

Diskussion

Armut und Arbeitsmarkt: Wo ist der Zusammenhang? Ein Diskussionsbeitrag zu dem Aufsatz von Rolf G. Heinze et al. (ZfS Juli 1981)

Jürgen Kohl, Lutz Leisering

Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie
Universitätsstraße 25, D-4800 Bielefeld 1

Zusammenfassung: Der vorliegende Beitrag entwickelt aus der Kritik des Aufsatzes von Heinze et al. über den Zusammenhang von Armut und Arbeitsmarkt (in ZfS 10 (1981): 219-243) einen Ansatz zur Analyse der sozialstrukturellen Bedingungen von Armut. Die theoretisch-konzeptionelle Kritik richtet sich zum einen auf die mangelnde analytische Unterscheidung zwischen der Armuts- und der Ungleichheitsproblematik, zum anderen auf die Hypostasierung der Weberschen Klassentheorie, wodurch andere Verteilungsinstanzen gesellschaftlicher Ressourcen außer dem Arbeitsmarkt tendenziell vernachlässigt werden. Ausgangspunkt der empirischen Kritik ist der problematische Verzicht auf eine Strukturanalyse der Armut. Demgegenüber wird hier auf einer vergleichenden Analyse der sozio-demographischen Struktur der Armutsbevölkerung bei verschiedenen operationalen Armutsdefinitionen insistiert, mit deren Hilfe spezifische Problemgruppen und Verarmungsrisiken identifiziert werden. Als theoretisches Fazit wird die Erklärungsidee einer Interaktion der Verteilungssysteme Arbeitsmarkt, Institutionen der sozialen Sicherung und Familie entwickelt. Dies erlaubt es, sowohl den Stellenwert arbeitsmarktvermittelter Ungleichheit für die Armutsproblematik näher zu bestimmen wie auch die genuine Rolle der Sozialpolitik bei der Entstehung und Bekämpfung von Armut herauszuarbeiten. Vor diesem Hintergrund wird die von Heinze et al. empfohlene Strategie der Beeinflussung der Allokationsprinzipien des Arbeitsmarkts und damit der primären Einkommensverteilung als Ansatzpunkt der Armutsbekämpfung einer kritischen Beurteilung unterzogen.

In ihrem Aufsatz unternehmen Heinze et al. den Versuch, die „Funktionsmechanismen des Arbeitsmarktes“ als „zentrale Verursachungsbedingungen von Armut“ (S. 223) darzustellen. Gegenüber der vorherrschenden Konzentration der bisherigen Armutsdiskussion auf „Probleme der Messung der Armutsbevölkerung sowie Lücken im sozialen Sicherungssystem“ wollen sie „die Verursachungsbedingungen im primären Verteilungssystem“ (S. 219) in den Vordergrund stellen. Gegen einen zweistufigen Untersuchungsaufbau, zunächst die Primärverteilung von Einkommen und Lebenschancen zu untersuchen und vor diesem Hintergrund die Wirkungen sozialpolitischer Umverteilung bzw. Modifizierung jener Verteilung, ist im Prinzip natürlich nichts einzuwenden. Ein solcher Ansatz erscheint durchaus geeignet, die zunächst offene empirische Forschungsfrage zu beantworten, ob ungleiche Arbeitsmarktchancen oder Lücken im sozialen Sicherungssystem eine gewichtigere Rolle beim Entstehen von Armut spielen bzw. wie beide Mechanismen zusammenwirken. Bedenken sind jedoch angebracht, wenn die methodologische Forderung „Arbeitsmarktprozesse zum Ausgangspunkt der Analyse zu machen“, unter der Hand zur apriorischen Behauptung gerinnt, es handle

sich dabei schon um die „zentralen Verursachungsbedingungen“. Zum anderen fragt sich, ob die angestrebte Ursachenanalyse der Armut auf eine Messung der Armutsbevölkerung und auf eine Analyse ihrer sozio-demographischen Struktur verzichten kann oder letztere notwendig voraussetzt.

Im Hinblick auf die Versorgungsdimension von Ungleichheit versuchen Heinze et al., neuere Theorien segmentierter Arbeitsmärkte für eine Verfeinerung dichotomer Klassenmodelle fruchtbar zu machen. Damit wird der Zusammenhang von „Armenfrage“ und „Arbeiterfrage“ in restringierter Form respezifiziert, d.h., wie Buttler et al. (1978) es mit Bezug auf die Armutsdiskussion im deutschen Sprachraum formulieren, „das Alte an der ‚Neuen Sozialen Frage‘“ herausgestellt. Die theoretische Stoßrichtung ihrer Argumentation richtet sich dementsprechend gegen das Konzept der „Neuen Sozialen Frage“, demzufolge die Armutsproblematik im Sozialstaat primär daraus resultiere, daß die mächtigen organisierten Interessen sich gegenüber den nicht-organisierten bzw. nicht oder nur schwierig organisierbaren Interessen strukturell durchsetzen, wobei dem Gegensatz von Produzenten

(Arbeitgeber *und* Arbeitnehmer) und Nichtproduzenten (nicht am Erwerbsleben partizipierende Bevölkerungsgruppen) besondere Bedeutung zukommt. Mit der Kritik dieser Auffassung begründen sie ihre These, daß eine Strategie der Armutsbekämpfung primär an der Beeinflussung der „Allokationsprinzipien des Arbeitsmarktes“ (S. 239) und am primären Verteilungsprozeß anzusetzen habe, während auf soziale Sicherungssysteme bezogene Strategien von sekundärer Bedeutung seien.

Ohne uns die von den Autoren kritisierte Konzeption der „Neuen Sozialen Frage“ zu eigen machen zu wollen, erscheint uns doch die von Heinze et al. vorgetragene Argumentation

- theoretisch und konzeptionell widersprüchlich und wenig überzeugend (I),
- empirisch kaum haltbar bzw. auf fragwürdige Weise belegt (II) und
- in ihren sozialpolitischen Konsequenzen äußerst bedenklich (III).

I.

Wesentliche Teile der theoretischen Argumentation des Aufsatzes (Kap. 3 u. 4) sind dem Nachweis gewidmet, daß die Austauschprozesse auf dem Arbeitsmarkt systematisch Ungleichheit (des Einkommens) produzieren und reproduzieren, und daß diese marktvermittelte Einkommensungleichheit von wesentlicher Bedeutung für die Strukturierung von Lebenschancen in der Gesellschaft ist („gesamtgesellschaftliche Ungleichheitsstruktur“). Bei dem beträchtlichen intellektuellen Aufwand, der auf die Begründung dieser kaum von jemandem bestrittenen Aussagen verwendet wird, kann man sich allerdings des Eindrucks nicht erwehren, daß die Explikation einer neuen Variante von Segmentations- theorie des Arbeitsmarktes der eigentliche Gegenstand des Aufsatzes ist und die Armutsproblematik sozusagen nur der Aufhänger. Dieser Teil bietet sicher, für sich genommen, weiterführende Einsichten, insbesondere was die Modifizierung bzw. Kritik einer orthodox-marxistischen Klassentheorie im Hinblick auf Arbeitsmarktprozesse unter Bezug auf die Weber- schen Konzepte der „Marktlage“ und der „sozialen Schließung“ betrifft.

Ironischerweise bestätigen die Autoren in ihrer Analyse der „Strategien sozialer Schließung“ auf dem Arbeitsmarkt die zentralen Gedanken jenes theoretischen Ansatzes, gegen den sie anfangs so vehement zu Felde gezogen sind. So machen sich – nach ihrer eigenen Einschätzung – „Tendenzen bemerkbar, den Teilinteressen von Arbeitnehmern, die sich durch einen besonders hohen Organisationsgrad und überdurchschnittliche Aktivität auszeichnen, besonderen Vorrang einzuräumen und auf diese Weise die Interessen anderer Arbeitnehmergruppen tendenziell zu vernachlässigen.“ (S. 230). Wo liegt da der Widerspruch zu der zunächst kritisierten These, daß „die mächtigen organisierten Interessen . . . ihre Sonderinteressen zu Lasten der . . . Gruppen, die über eine nur geringe Organisations- und Konfliktfähigkeit verfügen, durch- (setzen)“ (S. 222)? Ist nicht die „(partielle) *Interessenidentität* zwischen Betrieben und Stammbeschaftsangehörigen“ (S. 231) geradezu ein Beleg für die These vom „Konflikt der zusammen mächtigen *organisierten* Kapitaleigner und Arbeitnehmer gegen die *Nicht-Organisierten* und *Nicht-Produzenten*“ (S. 222)?

Armut und Ungleichheit

Es fragt sich jedoch, welche Bedeutung der theoretischen Ableitung von Ungleichheitsstrukturen auf dem Arbeitsmarkt für die Analyse der Armutsproblematik zukommt.

Hier scheinen uns die Autoren einer folgeschweren *Vermengung von Ungleichheits- und Armutsproblematik* zu erliegen, wenn sie – im Anschluß an Townsend – „Armut als verminderte Chance des Zugangs zu den materiellen und symbolischen Ressourcen aus unterschiedlichen Verteilungssystemen“ (S. 239) definieren, ohne die in dem Konzept von Townsend durchaus angelegte Spezifizierung von Armutsgrenzen zu nutzen. Nach unserer Auffassung bezeichnet Armut, wie auch immer definiert, ein unteres Endsegment der Verteilung von Versorgungslagen. Insofern ist Armut selbstverständlich ein Teilaspekt von Ungleichheit der Versorgung und ist Armutserklärung auf eine Analyse der gesellschaftlichen Determinanten von Ungleichheit angewiesen. Gleichwohl stellen Ar-

mut und Ungleichheit *heterogene Problembereiche* dar. Gewiß macht es Sinn, Armut nicht als physisches Existenzminimum, sondern irgendwie in Relation zu den durchschnittlichen gesellschaftlichen Lebensverhältnissen zu definieren und materielle Armut als ein Problem der Verteilung gesellschaftlichen Reichtums, sei es Einkommen, seien es Güter, zu begreifen. Doch rechtfertigt dies es noch nicht, für die Bestimmung von Armut völlig vom *Niveau* der Bedarfsdeckung zu abstrahieren. Für die konkrete Lebenslage der Individuen ist es keineswegs unerheblich, ob ihre Bedürfnisbefriedigung sich auf dem Niveau einer Überflußgesellschaft oder einer Gesellschaft im Frühstadium der Industrialisierung vollzieht – auch wenn in beiden Gesellschaften der gleiche Grad von Ungleichheit herrschen würde.

In der Tat lassen sich in der wohlfahrtsstaatlichen Programmatik beide Elemente deutlich voneinander unterscheiden. Wenn „Gleichheit“ und „Sicherheit“ generell als konkurrierende Legitimationsprinzipien und Zieldimensionen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung interpretiert werden können (Flora et al. 1977: 720 ff.), so ist für die deutsche Sozialpolitik eine deutliche Priorität der Komponente *Sicherheit* zu konstatieren (Alber 1980: 316). Wie Glatzer (1978) in einer Inhaltsanalyse einkommenspolitischer Zielsetzungen ausführlich dokumentiert, ist die Erhaltung von Einkommensungleichheit in der Primärverteilung – mit gewissen Nuancen selbstverständlich – gemeinsamer Programmpunkt aller herrschenden Parteien und auch der Gewerkschaften, wobei meist das Leistungsprinzip zur Begründung herangezogen wird. Die systematische Erzeugung und Erhaltung von Ungleichheit jenseits eines gewissen Basisniveaus (Armutsgrenze) ist geradezu konstitutives Element von Gesellschaften mit marktwirtschaftlicher Ordnung und als solches normativ anerkannt.

