinge oder nicht ausgeübte Tätigkeiten sind ein Hinweis auf einen unzureichenden Lebensstandard, wenn sie auf mangelnde Ressourcen zurückzuführen sind. Häufen sich diese Mangelerscheinungen, spricht man ab einem gewissen Ausmaß von Deprivation bzw. Armut.

LEBENSLAGENKONZEPT – LEBENSSTANDARDANSATZ: KONKURRIERENDE ODER KOMPLEMENTÄRE KONZEPTE?

IMPULSREFERAT 2:

PROF. DR. WOLFGANG VOGES,
ZENTRUM FÜR SOZIALPOLITIK
UNIVERSITÄT BREMEN

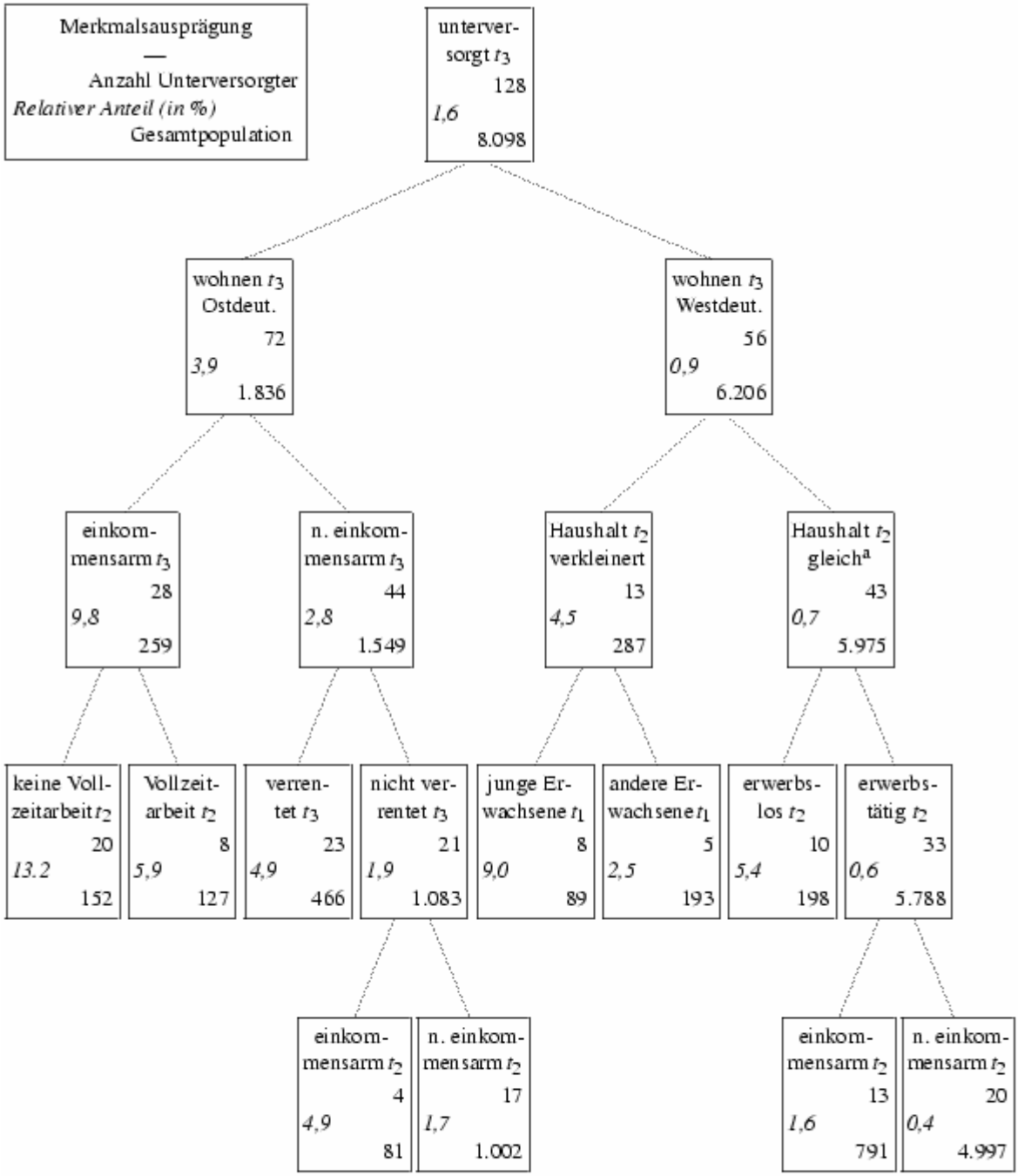
Das Lebenslagenkonzept, wie es von Otto Neurath entworfen und von Gerhard Weisser sowie Ingeborg Nahnsen weiter entwickelt wurde, ist ein nützlicher Ansatz, um Unterschiede in Versorgungslagen und gesellschaftlicher Teilhabe zu bestimmen. Die theoretische Komplexität dieses Konzeptes führte jedoch in der Praxis zu einer eingeschränkten Betrachtung der Verteilung von Phänomen der Unterversorgung als Folge einer bestimmten Lebenslage. Eine derartige Verkürzung wird jedoch in keiner Weise den Prämissen eines Lebenslagenkonzeptes als multidimensionalem Mehrebenenansatz gerecht.