Die in der Bundesrepublik dominierende sozialpolitische Zielvorstellung der Sicherung des einmal erreichten Lebensstandards und damit des relativen sozialen Status impliziert und legitimiert folgerichtig die Übertragung der Ungleichheit im Marktssystem in das System der Transferzahlungen¹. Auf der anderen Seite ist

die Sicherung eines minimalen Einkommens- und Versorgungsniveaus für alle Bürger ebenfalls eine Zielsetzung, die einen fast ungeteilten Wertkonsens für sich beanspruchen kann. Zumindest entspricht das Ziel der Verhinderung bzw. Vermeidung von Armut in weit höherem Maße den in der bundesrepublikanischen Gesellschaft (aber nicht nur dort!) herrschenden Wertvorstellungen als das Ziel des Abbaus von Ungleichheit im Sinne einer Einkommensnivellierung².

„Die Aufrechterhaltung von Einkommensunterschieden bei gleichzeitiger Verhinderung der Ausbildung einer unterprivilegierten Unterschicht stellt eine zentrale Problematik der Einkommenspolitik, aber auch der Familien- und Ausbildungsförderung dar“ (Lepsius 1979: 176). Es ist darum eine sozialpolitisch höchst relevante Frage, welches Ausmaß an Einkommensungleichheit als legitim toleriert werden kann, ohne die Lösung des Armutsproblems, d.h. die Sicherung eines minimalen Versorgungsniveaus für alle, zu konterkarieren.

Infolge der mangelnden analytischen Differenzierung beider Probleme ist es jedoch nicht einmal möglich, diesen potentiellen Zielkonflikt in der von Heinze et al. gewählten Begrifflichkeit angemessen zu formulieren, geschweige denn empirisch zu untersuchen. Wenn man Armut schlechthin mit „relativer Deprivation“ gleichsetzt und diese im Sinne jeder Abweichung vom gesellschaftlichen Durchschnitt nach unten versteht, erklärt man quasi per Definition Armut zu einem unlösbaren Problem, solange Ungleichheit existiert. Vielleicht war dies tatsächlich die gesellschaftskritische Intention der Autoren³ – aber dann bitte nicht nur in bezug auf kapitalistische Produktionsverhältnisse.

2 Dies wird an anderer Stelle von Heinze et al. auch sehr wohl erkannt: „Radikale Einkommensumverteilung ist nicht das Ziel, das mit sozialstaatlichen Transfers angestrebt wird“ (S. 236) – allerdings ohne jeden theoretischen Rückbezug auf die Bestimmung des Verhältnisses von Armut und Ungleichheit.

1 Heinze et al. konstruieren merkwürdigerweise den Zusammenhang gerade umgekehrt, meinen aber wohl das gleiche (vgl. S. 237).

3 Darauf deutet etwa ihre Forderung nach *Gleichverteilung* von Versorgungsressourcen als Rezept zur *Armutskämpfung* (S. 220).

Arbeitsmarkt und Lebenschancen

Schon gar nicht ist mit dem Nachweis ungleicher Einkommenschancen (und Arbeitsbedingungen) im Beschäftigungssystem auch gezeigt, daß die Beschäftigten am unteren Ende der Einkommensskala zugleich auch im gesamtgesellschaftlichen Maßstab unter eine wie auch immer definierte Armutsgrenze fallen. Zum einen besteht die Möglichkeit, daß selbst der Mindestlohn bei Erwerbstätigkeit – etwa dank hoher Produktivität – über der angenommenen Armutsschwelle liegt; zum anderen bildet die Erwerbstätigkeit nur *eine* Quelle des Einkommens, die durch andere Formen von Sozialeinkommen (sowohl Transfereinkommen wie Nutzung öffentlicher Güter) ergänzt und im Hinblick auf die *letztlich resultierenden* Lebenschancen modifiziert wird. Letzteres wird zwar von den Autoren verschiedentlich eingeräumt (vgl. S. 223), jedoch nicht systematisch in der weiteren Argumentation berücksichtigt. Diese geht vielmehr davon aus, daß der Arbeitsmarkt „die für die modernen Gesellschaften *zentralen* Güter verteilt“ (S. 223), ohne daß konkret historisch plausibel gemacht wird, inwieweit dies unter den Bedingungen gegenwärtiger Wohlfahrtsstaaten gilt.

Der in diesem Zusammenhang erfolgende Rückgriff auf die Webersche Klassentheorie offenbart u.E. ein fundamentales Mißverständnis der Weberschen Methodologie bzw. kann sich zumindest nicht auf diese berufen. Die Feststellung „Klassenlage“ ist in diesem Sinn letztlich: „Marktlage“ (Weber 1976: 532) ist eine bloße Explikation des Begriffs – und kein „Erklärungskonzept, das ‚Klassenlagen‘ auf ‚Marktlagen‘ zurückführt“ (S. 227) i.S. einer empirischen Hypothese, daß Marktlagen die Lebenschancen bestimmen⁴. Max Webers Konstruktion des Idealtyps (Erwerbs-) „Klassenlage“ basiert nämlich auf zwei Abstraktionen: Zum einen werden Lebenschancen ausschließlich auf den Status im *ökonomischen* System zurückgeführt (Verfügung über Güter und Leistungen und ihre Verwertung

am Markt), zum anderen ist die Struktur des ökonomischen Systems als *reiner Markt* konzipiert (Weber 1976: 177, 531 f.).

Nur der „Erfolg“, die problemaufschließende Kraft bei der Analyse der Abweichungen der sozialen Realität vom Idealtyp ist es, welcher diese Abstraktionen rechtfertigen kann. Gerade die im Erwerbsklassenbegriff enthaltenen definitiven Setzungen sind jedoch für Lepsius (1979) als alleinige Leitlinie zur Bestimmung von Lebenschancen problematisch geworden angesichts der strukturellen Gegebenheiten des wohlfahrtsstaatlichen Kapitalismus. Der von ihm ergänzend eingeführte Begriff „Versorgungsklasse“, der durch die Teilhabe an monetären und infrastrukturellen öffentlichen Sozialleistungen definiert ist, kann als eine Möglichkeit verstanden werden, die Abweichungen vom Idealtyp der Erwerbsklasse systematisch zu erfassen. Eine nicht-tautologische Begründung der Ablehnung des Begriffs „Versorgungsklasse“ könnte doch sinnvollerweise nur lauten, daß mit ihm keine relevanten Strukturmerkmale – oder, wie Lepsius sich ausdrückt, keine „strukturdominanten Einheiten“ – sozialstaatlich verfaßter Gesellschaften erfaßt würden – was argumentativ zu belegen wäre⁵. Bei Heinze et al. wird dagegen der von Weber idealtypisch konstruierte Zusammenhang von Marktlage und Lebenschancen zu einem realen Zusammenhang *hypostasiert*⁶. Durchgängig werden die ungleiche Klassenlagen erzeugenden Arbeitsmarktstrukturen als „die Ursachen der Armut“ ausgegeben, während Sozialpolitik die Ursachen „ausblende“ und nur „kompensiere“ (S. 239, s.a. S. 222). Der Zusammenhang von Lebenschancen und Arbeitsmarkt wird so zu einer monokausalen Wirkungsbeziehung stilisiert. Gerade weil der Klassenbegriff auch auf lebensgeschichtliche Phasen verweist, während der die Betroffenen nicht oder nicht mehr auf dem Markt auftreten, und auf Personen, die durch familiäre Bande mit Marktteilnehmern verbun-

4 Weber bringt diesen methodologischen Sachverhalt auf die Formel: Der „idealtypische Begriff (will) das Zurechnungsurteil schulen: er *ist* keine Hypothese, aber er will der Hypothesenbildung die Richtung weisen.“ Es „erwächst die Aufgabe, in jedem *einzelnen Fall* festzustellen, wie nahe oder wie fern die Wirklichkeit jenem Idealbilde steht“ (Weber 1973: 190, 191).

5 Heinze et al. begründen die Nicht-Verwendung des vorgeschlagenen Begriffs durch Rekurs auf eine definitorenische Setzung – „da wir . . . davon ausgehen, daß Klassen auf Märkten konstituiert werden“ – und in diesem Sinne tautologisch (S. 235, Anm. 11).

6 Die Warnung vor Hypostasierung von Idealtypen war ein zentrales Anliegen der Wissenschaftslehre von Max Weber (1973: 195–212).

den sind (vgl. Müller 1977: 26, 44; Berger 1978: 333), ist eine Analyse der aus verschiedenen Verteilungssystemen sich ergebenden Lebenschancen geboten. Da es sich jedoch bei den von den Autoren ausführlich referierten Zusammenhängen lediglich um Resultanten des ersten Schritts der zweistufigen Analyse handelt, kann der Einfluß, den Sozialpolitik auf Lebenschancen gerade im unteren Bereich der Versorgungsskala ausübt, nicht systematisch erfaßt werden⁷.

Sozialpolitik und Lebenschancen

In ähnlich widersprüchlicher Weise wird zwar die Multidimensionalität von Lebenschancen bzw. des Armutspänomens postuliert (vgl. S. 223, Anm. 3), aber im unmittelbaren Anschluß daran die Behauptung aufgestellt: „Geldeinkommen und gesellschaftlicher Status erweisen sich als soziale Ressourcen, die die Stellung des Individuums im System sozialer Ungleichheit entscheidend präformieren“ (S. 223). Selbst wenn man dieser – eher konventionellen – These zustimmen mag, ist damit doch keineswegs gesagt, daß diese Ressourcen ausschließlich über den Arbeitsmarkt verteilt würden. Im Gegenteil, wenn „ein systematischer Zusammenhang zwischen ökonomischen Ressourcen und (fast) allen anderen Aspekten des Armutssyndroms (besteht)“ (S. 223), müßte man folgern, daß gerade eine sozialpolitische Strategie, die sich vorzugsweise der Umverteilung von Einkommen bedient, eine adäquate Strategie wäre, dem Armutproblem in seiner Multidimensionalität zu begegnen.

Nun ist jedoch in der in den letzten Jahren geführten Diskussion um die Einkommens- vs. Dienstleistungsstrategie in der Sozialpolitik gerade diese Annahme erheblich in Zweifel gezogen worden (Badura/Gross 1976). Dabei wurde u.a. herausgearbeitet, daß die unterschiedliche Zugänglichkeit von öffentlichen Gü-

tern und Dienstleistungen eine Ungleichheitsstruktur sui generis konstituiert, die mit der einkommensmäßigen Ungleichheit jedenfalls nicht umstandslos kongruent ist. Schon 1969 ist von Offe im Konzept der „horizontalen Disparitäten von Lebensbereichen“ die Vorstellung von „Situationsgruppen“ entwickelt worden, „die situationsabhängigen Deprivationen und Frustrationen ausgesetzt sind, ohne daß der Status des einzelnen in der Einkommensskala viel zur Behebung der Probleme und Krisen bewirken könnte“ (1969: 185)⁸. Der pauschalierende Ansatz von Heinze et al. fällt hinter diese kritischen Einsichten zurück.

Von der Behauptung, die unterschiedliche Entlohnung der Arbeitskraft wäre ein unmittelbar armutsverursachender Faktor, ist die wesentlich abgeschwächte These zu unterscheiden, daß bestimmte Marktlagen am Arbeitsmarkt mit einem hohen Verarmungsrisiko behaftet seien, ein Risiko, das allerdings i.d.R. erst dann konkret armutsverursachend werden kann, wenn die Erwerbstätigkeit sei es wegen Krankheit oder Alter zeitweilig unterbrochen oder auf Dauer beendet wird. Diese These ist nun jedoch keineswegs neu; sie ist sozusagen die implizite Rechtfertigung für die Schaffung sozialer Sicherungssysteme gegen eben diese *Standardrisiken* des industriellen Erwerbslebens gewesen. Inwieweit dieses Verarmungsrisiko nach der Institutionalisierung solcher Sicherungssysteme heute noch gegeben ist, kann darum eigentlich nur unter Bezug auf deren Leistungsfähigkeit im Hinblick auf die Beeinflussung individueller Lebenslagen beantwortet werden. Mit anderen Worten: die Richtigkeit der Behauptung eines hohen Verarmungsrisikos ist abhängig von der spezifischen Konstruktion des jeweiligen sozialen Sicherungssystems und unterstreicht damit einmal mehr dessen strategische Bedeutung bei der „Erzeugung“ bzw. Vermeidung von Armut; gerade diese scheinen die Autoren aus theoretischer Voreingenommenheit als sekundär einzuschätzen.

⁷ Die berechnete Kritik der teilweisen Stabilisierung von Ungleichheit durch Sozialpolitik übersieht, daß Sozialleistungen bewirken, daß bei mangelndem Arbeitseinkommen überhaupt ein Einkommen existiert. Das ist die grundlegende „Modifikation“ der unmittelbaren Bestimmung von Lebenschancen durch den Arbeitsmarkt!

⁸ Die pauschale Annahme eines Armutssyndroms wird jedenfalls in bezug auf die Dimensionen Gesundheit und soziale Integration durch die empirischen Befunde von Hauser et al. (1981: 183, 316 f.) und Zapf (1979: 787) nicht gestützt.

II.

Ursachenanalyse ohne Strukturanalyse?

Ein eigenartiges Verständnis des Verhältnisses von Theorie und Empirie offenbart das Verfahren, wie die explizierten Thesen empirisch belegt werden (sollen). Zunächst wird eine Differenzierung der Armutspopulation in drei Gruppen vorgenommen, die durchaus sinnvoll, wenngleich keineswegs logisch vollständig ist:

- a) Armut erwerbstätiger Personen („working poor“),
- b) Armut erwerbsloser Arbeitskraftanbieter (Arbeitslose),
- c) „Betroffenheit von unzureichendem Transfer-einkommen infolge niedriger bzw. instabiler Arbeitseinkommen im Verlaufe der Erwerbstätigkeit“ (S. 231)⁹.

Durch eine solche Formulierung werden sozusagen per Definition all jene Gruppen aus der Analyse der Verarmungsrisiken ausgenommen, die nicht zumindest irgendwann einmal abhängig erwerbstätig waren (z.B. Selbständige, Landwirte, Nur-Hausfrauen). Durch die Beschränkung auf abhängig Erwerbstätige ist es daher nicht einmal möglich, die spezifischen Verarmungsrisiken dieser Gruppen im Vergleich zu den erstgenannten Gruppen zu untersuchen – was ja wohl notwendig wäre, um die These zu belegen, daß Armut auch unter den Bedingungen des Sozialstaats noch ein aus dem „Basiskonflikt zwischen Arbeit und Kapital“ (S. 223) resultierendes spezifisches Problem der Lohnarbeiter sei.

Die Unterscheidung der drei typischen Fälle von Armut macht analytisch doch nur Sinn, wenn man aus der Häufigkeit ihres Auftretens und aus den quantitativen Relationen der ver-

schiedenen Fallgruppen bestimmte theoretische Rückschlüsse zieht. Die Unterscheidung der drei Armutgruppen suggeriert geradezu eine „Abstandsmessung“ vom reinen Typ der (Erwerbs-) Klassenlage, wie sie Weber in seiner Methodologie allgemein expliziert hat. So nimmt die „Entfernung“ der Einkommensformen Lohn, Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung und Sozialhilfe vom reinen Typ in der genannten Reihenfolge zu. Eine Analyse der Typik und Stärke der Abweichungen würde eine genaue kausale „Zurechnung“ von Armutphänomenen ermöglichen. So könnte man etwa argumentieren, daß nur im ersten Falle der „working poor“ eine direkte Verursachung von Armut durch Arbeitsmarktprozesse vorliegt¹⁰. Im zweiten und dritten Fall ist hingegen der Fall unter die Armutlinie stets durch die Regelungen des sozialen Sicherungssystems „vermittelt“ und insofern durch Ungleichheit der Erwerbseinkommen allenfalls *mitbedingt*, wobei nach der Nähe der Verursachungsbedingungen zum Arbeitsmarkt zu differenzieren wäre.

Bei Heinze et al. bleibt die getroffene Unterscheidung dagegen *analytisch folgenlos*. Weder nehmen sie in konsistenter Weise eine empirische Aufschlüsselung der – wie auch immer operational bestimmten – Armutspopulation in die drei Gruppen vor, noch bieten sie eine differenzierende Interpretation hypothetisch denkbarer unterschiedlicher Konstellationen an. Auch die spätere Analyse der Konstruktionsprinzipien des Sozialleistungssystems wird nicht für eine kausale Zurechnung von Erscheinungsformen der Armut genutzt¹¹. Vielmehr werden alle drei

⁹ Dieselbe Typologie findet sich bereits bei Buttler et al., dort allerdings mit dem ausdrücklichen Hinweis, daß damit bestimmte Dimensionen und Problemgruppen nicht zureichend erfaßt würden, die „als Problem klassischer Sozialpolitik“ nicht auf den Arbeitsmarkt reduzierbar seien (1978: 16, s.a. 12 f.). Eine ähnliche Klassifikation, erweitert um den Typ „Armut infolge abweichenden Verhaltens“, verwendet auch Scherl (1978: 99–120). Scherl erfaßt zusätzlich die von Heinze et al. definitorisch ausgeklammerten Personen und analysiert jede Gruppe ohne voreilige Reduktion auf den Arbeitsmarkt.

¹⁰ Insofern erfaßt die Arbeitsmarktanalyse von Heinze et al. unmittelbar nur die 54,1% der privaten Haushalte in der BRD mit abhängig erwerbstätigem Haushaltsvorstand (1978, Presse- und Informationsamt 1979: 19).

¹¹ Überhaupt ist es im Rahmen des zweistufigen Untersuchungsaufbaus (Kap. 3, 4: Arbeitsmarkt, Kap. 6: Sozialpolitik) methodisch widersinnig, die „Empirischen Belege zur ‚Produktion‘ von Armut auf dem Arbeitsmarkt“ (Kap. 5) *vor* dem zweiten analytischen Schritt bringen zu wollen, schließt doch erst dieser das Bild der letztlich resultierenden Lebenschancen und ihrer Determinanten ab. Bei der größten Armutgruppe, den Alten, gelingt es den Autoren, die Produktion von Armut auf dem Arbeitsmarkt „empirisch zu belegen“, ohne deren Einkommensquellen (Rente, Sozialhilfe, Wohngeld usw.) in diesem Kapitel auch nur zu erwähnen (!). Statt-

Armutstypen unterschiedslos als Varianten einer Determination von Armut durch den Arbeitsmarkt interpretiert. Welcher Kategorie auch immer ein Fall zugerechnet würde und wie auch immer die Verteilung auf die drei Gruppen aussehen würde – stets dienen die Ergebnisse zur Bestätigung der ursprünglichen These, die auf diese Weise unwiderlegbar wird. Allerdings muß man sich fragen, welche Funktion dann die verschiedenen empirischen Befunde überhaupt haben sollen. Dem Anspruch einer empirischen Überprüfung der theoretischen Ausführungen wird man mit einer solchen Immunisierungsstrategie gewiß nicht gerecht!

Eine Analyse der „Prozesse der Verursachung von Armut“, die sich mit „Detailfragen der quantitativen Erfassung der Armutsbevölkerung“ (S. 220) nicht befassen will, begibt sich quasi ihres Erklärungsgegenstandes: wenn die angebotenen Erklärungen so unspezifisch werden, daß sie mit jeder beliebigen Höhe und Struktur von Armut kompatibel sind – was erklären sie dann noch?

Obwohl die Autoren einige Voraussetzungen eines sinnvollen Vergleichs von Armutszahlen durchaus benennen (vgl. S. 221, Anm. 1), lassen sie keineswegs erkennen, welchen Armutsbegriff (Armutsgrenze) sie selber mit welcher Begründung zugrunde legen. Sie entheben sich all der Probleme einer operationalen Bestimmung von Armut, indem sie de facto auf die Explikation eines eigenen Armutsbegriffs verzichten. Das hindert sie indessen nicht, zur Stützung ihrer eigenen Argumentation selektiv und illustrativ Belege aus unterschiedlichen Studien mit wechselnden, gerade passenden Armutsbegriffen herauszugreifen und Indizien für nicht näher bestimmte Unterversorgungserscheinungen aneinanderzureihen, ohne den Problemen der Vergleichbarkeit mehr als nur rhetorische Aufmerksamkeit zu schenken (S. 231 ff.)¹².

dessen erfährt der Leser, daß Armut im Alter „weder ein stochastisches Ereignis, noch ein ‚Schicksalsschlag‘ (ist); die Chance, temporär oder dauerhaft arm zu werden, steigt mit der Zugehörigkeit zu den unteren Rängen der Ungleichheitsstruktur“ (S. 234).

12 Beispielsweise widmen sie den gravierenden Unterschieden in der Konstruktion und der Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme in der Bundesrepublik im Vergleich mit Großbritannien und den

Strukturen der Armut

Wie auch immer Armut definiert sein mag, operationalisierbar und empirisch identifizierbar ist sie nur als Armutslinie in einer oder mehreren Versorgungshierarchien. Die Wahl eines Armutsbegriffs ist *folgenreich*. Die Folgen für den Umfang der Armutsbevölkerung, ihre sozialstatistische Zusammensetzung und – bei Heinze et al. wie im größten Teil der Armutsliteratur nicht beachtet – für die Ursachenanalyse von Armut sind beträchtlich. Je nach Armutsgrenze rücken andere Problemgruppen und eventuell verschiedene Ursachenbündel in den Vordergrund, die unterschiedliche Strategien der Armutsbekämpfung nahelegen.

Daß es keinen allgemein verbindlichen Konsens über eine bestimmte Armutsgrenze gibt, zwingt nach unserer Auffassung nicht zum Verzicht auf Armutsgrenzen, sondern regt im Gegenteil eine vergleichende Betrachtung *mehrerer* Armutsgrenzen an. Beispiel einer fruchtbaren Differenzierung von Armutsbegriffen ist die Unterscheidung in verdeckte Armut, bekämpfte Armut und relative Armut (Hauser et al. 1981)¹³. Dies trägt einerseits der Programmatik und den Instrumenten des bundesrepublikanischen Sozialstaats Rechnung, dessen Ziel eben nicht generell die Ungleichheitsbekämpfung ist, und ermöglicht andererseits doch eine kritische Distanz zur offiziellen Armutsgrenze. Die eigentliche theoretische Bedeutung der Arbeit mit mehreren Armutsbegriffen aber liegt darin, daß sich bei einer *Synopse* der sozialstatistischen Zusammensetzung der Armutspopulationen bezüglich der verschiedenen Armutsgrenzen deutliche *Strukturen der Armut* erkennen lassen. Der Raster einer Mehrzahl von Armutsbegriffen, kontrolliert durch eine Vielzahl von Operationali-

USA keinerlei theoretische Aufmerksamkeit, wenn sie schlicht behaupten, daß „vergleichbare armutsverursachende Bedingungen unterstellt werden können“ (S. 231). Obwohl sie schon auf der nächsten Seite selber einräumen, daß das Problem der „working poor“ in der Bundesrepublik infolge des vergleichsweise höheren Reallohniveaus eine wesentlich geringere Relevanz hat als in den anderen beiden Ländern, versuchen sie, statt daraus theoretische Konsequenzen zu ziehen, ihre These durch die Konstruktion fiktiver Fälle zu retten.