Eine Lebenslage ist gleichermaßen Ursache und Folge der Verfügbarkeit und Nutzung von materiellen und immateriellen Gütern. Sie wird zunächst durch das Vorhandensein von Ressourcen zu den Dimensionen Arbeit, Bildung, Einkommen, Gesundheit und Wohnen konstituiert. Erkenntnistheoretisch ist die Lebenslage bei dieser Betrachtung das Explanandum (das zu Erklärende). Die so gegebene Lebenslage eröffnet oder verschließt einen bestimmten Handlungsspielraum. Erkenntnistheoretisch wird sie nunmehr zum Explanans (das Erklärende) für gesellschaftliche Teilhabe. Diese Dualität der Perspektiven gilt es bei einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung, die sich auf das Lebenslagenkonzept beziehen will, zu beachten. Der Lebensstandardansatz ist dagegen auf die Folgen nicht ausreichender materieller Ressourcen einer Lebenssituation in Form von fehlenden Gütern oder nicht ausgeübten Tätigkeiten beschränkt. Die eine Lebenslage konstituierenden Bedingungen werden dabei theoretisch ausgeblendet.

Im Lebenslagenkonzept ist gesellschaftliche Teilhabe sowohl Ursache als auch Folge der Verfügbarkeit und Nutzung von Ressourcen. Um diesen Wechsel der Betrachtungsweise zu ermöglichen, sind mehrere Beobachtungszeitpunkte notwendig. Eine Lebenslage zu einem Zeitpunkt t_2 entsteht aus der Nutzung von Gütern und Opportunitäten, die zum Zeitpunkt t_1 gegeben waren. Die Folgen der so entstandenen Lebens-

lage werden aber erst zu einem Zeitpunkt t_3 sichtbar. Am Beispiel der Unterversorgung mit Wohngütern lässt sich dieser Zusammenhang verdeutlichen (Abbildung 1).

Abbildung 1: Determinanten der Unterversorgung mit Wohngütern im Lebenslagenansatz



[a] einschließlich zwischen t_1 und t_2 vergrößerter Haushalte

Erläuterungen: Die obere rechte Zahl bezieht sich auf die Anzahl der mit Wohngütern Unterversorgten in dieser Subgruppe. Die kursive Zahlenangabe gibt deren relativen Anteil in der jeweiligen Subpopulation wieder (in %). Die untere rechte Zahl steht für die Gesamtheit der Personen in dieser Subgruppe. Unterschiede zwischen den Populationen sind signifikant auf dem 5 %-Niveau.

Quelle: ECHP Welle 1–3.

Dabei zeigt sich, dass Unterversorgung mit Wohngütern nicht durchweg mit Einkommensarmut einhergeht, sondern auch etwa mit erhöhter Haushaltsdynamik im jüngeren Erwachsenenalter.

Da dem Lebensstandardansatz eine zeitpunktbezogene Betrachtungsweise zu Grunde liegt, lässt er sich einfacher in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung umsetzen (Tabelle 1). Demgegenüber hebt das Lebenslagenkonzept auf eine zeitverlaufbezogene Betrachtungsweise ab, deren Umsetzung zweifelsohne aufwendiger ist. Das Potenzial zur Erklärung und Prognose von Versorgungslagen und Unterschieden in der gesellschaftlichen Teilhabe ist jedoch auch weitaus größer.