13 Zur Definition der Begriffe siehe die Anmerkungen zur Tabelle.

sierungen¹⁴, deckt so klare Muster auf, daß bloße Hinweise auf die statistischen Schwierigkeiten empirischer Armutsforschung den Verzicht auf systematischen Empiriebezug nicht mehr legitimieren können.

Wir skizzieren im folgenden die Struktur der Armut anhand der drei gestaffelten Armutsbegriffe latente, bekämpfte und relative Armut, letztere mit den beiden Varianten einer Armutsgrenze bei 50% bzw. 60% des Durchschnittseinkommens (vgl. Tab. 1).¹⁵ Dabei geht es primär um die Identifizierung von *Problemgruppen*, d.h. der besonders häufig von Armut betroffenen Haushaltsgruppen bzw. Personen. Durch gruppenspezifische Armutsquoten läßt sich deren

14 Eine Durchsicht einschlägiger Studien zeigt, daß es allein für latente Armut 13 verschiedenen Quantifizierungen gibt, basierend auf verschiedenen Rekonstruktionen der Sozialhilfe-Grenze und auf verschiedenen Datenbasen. Bei relativer Armut sind 6 verschiedene Abstufungen und vier Arten der Gewichtung unterschiedlicher Haushaltsgrößen benutzt worden.

15 Die Tabelle gibt der Übersichtlichkeit wegen in vereinfachter Weise Ergebnisse ausführlicher Zahlentabellen wieder, die von uns auf der Basis der empirischen Untersuchungen von Hauser et al. (1981) und der Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamts berechnet wurden. Die von Hauser et al. gewählte Operationalisierung des Sozialhilfe-Standards zeichnet sich gegenüber engeren Operationalisierungen (z.B. Klanbergs „S-Standard“) und gegenüber weiteren (z.B. von Geißler) durch eine größere Plausibilität bei der Abbildung der rechtlichen Bestimmungen der Sozialhilfe und ihrer Umsetzung aus. Die Operationalisierung relativer Armut bei Hauser et al. gewichtet die Haushaltsgrößen gemäß den Regelsatzproportionen der Sozialhilfe, wodurch die Armut kinderreicher Familien und indirekt auch die Armut von Erwerbstätigen und Arbeitern betont wird (vgl. Hauser et al. 1981: 29, Anm. 3). Außer in bezug auf Kinderreiche führen andere Operationalisierungen von Armut als die von uns tabellarisierten bei vergleichbarer Armutsquote zu einer vergleichbaren sozialstatistischen Zusammensetzung der Armutsbevölkerung. Datenbasis ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1973 des Statistischen Bundesamts, die nur deutsche Haushalte außerhalb von Anstalten und ohne Spitzenverdiener umfaßt. Außerdem sind gesellschaftliche Randgruppen wie Obdachlose und Nichtseßhafte unterrepräsentiert. Zumindestens bei den hohen Armutsgrenzen dürfte das jedoch kaum zu Verzerrungen führen. Die im Text genannten Armutszahlen beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf Haushalte, die durch ihren Haushaltsvorstand charakterisiert werden.

TABELLE 1 Armut von Problemgruppen bei verschiedenen Armutsbegriffen

Problemgruppe	Armutsbegriff		Relative Armut 50% 1973	Relative Armut 60% 1973		
	Latente Armut 1973	Bekämpfte Armut 1973 1978				
Haushalte						
Nicht-Erwerbstätige	alle	+++	+++	+++	++	++
	Rentner über 60 J.	+++			++	++
<hr/>						
Alte (über 65 J.)		++++	++	+	++	++
<hr/>						
alle		----	----	----	--	--
Erwerbstätige	Arbeiter	----			+	+
	Kinderreiche (3 u.m. Kinder)	--	--	--	+++	+++
<hr/>						
Alleinerziehende		+	+++	++++	++	+
<hr/>						
alle		+++	+++	++	+	+
Alleinstehende	Frauen	+++	+++	++	+	+
	Männer	+	+	+++	--	--
<hr/>						
Verwitwete		++			+	+
<hr/>						
Geschiedene		++++			++	++
<hr/>						
Armutsquote		2,2%	2,2%	3,0%	7,4%	16,5%
<hr/>						
Personen						
Kinder und Jugendliche (bis 18 J.)		--	+	++	++	++
<hr/>						
Alte	65-70 J.	++++			+	+
	über 70 J.	+++	+++	+	++	+
Frauen		+	+	+	0	0
<hr/>						
Armutsquote		1,4%	1,5%	2,2%	8,9%	19,5%

Die Zeichen symbolisieren gruppenspezifische Armutsquoten. Sie geben an, wie stark eine Gruppe in der Armutsbevölkerung repräsentiert ist relativ zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung.

- + leichte Überrepräsentation
- ++ starke Überrepräsentation (etwa 1,5fach bis doppelt repräsentiert)
- +++ sehr starke Überrepräsentation (mehr als doppelt repräsentiert)
- ++++ extreme Überrepräsentation (fast dreifach repräsentiert oder mehr)
- entsprechende Unterrepräsentation
- 0 proportionale Repräsentation

Armutsbegriffe

- Latente Armut:** Haushalte bzw. Personen außerhalb von Anstalten, deren verfügbares Einkommen unterhalb der haushaltsspezifischen Sozialhilfegrenze liegt
- Bekämpfte Armut:** Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt gemäß Bundessozialhilfegesetz (Haushalte: außerhalb von Anstalten)
- Relative Armut:** Haushalte bzw. Personen außerhalb von Anstalten, deren verfügbares Einkommen unterhalb von 50% bzw. 60% des haushaltsgrößenspezifisch gewichteten durchschnittlichen verfügbaren Einkommens liegt

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Hauser et al. 1981, Statistisches Bundesamt 1975 ff., Presse- und Informationsamt 1979

Verarmungsrisiko charakterisieren, während bzgl. der (sozial)politischen Bedeutung dieser Gruppen für die Armutproblematik zusätzlich deren Anteile an der gesamten Armutpopulation in Betracht zu ziehen sind.

Die wichtigsten Problemgruppen des gesamten Armutsspektrums, d.h. bezüglich aller verwendeten Armutsbegriffe, sind danach:

1. *Nicht-Erwerbstätige*: Sie bilden bei allen Armutsgrenzen die Mehrheit der armen Haushalte. Ihr Anteil ist um so geringer, je höher die Armutsgrenze angesetzt wird, sinkt aber beim Sprung von der 50%-Grenze zur 60%-Grenze kaum noch ab.
2. *Alte*: Sie machen – außer im Fall der bekämpften Armut – die übergroße Mehrheit der Nicht-Erwerbstätigen aus.
3. *Alleinstehende*: Dabei handelt es sich ganz überwiegend um Frauen, insbesondere solche im Rentenalter.
4. *Verwitwete und Geschiedene*: Auch hier vor allem Alte und Frauen.
5. *Alleinerziehende*, von denen die Kinderreichen besonders häufig unter der Armutslinie leben.
6. *Junge (bis 18 Jahre) und Alte (über 60 Jahre)* stellen zusammen über 60% der armen Personen.

Frauen sind also zwar insgesamt nur leicht überrepräsentiert, aber in bestimmten Untergruppen, z.B. als Alleinstehende bzw. Alte, deutlich überproportional vertreten.

Am unteren Ende der Skala (latente Armut) sind fast nur Nicht-Erwerbstätige (92,3%) arm; entsprechend sind Erwerbstätige, auch Arbeiter (7,7% bzw. 4,4%), stark unterrepräsentiert¹⁶. Ihr Verarmungsrisiko – wie oben definiert – beträgt nur 1/8 des durchschnittlichen Risikos aller Haushalte. Extreme Armut ist also nicht das Problem von Arbeitern und Erwerbstätigen, auch nicht von Kinderreichen. Je nach Operationalisierung sind Selbständige, die aus der Analyse von Heinze et al. per Definition aus-

geschlossen sind, ähnlich häufig oder gar häufiger als Arbeiter von Armut betroffen (Transfer-Enquête-Kommission 1979: 101; Klanberg 1979: 128)¹⁷.

Die Struktur der relativen Armut unterscheidet sich deutlich von der der latenten. Dabei ist interessant, daß die sozialstatistische Zusammensetzung der Armutbevölkerung jenseits der extremen (= latenten) Armut recht ähnlich ist. Die unterschiedliche Festlegung der Armutsgrenzen (50% bzw. 60% des Durchschnittseinkommens) führt zwar zu recht unterschiedlichen Gesamt-Armutquoten (7,4% bzw. 16,5% der Haushalte, 8,9% bzw. 19,5% der Personen), aber doch zu einer vergleichbaren Struktur der Armutbevölkerung. Im Unterschied zur latenten Armut bilden hier auch die *Arbeiter* und *Kinderreichen* Problemgruppen. Kinderreiche Haushalte bilden knapp ein Viertel der Armen, während sie unter den latent Armen eine Randscheinung darstellen. Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre machen 40% der Armen aus. Arbeiter sind bei relativer Armut *leicht* überrepräsentiert, während die anderen Arbeitnehmerkategorien (Beamte, Angestellte) – Heinze et al. unterscheiden hier gar nicht – stark unterrepräsentiert sind. Die Erwerbstätigen insgesamt sind immer noch unterdurchschnittlich häufig von Armut betroffen. Nur die Kinderreichen (und die „sonstigen“ Haushaltstypen) unter den Erwerbstätigen sind besonders häufig arm. Die Grobstruktur der relativen Armut ist einfach: Die beiden großen Gruppen Nicht-Erwerbstätige/Alte und verheiratete Erwerbstätige mit Kindern machen zusammen mehr als 90% der Armen aus.

Die Struktur der bekämpften Armut fügt sich im wesentlichen in das gezeichnete Bild des Armutsspektrums ein. Die hier verfügbaren Daten erlauben darüber hinaus Aussagen über besondere aktuelle Armutstrukturen und Trends in den 70er Jahren. Bei kaum gestiegenem Anteil Erwerbstätiger hat sich ein Strukturwandel der nicht-erwerbstätigen Armen vollzogen: mehr Arbeitslose (also insgesamt eine Zunahme der

16 Und zwar nicht nur bzgl. der von Heinze et al. zu Recht mit Distanz behandelten engen Operationalisierung des Sozialhilfe-Standards von Klanberg, sondern auch bzgl. einer sehr weiten Operationalisierung (Klanberg 1979: 128).

17 Der sehr hohe Anteil von Landwirten an der Armutpopulation ist dabei wegen besonders unsicherer Einkommensangaben bereits ausgeklammert.

Erwerbspersonen)¹⁸ und mehr unter 60-jährige unter den armen Nicht-Erwerbstätigen. Zu letzterem trägt vor allem der relativ hohe und steigende Anteil alleinstehender Männer und Alleinziehender (daher auch von Kindern und Jugendlichen) bei. Komplementär dazu sind Alte kaum mehr überrepräsentiert, auch der Anteil alleinstehender Frauen unter den Sozialhilfeempfängern geht zurück. Bei den weiterhin unterrepräsentierten Gruppen der kinderreichen Ehepaare und der Personen mittleren Alters gibt es dagegen eine aufsteigende Tendenz.

Inwieweit die seit 1974/75 drastisch verschlechterte Arbeitsmarktsituation zu einer Zunahme der Armutsbevölkerung beigetragen hat, ist entgegen den suggestiven Aussagen von Heinze et al. (S. 219) empirisch weitgehend offen¹⁹; soweit identifizierbar, ist der Beitrag gering. So gehen von dem Anstieg der bekämpften Armut von 1,9% der Haushalte (1970) auf 3,0% (1979)

nur 0,18 Prozentpunkte auf das Konto von Haushalten mit Beziehern von Arbeitslosenunterstützung, ähnlich bei latenter Armut²⁰. Einflüsse verminderter Erwerbchancen (verminderter Lohn, verringerte Möglichkeit von Zusatzverdiensten) sind bei relativer Armut empirisch nicht abschätzbar; bei bekämpfter Armut scheinen sie gering, da sie sich wohl in der Zahl der Haushalte mit anrechenbarem Erwerbseinkommen niederschlagen müßten. Von einem „enormen Anwachsen der ‚working poor‘ in Rezessionsphasen“ (S. 233) kann jedenfalls in der Bundesrepublik keine Rede sein (vgl. Anm. 18). Insgesamt scheint es sich eher um einen *Strukturwandel* der nicht erwerbstätigen Armutsbevölkerung zu handeln, wobei es dem sozialen Sicherungssystem weitgehend gelingt, den Zuwachs extremer Armut zu begrenzen. Damit wird die vielfältige Beeinträchtigung der Lebenssituation durch relative Einkommenseinbußen und Einbrüche im gewohnten Lebensstandard, durch immaterielles Leid und existenzielle Verunsicherung keineswegs geleugnet.

18 Diese Aussagen beruhen auf Angaben über anrechenbares Einkommen und Hauptursachen der Hilfestellung bei Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in der Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamts. Der Anteil der Haushalte mit anrechenbarem Erwerbseinkommen unter den Sozialhilfeempfängern (außerhalb von Anstalten) stieg von 4,4% (1970) linear auf 6,7% (1979), unterbrochen nur durch den Wert 11,3% (1978). Der Anteil der Haushalte mit anrechenbarer Arbeitslosenunterstützung stieg von 0,5% (1970) auf 8,0% (1978) und fiel 1979 auf 6,6%; der von Heinze et al. (S. 233) irrtümlich angegebene Wert 9,9% (1978) bezieht sich prozentual nur auf die Haushalte, die überhaupt ein anrechenbares Einkommen hatten. (Berechnet nach Statistisches Bundesamt 1972: 167*; 1975: 308*; 1978: 254*; 1981: 444, vgl. 400*; ohne Nordrhein-Westfalen, Bremen und Rheinland-Pfalz; für 1978/79 nur ohne Nordrhein-Westfalen). Eine Schätzung des Anteils latenter Armer unter den sozialhilfeberechtigten Arbeitslosen weist diesen als durchschnittlich aus (Hauser et al. 1981: 101).

19 Bei der Interpretation von Veränderungen der Armutsquote und ihrer Zurechnung zu spezifischen Ursachen ist größere Vorsicht angebracht: z.B. kann ein Anstieg der Zahl der Sozialhilfeempfänger auch auf rechtliche und monetäre Verbesserungen der Sozialhilfe (Anspruchsvoraussetzungen, Regelsätze) sowie auf einen sozialpolitisch wünschenswerten Abbau der latenten Armut zurückzuführen sein und ist daher kein sicheres Indiz für eine Verschlechterung der Lebensverhältnisse aufgrund der Arbeitsmarktsituation. (Vgl. z.B. Scherl 1978: 97, 121; Klanberg 1978: 116–118; Hauser et al. 1981: 62, 96–106, 136–141).

Immerhin kommen Heinze et al. trotz des Verzichts auf eine systematische Strukturanalyse der Armutsbevölkerung nicht umhin, die „überproportionale Betroffenheit älterer Menschen von Einkommensschwäche“ (S. 234) sowie „die unzureichende soziale Absicherung alleinstehender Mütter“ (S. 236) zu konstatieren. Sie räumen sogar ein, „daß ältere alleinstehende Frauen die Mehrheit der ‚Armen‘ in der Bundesrepublik stellen“ (S. 238)²¹, und schließlich gar, daß „unter den vom Armutsrisiko besonders betroffenen Gruppen ein überproportional hoher Anteil am Erwerbsleben nicht teilnehmen kann oder will“ (S. 240). Wenn dem so ist – was bleibt dann noch von der These der Verursachung von Armut durch den Arbeitsmarkt?

20 Berechnet nach Statistisches Bundesamt 1981: 444; 1972: 167*; Presse- und Informationsamt 1979: 19; zu latenter Armut s. Hauser et al. 1981: 101. Zwar führen Hauser et al. (1981: 58, 61) den Anstieg der bekämpften Armut in Widerspruch zu den selbst berechneten Zahlen zunächst auf die Arbeitslosigkeit zurück, erhalten diese Behauptung aber in der systematischen Synopse der Anstiegsursachen (S. 62) nicht mehr aufrecht.

21 Die als Beleg angeführte Quelle weist allerdings für die Gesamtheit der alleinstehenden Frauen nur einen Anteil von 46% an den armen Haushalten aus (Transfer-Enquête-Kommission 1979: 100 f.).

Theoretisches Fazit: Interaktion von Verteilungssystemen

Die typischen Merkmalskonfigurationen bezeichnen in differenzierender Weise die sozialen Problemlagen, die zu erhöhten Verarmungsrisiken führen. Ein solches Element stellt sicher auch die (jetzige oder frühere) Zugehörigkeit zu den unteren Rängen der abhängig Erwerbstätigen dar – ganz unabhängig davon, wie man die Ungleichheit des Arbeitsmarktstatus ableitet. Wichtig aber ist, daß dieser Faktor, wenn überhaupt, dann nur in Kombination mit anderen Lebenslage-Elementen konkret armutsverursachend wirkt. „Kein Bürger in der Bundesrepublik Deutschland ist heute deshalb arm, nur weil er Arbeiter ist, sondern er ist z.B. arm, wenn er Arbeiter ist und Kinder hat oder alt geworden ist oder unter die Leichtlohngruppen fällt“ (Geißler 1976: 29) – diese Charakterisierung der Armut aus der Sicht der „Neuen Sozialen Frage“ wird durch die empirischen Daten im wesentlichen bestätigt.

Natürlich sind sozialstatistische Kategorien wie „alt“, „kinderreich“ und „alleinstehend“ als solche keine Ursachen der Armut. Sie verweisen jedoch auf die gesellschaftlichen *Verteilungssysteme*, aus denen die Merkmalsträger ihr Einkommen beziehen. Die Einkommenslage der Problemgruppen ist Resultat einer komplexen *Interaktion* der Verteilungssysteme Arbeitsmarkt, Institutionen der sozialen Sicherung und Familie. Die Rolle des Arbeitsmarkts gestaltet sich dabei unterschiedlich:

(1) *Direkt* mitbedingt durch den Arbeitsmarkt ist die Einkommenslage im Falle von Sozialleistungen, die *proportional* zum Erwerbseinkommen sind (insbesondere Leistungen der Rentenversicherung, auch der Beamtenversorgung, Arbeitslosenversicherung, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall).

(2) Im Falle von Abweichungen vom Äquivalenzprinzip, z.B. bei der Konstruktion der Hinterbliebenenversicherung, der Rente nach Mindesteinkommen etc. ist der Arbeitsmarkt allenfalls *indirekter* Bedingungsfaktor.

(3) Wo keine (abhängige) Erwerbstätigkeit vorliegt bzw. vorlag (Selbständige, Landwirte, freie Berufe; ledige Frauen, Alleinerziehende, Behin-

derte, soweit nicht erwerbsbereit) sind Einkommenschancen *nicht* durch einen Arbeitsmarktstatus bedingt.

(4) Einige Sozialleistungen variieren gerade im unteren Bereich *umgekehrt proportional* zum Erwerbseinkommen (Sozialhilfe, Wohngeld, Ausbildungsförderung) oder sind einkommensunabhängig (Kindergeld). Sie bewirken also stets eine relative Begünstigung der unteren Einkommenschichten. Hierher gehören, bezüglich ihrer Umverteilungswirkungen, auch die Regelungen der gesetzlichen Krankenversicherung (vgl. Teil III). Die genannten Sozialleistungen sind auch für die Einkommenslage der Haushalte der abhängig Erwerbstätigen zusätzlich zum Arbeitseinkommen in Rechnung zu stellen.

(5) Das Verteilungssystem Familie²² wirkt „*quer*“ zum Arbeitsmarkt, indem es die individuellen Arbeitseinkommen zu Haushaltseinkommen aggregiert und transformiert, mit denen auch der Unterhalt nicht erwerbstätiger Angehöriger zu bestreiten ist²³. Die Armutrelevanz familialer Konstellationen hängt dabei von ihrer sozialpolitischen Bearbeitung und von den Arbeitsmarktchancen der erwerbsbereiten Familienangehörigen ab, was sich beispielsweise in der Unterprivilegierung von Kinderreichen und Alleinerziehenden ausdrückt.

Auch wenn im bundesrepublikanischen Sicherungssystem (primär durch die Rentenversicherung) die generelle Ungleichheit der Arbeitseinkommen im wesentlichen reproduziert wird, bestimmt sich das *Armutrisiko* einer Bevölkerungsgruppe danach,

– wie die Versorgung von Personen *ohne* jeglichen (aktuellen oder früheren) *Arbeits-*

22 Immerhin bezogen 1977 42,1% der in der BRD lebenden Menschen ihren Lebensunterhalt überwiegend als Familienangehörige – das sind mehr als jede der beiden anderen großen Gruppen (selbst Erwerbstätige bzw. Bezieher von Renten u. dgl.) (berechnet nach Ballerstedt/Glatzer 1979: 51).

23 Dieser elementare Tatbestand findet bei Heinze et al. mit keinem Wort Berücksichtigung, obwohl er für ihre Analyse beachtliche Konsequenzen hat: er besagt nämlich u.a., daß selbst eine Nivellierung der (individuellen) Primäreinkommen wegen der unterschiedlichen Zahl der Familienmitglieder keineswegs zu bedarfsadäquaten und armutsverhindernden Haushaltseinkommen führen würde.

- marktstatus* organisiert ist (Interaktionstypen 2, 3 und 4).
- wie Marktlagen gerade im *unteren Bereich* selektiv bearbeitet werden (Typen 4 und 5) und
 - auf welchem *Niveau* Marktungleichheiten reproduziert werden, d.h. wie Markt- und Sozialeinkommen quantitativ relationiert sind (relevant bei Typ 1, indirekt auch bei 2 und 5).