Tabelle 1: Lebensstandardansatz und Lebenslagenkonzept als Ansatzpunkt einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung

Kriterium	Lebensstandardansatz	Lebenslagenkonzept
Versorgungslage	Folge fehlender Ressourcen	Ursache *und* Folge fehlender Ressourcen
Betrachtungsweise	statisch, nicht-kausal; Lebenslage erscheint als gegeben, weil die sie verursachenden Bedingungen theoretisch ausgeklammert werden	dynamisch, kausal: Lebenslage resultiert aus sich ständig veränderndem Wirkzusammenhang, daher müssen die den Handlungsspielraum konstituierende Einflussgrößen betrachtet werden
Arbeitsaufwand	niedrig, da die Lebenslage lediglich zu einem Zeitpunkt betrachtet wird; einfache (rechteckige) Datenstruktur, kurzfristig realisierbar	hoch, da alle Angaben über Zeitpunkte einer Veränderung der betrachteten Lebenslage einbezogen werden; komplexe (nicht-rechteckige) Datenstruktur, mittelfristig realisierbar
Qualität der Informationen	sehr stark abhängig vom Erhebungszeitpunkt; Teile der Entwicklung von Versorgungslagen und damit zusammenhängende Veränderungen werden übersehen	sehr hoch; selbst kurzfristig wirkende Faktoren oder sich rasch wiederholende Veränderungen können in ihrem Einfluss auf Versorgungslagen betrachtet werden, allerdings auch abhängig von Länge des Zeitraumes oder Anzahl der Zeitpunkte an denen die Population betrachtet wird
Informationsstruktur	Angaben werden als voneinander unabhängig betrachtet; Probleme treten nur bei dem jeweiligen Teil einer Auswertung auf, für den keine Informationen vorliegen	Angaben sind voneinander abhängig; liegen keine Informationen zu zeitveränderlichen Bedingungen vor, so kann deren Einfluss weder als Ursache noch als Folge eindeutig identifiziert werden
Prognosefähigkeit	gering; Aussagen über künftige Entwicklung von Versorgungslagen kaum möglich; durch Kombination als Zeitreihe kann mittels Trendextrapolation die bisherige Entwicklung begrenzt fortgeschrieben werden	hoch; verbesserte Aussagen über künftige Entwicklung von Versorgungslagen möglich; die trendbestimmenden unabhängigen Einflussgrößen sind Bestandteil einer dynamischen Betrachtung von Lebenslagen

INDIKATOREN EINER MEHRDIMENSIONALEN ARMUTS- UND REICHTUMSBERICHTERSTATTUNG

IMPULSREFERAT 1:

PROF. DR. RICHARD HAUSER, UNIVERSITÄT FRANKFURT

Zusammenfassung

Im dem Vortrag werden zunächst die dem Ministerrat der EU im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung vorgeschlagenen Indikatoren der ersten und zweiten Ebene skizziert (siehe Anlagen 1 und 2). Diese Indikatoren müssen von allen Mitgliedsländern regelmäßig ermittelt werden. Außerdem müssen die Mitgliedsländer regelmäßig Nationale Aktionspläne zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung vorlegen. Die Ergebnisse werden in einem Synthesebericht der EU–Kommission kommentiert. Es wird vorgeschlagen, dass diese Indikatoren auch Bestandteil der nächsten deutschen Armuts- und Reichtumsberichte werden.

Indikatoren der dritten Ebene können von jedem Mitgliedsland ergänzend (und ohne Anspruch auf Vergleichbarkeit) geliefert werden. Wenn auch die EU–Indikatoren der ersten und zweiten Ebene bereits ein grobes Gerüst für vergleichende Analysen einiger Aspekte der Lebenslage darstellen und damit über reine Einkommensindikatoren hinausgehen, so bleibt doch viel Raum für zusätzliche nationale Indikatoren. Zur schärferen Fokussierung auf soziale Ausgrenzung werden weitere Indikatoren, die sich insbesondere auf Problemgruppen beziehen, vorgeschlagen (siehe Anlage 3). Dieses Indikatorenset dürfte – aus Gründen der Datenverfügbarkeit und der politischen Einschränkungen – nur auf längere Sicht zu verwirklichen sein.

Abschließend wird an einem bisher kaum diskutierten Element der von der EU beschlossenen monetären Indikatoren, nämlich der den Berechnungen zugrunde gelegten „neueren OECD–Äquivalenzskala“ (1,0; 0,5; 0,3) Kritik geübt. Diese Skala wirkt vor dem Hintergrund der deutschen institutionellen Struktur grob verzerrend und kann zu Politikempfehlungen führen, die in krassem Gegensatz zur weithin anerkannten Notwendigkeit von Verbesserungen für Familien führen. Eine beispielhafte Berechnung von alternativen Ergebnissen auf Basis der alten OECD–Skala, die mit derselben Datenbasis und derselben Methode durchgeführt wurde, verdeutlicht diesen Punkt (siehe Anlage 4).

Anlage 1

Die oberste Ebene bilden zehn Hauptindikatoren, und zwar

1a. Personen mit dem Risiko von Einkommensarmut, gemessen anhand der Grenze von 60 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens auf Personenbasis unter Verwendung der modifizierten OECD–Äquivalenzskala (1,0; 0,5; 0,3); Gesamtquote und Unterteilung nach Altersgruppen 0–15, 16–24, 25–49, 50–64, 65 u.m. und Geschlecht.