Von zentraler Bedeutung ist der „massive Einkommenssprung“ zwischen Erwerbstätigen und Rentnern (Müller 1977: 71), der dem *Niveau* der Rentenversicherung zuzuschreiben ist (und nicht dem Äquivalenzprinzip, das für den Aspekt Ungleichheit relevant ist)²⁴. Auf welchem Niveau eine Gesellschaft ihre Alten versorgen will, ist aber eine normativ-politische Frage. Insofern als hiermit politische Entscheidungen über die Höhe der von den Erwerbstätigen aufzubringenden Finanzierungsbeiträge involviert sind, hat die im Rahmen der „Neuen Sozialen Frage“ aufgestellte These eines tendenziellen Gegensatzes zwischen Produzenten und Nicht-Produzenten (hier zwischen Erwerbstätigen und Nicht-Erwerbstätigen) durchaus ihre Berechtigung. Ganz in diesem Sinne sehen Heinze et al. den Abfall von Sozialleistungen gegenüber dem Erwerbseinkommen und die Organisation der Versorgung von Personen ohne Arbeitsmarktstatus als Ausdruck der „gesellschaftlichen Einstellung zur Arbeit“, die sich am „Leitbild der Erwerbsarbeit“ orientiere (S. 236 f.) – und geben damit, von ihnen selbst unbemerkt, die Erklärung durch Marktlagen zugunsten einer politisch-normativen Erklärung auf. Des weiteren ist auf die zahlreichen Abweichungen vom versicherungstechnischen Äquivalenzprinzip hinzuweisen, die gerade für die gesetzliche *Sozialversicherung* typisch sind²⁵. Ein besonders markantes Beispiel hierfür ist die Alterssicherung nicht-erwerbstätiger Frauen aufgrund abgeleiteter Rentenansprüche des Mannes. Man kann mit guten Gründen deren geringes Niveau

und mangelnde soziale Gerechtigkeit kritisieren – und dies hat ja auch zu entsprechenden Reformmodellen geführt. Aber durch das Äquivalenzprinzip sind diese Leistungen keineswegs gedeckt und reproduzieren insofern nicht einfach frühere Marktlagen (der Frauen), sondern stellen – unter Finanzierungsgesichtspunkten betrachtet – eine nicht unbeträchtliche Umverteilung zu deren Gunsten dar. Ferner ist auch die Dynamisierung von Renten, zumal in der Form der Bruttolohnanpassung, nicht notwendig mit dem Äquivalenzprinzip verbunden, aber wohl von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die Sicherung von Realeinkommen über der Sozialhilfegrenze.

Die verschiedenen Typen der Interaktion, die ihren Niederschlag in den oben skizzierten Problemgruppen der Armut finden, verdeutlichen, daß die Systeme sozialer Sicherung Marktlagen im unteren Bereich nicht einfach reproduzieren, sondern *selektiv bearbeiten*. Wie sie dies tun – soweit die Leistungsempfänger überhaupt eine Verbindung zum Arbeitsmarkt haben –, entscheidet darüber, wer unter welche Armutslinie fällt und wer nicht. Ohne sie ist eine kausale Zurechnung konkreter Armutsrisiken nicht möglich. Ob eine bestimmte Gruppe ein erhöhtes *Armutsrisiko* hat, wie hoch es ist – und bezüglich welcher Armutsgrenze –, hängt daher wesentlich von der Selektivität der sozialen Sicherungssysteme ab. Kinderreiche haben ein vermindertes Risiko, extrem arm zu werden, während sie bezüglich hoch angesetzter Armutsgrenzen einem erhöhten Armutsrisiko ausgeliefert sind – bei ansonsten gleicher Marktlage wie Familien mit weniger oder keinen Kindern. Das generell hohe Armutsrisiko alleinstehender Frauen ist im untersten Bereich am höchsten. Das Armutsrisiko Alter und Nicht-Erwerbstätiger ist stark erhöht gegenüber den Erwerbstätigen. Spezifisch ‚arbeitsmarktnahe‘ Gruppen werden erst bei höheren Armutsgrenzen zum Problem, ohne jedoch zu dominieren. In dem Maße, wie eine Versorgungsklassenstrukturierung an Bedeutung gewinnt, sind die Problemgruppen der Armut *sozialpolitische* Problemgruppen.

Armut als Klassenschicksal?

Es wird auch deutlich, daß die Problemgruppen der Armut nicht identisch mit den Problemgrup-

²⁴ Beispielsweise führt die Beamtenversorgung kaum zu Leistungen unterhalb der offiziellen Armutsgrenze, obgleich auch sie die Versorgungsansprüche auf das (letzte) Erwerbseinkommen bezieht und insofern Einkommensungleichheit reproduziert.

²⁵ Auch dies wird zwar von Heinze et al. in einer Fußnote zugestanden (S. 236), jedoch wiederum ohne Folgen für die weitere Argumentation.

pen des Arbeitsmarktes sind, bei denen Heinze et al. das Armutsrisiko konzentriert sehen: Frauen, ältere Arbeitnehmer, „Leistungsgeminderte“, Ausländer – kurz: das Rekrutierungsfeld der Randbelegschaften (S. 219 f., 229). Nicht nur treten die meisten Problemgruppen der Armut mangels Erwerbsfähigkeit gar nicht direkt am Arbeitsmarkt auf, sie sind auch nicht auf die Problemlagen des Arbeitsmarktes zurückführbar: Bei den älteren Frauen, die in Armut leben, handelt es sich zum großen Teil um solche, die zeit ihres Lebens keine (abhängige) Erwerbstätigkeit ausgeübt haben (vor allem Hausfrauen, auch im Familienverband lebende Ledige). Auch sind Frauen generell infolge der interfamilialen Umverteilung keine Problemgruppe (bezügl. relativer Armut); nur der kleine Kreis der Haushalte mit erwerbstätigem weiblichem Haushaltsvorstand ist eine solche. Die Armut von Rentner-Haushalten folgt nicht aus den besonderen Beschäftigungsproblemen älterer Arbeitnehmer und deren Zugehörigkeit zu Randbelegschaften, sondern aus den Konstruktionsmerkmalen des Rentensystems (Äquivalenz, Niveau) in Verbindung mit niedrigem Lebens-einkommen. Schließlich liegt bei allen Gruppen extreme Armut nur vor, soweit die Implementation der Sozialhilfe den Kreis der Berechtigten nicht ausschöpft.

Nun versucht das wichtige Konzept der „Alternativrollen“ (Buttler et al. 1978: 22; vgl. Heinze et al. S. 229), den Status von zeitweise oder ganz vom Arbeitsmarkt zurückgezogenen Personen als Arbeitsmarktstatus zu interpretieren und damit eine eventuelle Verarmung als Benachteiligung am Arbeitsmarkt, die Resultat einer ‚Schließung‘ ist, zu deuten. Im Gegensatz zu den suggestiven Bemerkungen von Heinze et al. (S. 236) ergaben empirisch begründete Schätzungen von Buttler et al. (1978: 27) z.B. für die Gruppe der Frauen, daß etwa die Hälfte derer, die den Arbeitsmarkt verlassen, dies freiwillig tun. Man könnte in einem Teil dieser Frauen Opfer von Ideologisierung sehen – nicht jedoch ihre Lebenslage als Folge einer bestimmten Marktlage.

Als Fazit ergibt sich mit Buttler et al. (1978: 12), die die Theorie segmentierter Arbeitsmärkte in die deutsche Armutsdiskussion eingeführt haben: „Die Aussagefähigkeit des Zusammenhanges von Arbeitsmarkt, Stellung im betrieblichen Produktionsprozeß und Armut soll nicht überzogen

werden. Probleme der Armut z.B. kinderreicher Familien und alleinstehender, nicht erwerbsfähiger Frauen lassen sich darüber nicht ohne weiteres interpretieren; . . . Diese Gruppen sind allerdings klassische Objekte der Sozialpolitik“. Allein die beiden genannten Gruppen machen etwa ein Drittel bis die Hälfte der Armutsbevölkerung bzgl. aller hier verwendeten Armutsbegriffe aus!

So reduziert sich der von Heinze et al. postulierte Zusammenhang von Armut und Arbeitsmarkt im Kern darauf, daß niedriges Erwerbseinkommen, vermittelt durch das Äquivalenzprinzip der Rentenversicherung, ein überdurchschnittliches Verarmungsrisiko birgt²⁶. Auf den Lebenszyklus bezogen könnte man gewiß formulieren, daß die „Gesamtarbeiterklasse“ (Arbeiter und in Rente gegangene Arbeiter, Müller 1977: 77) ein erhöhtes Armutsrisiko hat. Aber jenseits dieser recht trivalen Feststellung bleibt offen, welche Arbeiter(familien) aus welchen Gründen tatsächlich arm werden und welche anderen Gruppen (etwa kleine Selbständige) ebenfalls besonders häufig arm sind. Personen mit erhöhtem Armutsrisiko sind eben nicht lokalisierbar als spezifische „homogene Markt- und damit Klassenlagen“ (S. 226). Innerhalb des primär armutsgefährdeten Bereichs der Bezieher niedriger Erwerbseinkommen und der Nicht-Erwerbstätigen kommt es entscheidend auf Konstruktion, Niveau und Implementation der sozialen Sicherungssysteme an. Die Probleme, die sich hier stellen, sind durch die von uns analysierten Problemgruppen der Armut umrissen, die eben primär „Situations“-Gruppen sind („Stationen“ im Lebenslauf entsprechend) im Gegensatz zu der Vorstellung von im Lebenszyklus stabilen Klassenlagen²⁷.

26 „Der Konnex von Arbeitsmarkt und Armut stellt sich vor allem über niedrige Arbeitseinkommen und instabile Beschäftigungsverhältnisse her“ (S. 231) – und auch letzteres ist noch zweifelhaft. Bei der Erhebung von Bujard/Lange zur Armut im Alter haben 71,9% der befragten Armen nur bis zu fünfmal in ihrem Leben die Arbeitsstelle gewechselt, und 84,5% der Männer waren immer oder fast immer berufstätig (1978: 40, s.a. 104 f.), und das trotz Weltwirtschaftskrise, Weltkriegen und Nachkriegswirren in der Lebenszeit der Betroffenen.

27 Auch Heinze et al. analysieren, entgegen ihrem theoretischen Ansatz, Situationsgruppen (Kap. 5), statt etwa zu versuchen, das Armutsrisiko des Teils der „Gesamtarbeiterklasse“ zu bestimmen, der den Randbelegschaften zuzuordnen ist. Abgesehen von

III.

Armutsbeseitigung durch Abbau von Ungleichheit?

Zur Lösung des Armutsproblems empfehlen Heinze et al. – in Übereinstimmung mit ihrer These der ‚Produktion‘ von Armut auf dem Arbeitsmarkt – vor allem „präventive Maßnahmen, die in die Allokationsregeln des Arbeitsmarktes selbst eingreifen“ (S. 219, s.a. 239 f.). Das Rezept lautet *Armutsbeseitigung durch Abbau von Ungleichheit*: „Angleichung von Lebenschancen“, ja „Gleichverteilung“ (!) gesellschaftlicher Ressourcen durch eine „Anti-Segmentations-Politik“ auf dem Arbeitsmarkt.

Komplementär dazu wird eine „konsequente Finalisierung der Sozialpolitik“ gefordert, worunter die Autoren vor allem eine Entkopplung von Arbeitsmarkt und Sozialpolitik verstehen. Eine vermeintliche Rechtfertigung findet die Präferenz für die Arbeitsmarktstrategie in der betont skeptischen Einschätzung der faktischen Auswirkungen bisheriger Sozialpolitik wie auch der Möglichkeiten und Spielräume staatlicher Sozialpolitik generell (Kap. 6).

Doch mit der Unhaltbarkeit der Identifizierung von Armut mit Ungleichheit sowie der essentialistischen These vom Arbeitsmarkt als zentralem Verursachungsmechanismus von Armut (vgl. I) fällt auch dieses strategische Konzept weitgehend in sich zusammen. Daß Armutsbeseitigung den Abbau bzw. die Aufhebung von Ungleichheit im primären Verteilungsprozeß notwendig erfordere, ist nur auf der Basis der oben erwähnten definitiven Gleichsetzung plausibel. Das Problem, die untere Grenze der jeweils als legitim erachteten Ungleichheitsspanne effektiv abzusichern, bleibt bei einer Verkürzung der Spanne ohnehin bestehen²⁸.

der mangelnden empirischen Identifizierung der Randbelegschaften und ihrer Einkommenssituation (Buttler et al. 1978: 23) hätte sich dabei wohl nur wieder der Zusammenhang von Niedrigeinkommen und Armutsrisiko gezeigt.

28 Es gibt natürlich legitime Argumente für eine egalitär ausgerichtete Sozialpolitik. Nur sollte man die dem zugrunde liegenden normativen Prämissen explizit machen und die Begründung nicht in dem funktionalen Erfordernis für die Armutsbekämpfung suchen. Ebenso gibt es gute Gründe für eine präven-

Daß die vorgeschlagene Anti-Segmentations-Politik keine *hinreichende* Bedingung für die Vermeidung bzw. Beseitigung von Armut ist, ergibt sich aus unserer Analyse der Interaktion von Verteilungssystemen. Zunächst würde eine Reduzierung der Ungleichheit der Primäreinkommen nicht die Frage nach der Relationierung von Arbeits- und Renteneinkommen als ein spezifisch sozialpolitisches Problem beantworten. Auch in diesem Falle wäre also die Gewährleistung eines entsprechenden *Niveaus* der Transfereinkommen eine unverzichtbare, aber nicht selbstverständliche Nebenbedingung dafür, daß auch bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben keine Armut auftritt. Sodann würde selbst eine weitgehende Nivellierung der Primäreinkommen keine bedarfsorientierte Versorgung von *Haushalten* (als realen Konsumtionseinheiten) und somit auch nicht die Vermeidung von Armut gewährleisten (vgl. Anm. 22 und 23). Insofern würden also haushaltsgrößenbezogene sozialpolitische Umverteilungsmaßnahmen keineswegs entbehrlich gemacht.

Was bestenfalls von einer Reduzierung arbeitsmarktbedingter Ungleichheit zu erwarten wäre, ist, daß *ceteris paribus* – also bei unveränderter Konstruktion des sozialen Sicherungssystems – die Fälle unzureichenden Transfereinkommens, soweit dieses auf das (frühere) Erwerbseinkommen direkt bezogen ist, sich vermindern würden. Und dies allenfalls auf lange Frist, wenn künftige Sozialleistungsansprüche, in die das heutige Erwerbseinkommen als Bemessungsgrundlage eingeht, tatsächlich realisiert würden. Hinzu käme eine gewisse Verminderung der ohnehin nicht sehr ins Gewicht fallenden Fälle der „working poor“.

Noch weniger bzw. gar nicht würde das Armutsrisiko vermindert in den Fällen, wo die Transfereinkommen nur indirekt an den Arbeitsmarktstatus gekoppelt sind, und bei den Personen, die überhaupt nicht als abhängig

tive Sozialpolitik, die in den Produktionsprozeß und die Arbeitsbedingungen eingreift. Arbeitsschutzpolitik gehört sozusagen zum klassischen Repertoire der Sozialpolitik. Auch Maßnahmen zur Humanisierung der Arbeit können mittlerweile als bereits institutionalisierte Instrumente der praktischen Sozialpolitik gelten. Die Frage im jetzigen Zusammenhang ist jedoch, in welchem Maße solche Maßnahmen über ihre unmittelbare Zwecksetzung hinaus zur Lösung der Armutsproblematik beitragen.

Erwerbstätige auf dem Arbeitsmarkt in Erscheinung treten. Diese Gruppen gehören aber, wie die Strukturanalyse zur Genüge zeigte, zu den quantitativ bedeutendsten Problemgruppen der von Armut Betroffenen.

Eine auf den Arbeitsmarkt reduzierte Politik des Abbaus von Ungleichheit ist aber auch keine *notwendige* Bedingung für die Beseitigung von Armut, da – auch bei gegebenen Ungleichheitsstrukturen – die angestrebte Sicherung eines Mindestversorgungsniveaus im Prinzip durch entsprechende Umgestaltungen der für die einzelnen Problemlagen vorgesehenen sozialpolitischen Leistungssysteme erreicht werden kann. Selbst im Falle der „working poor“ kann grundsätzlich durch entsprechende bedarfsbezogene Transferleistungen zusätzlich zum Arbeitseinkommen der Fall unter die Armutslinie vermieden werden²⁹. Gerade dies ist ja der Sinn der Fixierung einer Armutsgrenze als staatlich garantiertes Existenzminimum.

Faktische Leistungen der Sozialpolitik

Gegenüber dieser prinzipiellen Möglichkeit verweisen Heinze et al. auf die „faktischen Grenzen sekundärer Umverteilung“ und den eingeschränkten „Spielraum staatlicher Sozialpolitik“ (S. 235). Soweit damit lediglich gemeint ist, daß das bisherige und gegenwärtige Instrumentarium der bundesrepublikanischen Sozialpolitik nicht hinreicht, das Armutproblem befriedigend zu lösen, ist dem natürlich zuzustimmen. In der Tat verweist die Analyse der spezifischen Problemgruppen der Armut auf Lücken und Mängel im sozialen Sicherungssystem und begründet entsprechende Reformbestrebungen – Aussagen, die gerade von Heinze et al. eingangs mit abwertendem Unterton referiert werden (S. 221). Auch die Aussage, daß es „die Konstruktionsprinzipien der Sozialversicherungs-

systeme selbst (sind), die den Umverteilungseffekt staatlicher Interventionen einschränken“ (S. 235), entspricht durchaus unserer Perspektive sozialpolitischer Strukturreformen.

Die wiederkehrenden Behauptungen über „negative vertikale Umverteilungseffekte durch die Sozial- und Steuerpolitik“ (S. 238) – nicht etwa nur im Hinblick auf einzelne sozialpolitische oder steuerliche Maßnahmen, wofür sich durchaus empirische Anhaltspunkte finden ließen – können allerdings einer ernsthaften „Analyse der Wirkungen sekundärer Umverteilungssysteme“ (S. 219) kaum standhalten. Inwiefern sollen etwa „die proportional zum Einkommen abzuführenden . . . Beiträge regressiv (wirken)“ (S. 238)? Der behauptete Effekt ist *nur* (und nicht: zudem) den Beitragsbemessungsgrenzen zuzuschreiben und tritt also nur oberhalb jener Grenze auf (die derzeit beim Doppelten des Durchschnittseinkommens aller Versicherten liegt). Wie begrenzt eine solche auf die Finanzierung fixierte Perspektive aber ist, zeigt bereits der Hinweis, daß infolge der Äquivalenz von Beiträgen und Leistungsansprüchen in diesem Fall natürlich auch die Begünstigungsstruktur entsprechend regressiv ist, so daß also in intertemporaler Perspektive – auf die die Autoren zu Recht Wert legen – überhaupt kein negativer Umverteilungseffekt auftritt.

Auch ist die gesetzliche Krankenversicherung keineswegs – wie Heinze et al. annehmen (S. 236) – nach dem Äquivalenzprinzip konstruiert, sondern hat, da sie bei einkommensproportionalen Beiträgen gleiche Leistungsansprüche und außerdem die (fast) kostenlose Mitversicherung nicht erwerbstätiger Familienangehöriger vorsieht, erhebliche interpersonelle Umverteilungswirkungen.

Schließlich versteigen sich die Autoren gar zu der Behauptung einer insgesamt regressiven, d.h. mit steigendem Einkommen prozentual geringeren Steuerbelastung, welche „auch durch sozialstaatliche Aktivitäten (Verausgabung der Steuereinnahmen) nicht umgekehrt wird“ (S. 235) – wofür sie bezeichnenderweise jeden empirischen Nachweis schuldig bleiben. Dies käme nämlich faktisch der wirklich kühnen Behauptung gleich, die Ungleichheit der Einkommensverteilung nach Umverteilung sei größer als die der Primärverteilung (vor Steuern) – eine Behauptung, der die Autoren anscheinend selber

²⁹ Wenn es zutrifft, daß die Sozialhilfe durch „die Festlegung der Leistung unterhalb der Arbeitsentgelte in den unteren Lohngruppen“ (S. 236) gekennzeichnet ist, dann erscheint es nicht sehr plausibel anzunehmen, daß ein wesentlicher Teil der abhängig Erwerbstätigen unter den als Armutsgrenze fungierenden Sozialhilfestandard fällt.

keinen großen Glauben schenken, wenn sie unmittelbar anschließend ausführen, daß die „Bedeutung der vertikalen Einkommensredistribution gering“ sei (aber doch immerhin vorhanden).

Zutreffend ist demgegenüber, daß die Belastung durch indirekte Steuern, für sich genommen, regressiv ist – im Gegensatz zur progressiven Belastungswirkung durch die direkten Steuern –, so daß im Hinblick auf die Gesamtsteuerbelastung die Progressionswirkung *abgeschwächt* (aber nicht aufgehoben oder gar umgekehrt!) wird (vgl. hierzu die Studie von Zeitel 1959 sowie Ballerstedt/Glatzer 1975: 503). Um so mehr gilt dies unter Berücksichtigung der die unteren Einkommensgruppen relativ stärker begünstigenden monetären Transferleistungen (vgl. Pfaff 1978: 161, Tab. 2).

Die von Heinze et al. ganz pauschal zum Beleg ihrer Behauptungen angeführten beiden Studien weisen jedoch sehr wohl deutliche, natürlich differenziert zu beurteilende Umverteilungseffekte nach. So weist Krupp (1978: 48, Tab. 3) auf der Ebene der Haushaltseinkommen pro Kopf für 1969 für die Verteilung der Nettoeinkommen ein wesentlich geringeres Konzentrationsverhältnis (Gini-Index) von 0.324 aus als für die Faktoreinkommen (0.452), also immerhin eine Verminderung der Ungleichheit um ca. 30%. (Vgl. hierzu weiterhin die Ergebnisse von Heilmann 1976: 117–121, Tab. 35–39; Pfaff 1978: 164 f.). Nach den – freilich fiktiven – Modellrechnungen von Hauser et al. (1981: 224, Tab. 5.5.b) würden ohne Berücksichtigung der sozialpolitischen Transferleistungen statt 2,2% insgesamt 30,9% der Haushalte unterhalb der durch die Sozialhilfe definierten Armutsgrenze bleiben.

Es ist selbstverständlich legitim, das Ausmaß der Redistribution unter normativen Gesichtspunkten als zu gering zu beurteilen. Doch kann dies keinesfalls undifferenzierte, nicht zu belegende Tatsachenbehauptungen bzw. den irreführenden Umgang mit empirischen Ergebnissen anderer Autoren rechtfertigen.