1b. Personen über 15 Jahre, die in Haushalten mit weniger als 60 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens leben, Gesamtquote und Unterteilung nach Aktivitätsstatus (unselbständig beschäftigt, selbständig, arbeitslos, in Ruhestand, andere Inaktive) und Geschlecht.

1c. Personen, die in Haushalten mit weniger als 60 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens leben, Gesamtquote und Unterteilung nach Haushaltstypen.

1d. Personen, die in Haushalten mit weniger als 60 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens leben, unterteilt nach Mietern und Eigentümern.

1e. Wert der Niedrigeinkommensschwelle (60 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens) in nationaler Währung, in Kaufkrafteinheiten und in EUR für zwei Haushaltstypen: Ein–Personen–Haushalt und Paarhaushalt mit zwei Kindern.

2. Ungleichheit der Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen, gemessen durch das Verhältnis der Einkommensanteile des obersten zum untersten Quintil.

3. Personen, die in Haushalten mit weniger als 60 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens im Bezugsjahr leben und die sich auch in mindestens zwei der drei vorhergehenden Jahre unter dieser Schwelle befanden; Gesamtquote und Unterteilung nach Geschlecht.

4. Differenz zwischen dem Median des Nettoeinkommens jener Personen, die unterhalb der 60 %–Grenze leben und der 60 %–Grenze im Verhältnis zur 60 %–Grenze.

5. Variationskoeffizient der regionalen Beschäftigungsquoten auf der NUTS2 Ebene.

6. Verhältnis der Zahl der Langzeitarbeitslosen (über 12 Monate nach ILO–Definition) an der gesamten Erwerbspersonenzahl.

7. Personen im Alter zwischen 0 und 65 (60) Jahren, die in Haushalten leben, in denen kein Mitglied erwerbstätig ist, im Verhältnis zu allen Personen in den Bezugshaushalten. Bezugshaushalte sind solche, auf die die folgenden Kriterien nicht zutreffen:

   - jedes Mitglied ist unter 18 Jahren;
   - jedes Mitglied ist zwischen 18 und 24 Jahren und noch in Ausbildung;
   - jedes Mitglied ist 65 (60) Jahre oder älter und nicht erwerbstätig.

8. Anteil der Personen im Alter von 18 bis 24 Jahren, die lediglich eine Ausbildung bis zum 16. Lebensjahr (lower secondary education) durchlaufen haben und nicht mehr in Ausbildung sind, an allen Personen in dieser Altersklasse. Gesamtquote und Unterteilung nach Geschlecht.

9. Lebenserwartung von Neugeborenen, getrennt nach Geschlecht.

10. Verhältnis der Anteile der Personen über 15 Jahren im untersten und obersten Nettoäquivalenzeinkommensquintil, die ihren Gesundheitszustand als schlecht oder sehr schlecht gemäß der WHO–Definition einschätzen; Gesamtquote und Unterteilung nach Geschlecht.

Anlage 2

Auf der zweiten Ebene sollen weitere acht Nebenindikatoren die Hauptindikatoren ergänzen.

1. Anteil der Personen, die in Haushalten mit weniger als 40 %, 50 % und 70 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens leben, an der Gesamtbevölkerung.

2. Anteil der Personen, die in Haushalten mit weniger als 60 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens leben, wobei dieser Medianwert aus dem Medianwert des vorvorigen Jahres, fortgeschrieben mit der Inflationsrate, ermittelt wird.

3. Anteil der Personen, die in Haushalten unterhalb der 60 %–Grenze leben, wenn bei diesen Haushalten

   - lediglich das Markteinkommen berücksichtigt wird;
   - das Markteinkommen und Rentenzahlungen berücksichtigt werden.

4. Ginikoeffizient, errechnet aus dem Nettoäquivalenzeinkommen der Personen.

5. Anteil der Personen, die in Haushalten leben, deren Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 50 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens ausmacht und die auch in mindestens zwei der drei vorhergehenden Jahre unterhalb dieser Grenze lagen; Gesamtquote und Unterteilung nach Geschlecht.

6. Personen, die länger als 12 Monate arbeitslos sind (ILO–Definition) im Verhältnis zu allen arbeitslosen Personen; Gesamtquote und Unterteilung nach Geschlecht.

7. Personen die länger als 24 Monate arbeitslos sind (ILO–Definition) als Anteil an der gesamten Erwerbsbevölkerung; Gesamtquote und Unterteilung nach Geschlecht.

8. Anteil der Personen in der jeweiligen Altersgruppe, die nicht mehr als neun Schuljahre (ISCED level 2) durchlaufen haben; Unterteilung nach den folgenden Altersgruppen und nach Geschlecht: 25–34; 35–44; 45–54; 55–64.

Anlage 3

- Anteil der wohnungslosen und obdachlosen Personen; als wohnungslos sollten dabei Personen angesehen werden, die auf der Straße leben; als obdachlos gelten Personen, die zwar ein Dach über dem Kopf haben, da sie von den Ordnungsbehörden in Schlichtwohnungen oder in Hotels, Pensionen etc. untergebracht sind, die aber keine normale Wohnung mit einem Mietvertrag besitzen.

- Anteil der Personen in überschuldeten Haushalten; dies sind Haushalte, deren Schulden keine ausreichenden Vermögenswerte gegenüber stehen und die diese Schulden aus laufendem Nettoeinkommen selbst bei einer Einschränkung ihres Lebensstandards auf Sozialhilfeniveau nicht tilgen können.

- Anteil der Personen, die nicht einmal den niedrigsten Bildungsabschluss erreicht haben.

- Anteil der Personen, die in der Landessprache weder lesen noch schreiben können.

- Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter, die wegen gesundheitlicher Beeinträchtigung im ersten Arbeitsmarkt nicht vermittlungsfähig sind.

- Anteil der Behinderten ohne ausreichende finanzielle Unterstützung.

- Anteil der Pflegebedürftigen ohne ausreichende finanzielle Unterstützung.

- Anteil der Drogenabhängigen.
- Anteil der Strafentlassenen.
- Anteil der illegal in Deutschland wohnenden Personen.
- Anteil der in einem Jahr von kriminellen Gewalttaten Betroffenen.
- Anteil von Personengruppen mit Mehrfachbetroffenheit nach ausgewählten Kombinationen von sozialen Problemlagen.
- Höhe des gewährleisteten Mindesteinkommens in Relation zum Median des Nettoäquivalenzeinkommens.
- Anteil der Personen, die diese Mindestregelung in Anspruch nehmen müssen und somit lediglich einen Mindestlebensstandard realisieren können.
- Durchschnittliche Dauer der Inanspruchnahme dieser Mindestregelung.
- Anteil derjenigen, die zwar einen Anspruch auf die Mindestleistungen hätten, ihn aber nicht geltend machen (Dunkelziffer oder non–take up).
- Durchschnittliches Nettoäquivalenzeinkommen derjenigen, die ihre Ansprüche nicht geltend machen, um den Abstand zum Mindestlebensstandard aufzuzeigen.

Anlage 4

Gegenüberstellung von Ergebnissen zur Armutsberechnung auf Basis von zwei unterschiedlichen Armutsgrenzen und zwei unterschiedlichen Äquivalenzskalen 1998

Armutsgrenze	1 Person	Ehepaar ohne Kind	Ehepaar u. 1 Kind	Ehepaar u. 2 Kinder	Ehepaar 3 u. m. Kinder	Gesamt
Sozialhilfeanspruch[1)]	DM pro Monat					
– West	1.150	1.765	2.201	2.634	3.418	–
– Ost	928	1.529	1.874	2.374	3.018	–
	Modifizierte OECD–Skala / DM pro Monat					
50 % Median	1.439	2.159	2.590	3.022	3.454	–
60 % Median	1.727	2.591	3.109	3.627	4.145	–
	Modifizierte OECD–Skala / Armutsquoten in %					
50 % Median	ca. 15,0	3,3	(6,2)	(3,3)	(4,8)	6,2
60 % Median	ca. 24,0	8,0	11,8	9,4	9,5	12,5
	Alte OECD–Skala / DM pro Monat					
50 % Median	1.220	2.074	2.684	3.294	3.904	–
60 % Median	1.464	2.489	3.220	3.953	4.685	–
	Alte OECD–Skala / Armutsquoten in %					
50 % Median	ca. 8,0	2,7	7,1	5,4	(8,0)	5,7
60 % Median	ca. 15,0	6,8	13,5	13,6	18,2	12,4

Angaben in Klammern beruhen auf weniger als 100 Fällen in der Stichprobe.

1) Durchschnittlicher Bruttobedarf in DM pro Monat im Jahr 1998.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2, Sozialhilfe 1998 sowie Arbeitstabellen des Amtes.

Quelle für die übrigen Angaben: Hauser/Becker (2001), Tab. 7.2.1, 7.2.2, 7.2.8 und 7.2.9. Die Berechnungen beruhen auf der 80 %–Wissenschaftsunterstichprobe der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998; sie sind beschränkt auf Haushalte mit deutscher Bezugsperson und bezogen auf Gesamtdeutschland. Die Werte für die Armutsgrenzen der Mehr–Personen–Haushalte ergeben sich aus der empirisch ermittelten Armutsgrenze für den Ein–Personen–Haushalt, multipliziert mit der jeweiligen Summe der Äquivalenzgewichte.

Literatur

Atkinson, Anthony B./Cantillon, Bea/Marlier, Eric/Nolan, Brian (2001): Indicators for Social Inclusion in the European Union, Oxford 2002

Bundesregierung (2001): Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (NAPincl) 2001–2003, Bundestagsdrucksache 14/6134 v. 17.5.2001

Barr, Nicholas (1993): The Economics of the Welfare State. 2nd ed. Stanford

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bd. 1: Bericht, Bd. 2: Daten und Fakten. Materialband zum ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn (Eigenverlag).

Faik, Jürgen (1997): Institutionelle Äquivalenzskalen als Basis von Verteilungsanalysen – Eine Modifizierung der Sozialhilfeskala. In: Becker, Irene/Hauser, Richard (Hrsg.): Einkommensverteilung und Armut. Deutschland auf dem Weg zur Vierfünftel–Gesellschaft? Frankfurt am Main/New York, S. 13–42.

Europäische Kommission (2001): Sozialpolitische Agenda. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Luxemburg

Expert Group on Household Income Statistics – The Canberra Group (2001): Final Report and Recommendations, Ottawa 2001 (ISBN 0–9688524–0–8; Möglichkeit zum Download von der Website von Statistics Canada).

Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und –gestaltung (GVG) (2001): Die Methode der „offenen Koordinierung“ in der Europäischen Sozial- und Gesundheitspolitik: Prozessgesteuerte Konvergenz der Sozialsysteme durch Vereinbarung gemeinsamer Ziele und Indikatoren. Informationspapier, o. O. (22. Mai 2001)

Glatzer, Wolfgang/Hübinger, Werner (1990): Lebenslagen und Armut. In: Döring, Diether/Hanesch, Walter/Huster, Ernst–Ulrich (Hrsg.): Armut im Wohlstand, Frankfurt a.M., S. 31–55.

Hauser, Richard (1980): Probleme und Ansatzpunkte einer gemeinsamen Politik zur Bekämpfung der Armut in der Europäischen Gemeinschaft. In: Borchardt, Knut/ Holzheu, Franz (Hrsg.): Theorie und Politik der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Stuttgart/New York, S. 229–256.

Hauser, Richard (1996a): Armut als sozialpolitisches Problem der Europäischen Union? In: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.): Soziale Integration in Europa II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 222/II, Berlin, S. 25–55.

Hauser, Richard (1996b): Zur Messung individueller Wohlfahrt und ihrer Verteilung. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wohlfahrtsmessung – Aufgabe der Statistik im gesellschaftlichen Wandel, Bd. 29 der Schriftenreihe Forum der Bundesstatistik, Stuttgart, S. 13–38.

Hauser, Richard (1997): Armut, Armutsgefährdung und Armutsbekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216, H. 4 u. 5, S. 524–548

Hauser, Richard/Becker, Irene (2001): Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973 – 1998, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Bonn

Krämer, Walter (1997): Statistische Probleme bei der Armutsmessung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit, Bd. 94, Baden–Baden

Rösner, Hans Jürgen (1999): Soziale Sicherung im konzeptionellen Wandel – ein Rückblick auf grundlegende Gestaltungsprinzipien. In: Hauser, Richard (Hrsg.): Alternative Konzeptionen sozialer Sicherung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 265, Berlin, S. 11–83.

Schulte, Bernd (1993): Die Gewährleistung eines sozialen Mindesteinkommens in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft. In: Sozialer Fortschritt, S. 1ff.

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Max–Planck–Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht (Hrsg.), Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union, DRV–Schriften, Bd. 34, Frankfurt a.M. 2002

Vranken, Jan/De Keulenaer, Femke/Estivill, Jordi/Aiguabella, Joaquim/Breuer, Wilhelm/Sellin, Christine (2001): Towards a policy–relevant European database on forms of social exclusion. ”European Yearbooks“. Final report im Auftrag der Europäischen Kommission, Directorate–General on Employment and Social Affairs, Antwerpen

Zimmermann, Gunter E. (2001): Armut. In: Schäfers, Bernhard/Zapf, Wolfgang (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. 2. Aufl. Opladen, S. 36–52.

INDIKATOREN EINER MEHRDIMENSIONALEN ARMUTS- UND REICHTUMSBERICHTERSTATTUNG

IMPULSREFERAT 2:

DR. HEINZ–HERBERT NOLL
ZENTRUM FÜR UMFRAGEN, METHODEN UND ANALYSEN
MANNHEIM

Der Beitrag geht auf verschiedene offene Fragen und Probleme der aktuellen Armuts- und Reichtumsberichterstattung ein, indem er auf einer allgemeineren Ebene Prinzipien, Standards und Ziele der Konstruktion und Verwendung von Indikatoren darlegt und erörtert. In einem ersten Teil werden zunächst verschiedene “approaches“ der Indikatorkonstruktion unterschieden und die Vorteile einer konzeptorientierten Vorgehensweise exemplarisch erläutert. In einem zweiten Teil geht der Beitrag auf die Merkmale ein, die soziale Indikatoren kennzeichnen, diskutiert verschiedene Typen von Indikatoren, darunter auch normative Wohlfahrtsindikatoren mit dem besonderen Problem der Definition von Schwellenwerten, und wirft die Frage auf, durch welche Eigenschaften sich Indikatoren für die Verwendung in politischen Entscheidungsprozessen qualifizieren. In einem dritten Teil geht der Beitrag schließlich auf die Frage ein, wozu Indikatoren dienen können und sollen und diskutiert – ausgehend von einer demokratietheoretischen Perspektive – die Informationspotenziale aber auch Voraussetzungen und Grenzen der Verwendung von Indikatoren, insbesondere auch als Instrumente in Prozessen des “policy making“.

DIE WIRKUNGSANALYSE UND IHRE EINBINDUNG IN DIE ARMUTS- UND REICHTUMSBERICHTERSTATTUNG

IMPULSREFERAT 1:

SANDRA SPEER,
UNIVATION E.V. KÖLN

Evaluation ermöglicht es den am politischen Entscheidungsprozess Beteiligten auf Basis empirisch gewonnener Informationen und Resultate, die Güte oder den Nutzen von Gesetzen und Maßnahmen zur Armutsverminderung und –vermeidung einzuschätzen, dazu informiert Entscheidungen zu treffen und gezielt Verbesserungen einzuleiten. In der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ist die Evaluation insbesondere bei Maßnahmen zur Überwindung von Armut bzw. Selbsthilfe dazu gefordert. Derzeit ist Univation e. V. damit beauftragt, eine Perspektivstudie zur Evaluation als Element der Armuts- und Reichtumsberichterstattung zu erstellen.

In der Literatur werden verschiedenste Evaluationsmodelle diskutiert. Die Aufarbeitung der Modellunterschiede ist bisher im deutschsprachigen Raum kaum vorgenommen worden. Im Rahmen der Perspektivstudie werden Evaluationsmodelle, die für den Kontext der Armuts- und Reichtumsberichterstattung relevant sein können, dargestellt sowie Modellunterschiede analysiert.

Für die Analyse der Evaluationsmodelle wird auf die Evaluations–Standards des US–amerikanischen Joint Committee rekurriert.[18] Gemäß der Evaluations–Standards sollen Evaluationen gleichzeitig die vier Attribute Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Fairness und Genauigkeit aufweisen. Diese Standards sind als Ausgangspunkt gewählt worden, da sie die Anforderungen der Wertesensibilität, Nutzenorientierung, Methodenoffenheit und Interdisziplinarität in Entstehungsprozess und Ergebnis repräsentieren. Im Rahmen der Perspektivstudie wird ein Fokus auf die Art der Nutzungskonzepte und Werteorientierungen verschiedenster Modelle gelegt.

---

[18] Joint Committee, James Sanders (Hrsg.), Handbuch der Evaluationsstandards, 2. Auflage, 2000, Leske + Budrich, Opladen; die Standards der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) sind eine adaptierte Version der US–amerikanischen Standards.

Vielfach werden Fragen der Wertebasierung oder der Nützlichkeit von durchgeführten Studien gegenüber der methodischen Stringenz oder Genauigkeit nachrangig behandelt. Werthaltungen beeinflussen jedoch nicht nur die Zielsetzung staatlichen Handelns, sondern wirken auch auf die Analyse im Rahmen von Evaluationen ein. Hiervon können die verschiedensten Phasen einer Evaluation betroffen sein. Es lassen sich eine Bandbreite von z. B. empirisch–analytischen Modellen (Ausklammerung von Wertfragen) über wertemoderierende Konzepte, für Benachteiligte parteinehmende Ansätze bis hin zu hochgradig werterelativistischen Zugängen unterscheiden.

Aus der Tatsache, dass die Nutzung und damit der Nutzen von wissenschaftlichen Studien vielfach nicht erfolgte oder nicht nachvollziehbar war, wurden zahlreiche Evaluationsmodelle, welche eine systematische Nutzenvorbereitung einschließen, entwickelt. Hier seien bspw. entscheidungsorientierte oder responsive Ansätze genannt. So kann die Nutzung eher als Folge der Evidenz von Evaluationsergebnissen oder durch Einbeziehung der vorgesehen Nutzer vorgesehen sein. Die Einordnung der verschiedenen Modelle in die von Univation e. V. entwickelten Analyseraster sollen Transparenz für deren Einsatz schaffen.

DIE WIRKUNGSANALYSE UND IHRE EINBINDUNG IN DIE ARMUTS- UND REICHTUMSBERICHTERSTATTUNG

IMPULSREFERAT 2:

PROF. DR. JOACHIM MERZ,
UNIVERSITÄT LÜNEBURG

EVALUATION ÖKONOMISCHER UND SOZIALPOLITISCHER WIRKUNGEN DURCH MIKROSIMULATIONSMODELLE

AM BEISPIEL DER STEUERREFORM 2000

Mit der Steuerreform 2000 erlebte Deutschland das anspruchsvollste Steuersenkungsprogramm der Nachkriegsgeschichte. Im Zeitraum von 1998 bis 2005 werden die Steuerzahler insgesamt um 50 Mrd. EUR netto entlastet. Es ist zu erwarten, dass der private Verbrauch und die Investitionen dadurch stimuliert werden – zwei wichtige Voraussetzungen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung.

Unter dem Aspekt der Steuerreform 2000 und des „Karlsruher Entwurfs“ (eines Expertenentwurfs zu möglichen Ansätzen zukünftiger Steuerreformen) haben wir die Gesamtwirkungen sowie die Distributions- und Redistributionseffekte auf Selbstständige und Beschäftigte im Vergleich zum früheren Steuersystem untersucht (unter Berücksichtigung sozioökonomischer Faktoren wie Geschlecht und Familientyp). Ergänzend wird in einer weiter differenzierten Analyse auf Basis eines Entropie–Ansatzes der Beitrag der Ungleichheit einzelner sozioökonomischer Subgruppen zur Ungleichheit insgesamt quantifiziert.

Zusammen mit einem Beitrag zum kürzlich veröffentlichten Armuts- und Reichtumsbericht ist dies das erste Mal, dass anonymisierte Mikrodatensätze der deutschen Einkommensteuerstatistik von Forschern im Hause des Statistischen Bundesamtes genutzt werden können. Ein solches Mikrodatenfile ist wichtig zur Analyse der oft vernachlässigten Situation der Selbstständigen; in herkömmlichen Surveys sind prinzipiell keine verlässlichen Informationen über das gesamte Einkommen und die Steuerschuld von Selbstständigen verfügbar.

Die Verlässlichkeit unserer Berechnungen wird durch die Durchführung aller Simulationsberechnungen durch das Statistische Bundesamt gewährleistet und zusätzlich durch ein spezifisches, so genanntes „formales Anonymisierungsverfahren“ der individuellen Datensätze. Unsere Stichprobe besteht aus etwa 3 Millionen Datensätzen mit jeweils 450 Variablen zur Einkommenssituation der Steuerzahler.

Die Mikrodaten werden anhand eines detaillierten Steuerberechnungsprogramms in Verbindung mit MICSIM analysiert, einem leistungsfähigen Mikrosimulationsprogramm, das am Berufs Forschungsinstitut Freie Berufe der Universität Lüneburg entwickelt wurde.

Gliederung

Evaluating economic and social policy impacts by microsimulation modelling

0 Introduction: Evaluating Economic and Social Policy Impacts

1 Microsimulation – Main Ideas and Principles
1.1 Microsimulation: The General Approach
1.2 Static and Dynamic Microsimulation
1.3 The Structure of Microsimulation Models
1.4 4M–Strategy: Microanalyses by Microtheory, Microdata, Microeconometrics and Microsimulation

2 Microsimulation Models, Applications and Recent Developments
2.1 Static Microsimulation Models
2.2 Dynamic Microsimulation Models
2.3 Microsimulation: Applications and Recent Developments

3 MICSIM – Concept and Substantive Domains
3.1 Microsimulation Requirement Profile
3.2 MICSIM – Philosophy and Basic Concept
3.3 MICSIM – Substantive Domains and Modules
3.4 MICSIM – A General Instrument for Microanalyses

4 A Recent Microsimulation Example:

Professions, entrepreneurs, employees
and the new German tax (cut) reform 2000 –
A MICSIM microsimulation analysis of distributional impacts

5 Microsimulation: Some Selected References