Wieso mit dem Aufweis von Lücken und strukturellen Mängeln im bestehenden System sozialer Sicherung und mit dem Hinweis auf allfällige Finanzierungsprobleme auch schon der „Spielraum staatlicher Sozialpolitik“ (S. 235)

hinreichend bestimmt wäre, bleibt uns unerfindlich. Den Spielraum staatlicher Sozialpolitik „ohne kategoriale Vorentscheidung“ (S. 235) zu bestimmen, verlangt doch nicht nur, die „faktischen Grenzen“ aufzuzeigen, sondern auch die faktischen Leistungen bei der Verhinderung von Armut zu benennen und in den Strukturen der Sicherungssysteme zu verorten³⁰. So ist es beispielsweise eminent armutsrelevant, daß es in der Bundesrepublik gelang, die zentralen monetären Sozialleistungen im großen und ganzen zu dynamisieren, d.h. entsprechend der Entwicklung der Löhne real zu steigern, und daß insbesondere die offizielle Armutsgrenze des Bundessozialhilfegesetzes sich faktisch als *relative* Armutsgrenze entwickelt hat (Hauser et al. 1981: 62, 308 f.) – was im internationalen Vergleich gesehen keineswegs selbstverständlich ist. Andererseits zeigt der Vergleich mit anderen westeuropäischen Ländern (z.B. Kaim-Caudle 1973), daß auch andere Modelle, z.B. einkommensunabhängige Staatsbürgerversorgung, Volkspensionen u.ä. historisch realisiert worden sind, die im Hinblick auf die Armutssituation u.U. zu problemadäquateren Lösungen führen, gleichwohl sich mit den Rahmenbedingungen marktwirtschaftlich-kapitalistischer Systeme als kompatibel erwiesen haben. Die Leistungen der Sozialpolitik sind immer auch Ergebnisse von Kämpfen um politische Güter, welche nicht ohne systematische Berücksichtigung der Intention der politischen Akteure, d.h. ihrer programmatischen Zielvorstellungen, adäquat rekonstruierbar sind.

30 So trägt das Kindergeld nach der Reform von 1975 einerseits – als zusätzlicher Einkommensbestandteil – zur Armutsvermeidung bei, wie es andererseits infolge mangelnder Bedarfsadäquanz das Absinken unter die Armutsschwelle in vielen Fällen doch nicht verhindert. Eine Sichtweise, die Armut in Ungleichheit aufgehen läßt, bekommt eine solche, für die Armutssituation unerläßliche Differenzierung nicht ins Blickfeld, sondern kann hier nur „keine entscheidende Verbesserung der Lebensverhältnisse“ sehen (S. 233). – Die 1972 eingeführte Rente nach Mindesteinkommen – obwohl keine Mindestrente – hat für ca. 1,2 Mio. Rentner, davon über 80% Frauen, also gerade für am Arbeitsmarkt Benachteiligte (mit langer Erwerbstätigkeit, aber geringem Lohn) eine spürbare Erhöhung ihrer Ansprüche gebracht (Schewe 1977: 91).

Überraschenderweise nehmen Heinze et al. in den Schlußabschnitten einen Großteil dessen zurück, was sie zuvor als zentrale Thesen emphatisch vertreten haben – freilich, ohne sich selbst dessen recht bewußt zu werden. Hier wird nun eingeräumt, daß „sich das System staatlicher Sozialleistungen als relativ eigenständige Instanz zur Zuteilung von Lebenschancen verstehen (läßt)“ (S. 235). In der Tat: wenn sie ihren eigenen sozialpolitischen Empfehlungen die Chance zubilligen wollen, die intendierten Effekte auch zu bewirken, so müssen schließlich doch die sozialpolitischen Institutionen als kausal wirksamer Faktor anerkannt werden. Denn methodologisch sind sozialtechnologische politische Empfehlungen allemal nichts anderes als sprachliche Umformungen von Kausalsätzen (Weber 1973: 529). Zu guter Letzt ist auch nach Meinung von Heinze et al. „ebenso eine Umgestaltung der Konstruktionsprinzipien der sekundären Umverteilungssysteme anzustreben“ (S. 240), in Richtung auf eine stärkere Finalisierung der Sozialpolitik nämlich.

Hier aber fängt die sozialpolitische Armutsproblematik erst an, wo es um die konkrete Ausgestaltung oder Substituierung von Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Kindergeld, Sozialhilfe, Arbeitsschutz etc. geht. So wenig sich Heinze et al. zuvor mit den Detailproblemen der empirischen Armutsforschung befassen, so unzulänglich setzen sie sich nun mit den institutionellen Details sozialpolitischer Regelungen und Reformvorschläge auseinander. Wie verhält sich etwa ihre globale Losung „Finalisierung“ zur Einschätzung der Sozialhilfe, die ihrer Konstruktion nach einer final orientierte Leistung ist? Bezeichnend ist auch, daß in diesem Zusammenhang das Problem der latenten Armut, d.h. der mangelnden Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen trotz gegebener Anspruchsvoraussetzungen, nicht mehr erwähnt wird. Dabei wäre der Abbau der latenten Armut gewiß ein wesentliches Element der Armutsbekämpfung, von dem immerhin mehr als eine halbe Million Haushalte betroffen wäre – freilich ein genuin sozialpolitisches, das ohne jeden Rückgriff auf arbeitsmarktbezogene Strategien zu realisieren wäre.

Ihre Präferenz für eine arbeitsmarktbezogene Strategie, „direkt in die Nutzungsbedingungen

der Arbeitskräfte im Betrieb einzugreifen“, begründen Heinze et al. u.a. auch mit der Zunahme der Abweichungen von der normalen Erwerbsbiographie, die durch die Programme der Versicherungssysteme nicht abgedeckt sind (S. 239). Dieser Schluß scheint uns keineswegs zwingend; mindestens ebenso naheliegend wäre die Folgerung, die Konstruktion dieser Systeme eben so zu verändern, daß sie den Veränderungen der ‚normalen‘ Erwerbsbiographie besser Rechnung tragen.

Gesellschaftliche Realisierungsbedingungen

Was die *politischen* Realisierungschancen der von den Autoren als Strategie favorisierten Anti-Segmentations-Politik anbetrifft, so muß man sich fragen, wie die Autoren, die das Reformpotential der herkömmlichen, sprich: auf die Einkommensumverteilung mittels Transferleistungen zielenden Sozialpolitik bezüglich der Armutsbekämpfung so skeptisch einschätzen, zu der Annahme gelangen, die anvisierte „Beeinflussung der Allokationsprinzipien des Arbeitsmarktes“ sei politisch einfacher ins Werk zu setzen. Sie selbst haben ja in ihrer Analyse der „Schließungsstrategien“ (Kap. 4) darauf hingewiesen, daß die Segmentierungstendenzen am Arbeitsmarkt sowohl für die Unternehmen funktional sind als auch in der gewerkschaftlichen Organisation der Arbeitnehmer und in den strukturellen Schwierigkeiten von „Gegenmachtstrategien“ (S. 229 ff.) ihre Entsprechung finden. Die aufgrund der vorherrschenden Programmatik der politischen Parteien zu erwartenden Widerstände haben wir bereits erwähnt (vgl. I). Woher soll unter diesen Umständen die politische Unterstützung für eine Anti-Segmentations-Politik kommen?

Wenn schon strukturelle Reformen eines am Leitbild der Erwerbsarbeit orientierten Rentensystems bei den in der Öffentlichkeit vorherrschenden *normativen* Orientierungen auf Legitimationsschwierigkeiten stoßen – um wieviel mehr müßte dies für eine Politik gelten, die die Gratifikationsstruktur jener Erwerbsarbeit selber, d.h. ungleiche Entlohnung individueller Arbeitsleistungen, in Frage stellt? Während im Bereich der Primärverteilung Beispiele für bedarfsbezogene Einkommensbestandteile nur sehr spärlich zu finden sind (etwa Familien- und Kinder-

zuschläge im öffentlichen Dienst), gibt es in wesentlichen Teilbereichen der Sozialpolitik (Gesundheits-, Familien-, Wohnungspolitik) immerhin schon vielfältige Ansatzpunkte für eine bedarfsorientierte bzw. einkommensunabhängige Ausrichtung von Geldleistungen und Dienstleistungsangeboten. Generell hat das Bedarfsprinzip – obwohl nicht dominierend – als Verteilungsmaßstab für Sozialleistungen doch eine weit höhere Legitimität als im Hinblick auf die Entlohnung der Arbeitskraft – und dies nicht ohne Grund.

Heinze et al. wollen dagegen Wirtschaft und Sozialpolitik einseitig auf (egalitäre) Versorgungsfunktionen verpflichten, ohne die Funktionen von Ungleichheit für Arbeitsmarkt und ökonomisches System in Rechnung zu stellen. Die gerade bei einer arbeitsmarktbezogenen Egalisierungsstrategie sich aufdrängenden funktionalen Interdependenzen und potentiellen Zielkonflikte zwischen sozialpolitischen (Umverteilung, Bedarfsorientierung) und wirtschaftspolitischen Zielen (Produktivität, Effektivität) werden nicht einmal ansatzweise thematisiert. Die Überlegenheit eines egalitären Szenarios gegenüber einer zweistufigen Abarbeitung des Versorgungsproblems durch ungleichheitszeugenden Arbeitsmarkt und armutverhindernde Sozialpolitik könnte sich nur gesamtgesellschaftlich erweisen.

Insoweit diese Problematik, die man mit einem Ausdruck Heimanns (1980) als „sozialpolitische Beeinträchtigung des Wirtschaftsablaufs“ bezeichnen könnte, nicht ausreichend reflektiert wird, könnte es sehr wohl sein, daß die vermeintliche „Prävention“ von Armut am Ende sogar *kontraproduktiv* wirken, d.h. neue Armut schaffen würde – wenn sie realisiert würde.

Insoweit die gesellschaftsstrukturellen Durchsetzungschancen jener Strategie, „die unmittelbar in das Austauschverhältnis von Kapital und Arbeit eingreift“ (S. 240), unter den gegebenen Bedingungen minimal sind, steht zu befürchten, daß ihre vorrangige Verfolgung politische Energien und Aufmerksamkeit von erfolversprechenderen, weil gezielt auf die konkreten Problemlagen wirkenden, sozialpolitischen Strategien der Armutsbekämpfung abziehen würde.

Literatur:

- Alber, J., 1980: Der Wohlfahrtsstaat in der Krise? Eine Bilanz nach drei Jahrzehnten Sozialpolitik in der Bundesrepublik. *Zeitschrift für Soziologie* 9: 313–342.
- Badura, B./Gross, P., 1976: Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen. München.
- Ballerstedt, E./Glatzer, W., 1975/1979: *Soziologischer Almanach. Handbuch gesellschaftlicher Daten und Indikatoren*. 1. und 3. Auflage. Frankfurt/New York.
- Berger, J., 1978: Intersubjektive Sinnkonstitution und Sozialstruktur – Zur Kritik handlungstheoretischer Ansätze der Soziologie. *Zeitschrift für Soziologie* 7: 327–334.
- Bujard, O./Lange, U., 1978: Armut im Alter. Ursachen, Erscheinungsformen, politisch-administrative Reaktionen. Weinheim.
- Buttler, F./Gerlach, K./Lipmann, P., 1978: Über den Zusammenhang von Arbeitsmarkt und Armut – das Alte an der „Neuen Sozialen Frage“. S. 9–31 in: Widmaier, H.P. (Hrsg.), *Zur Neuen Sozialen Frage*. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF Bd. 95. Berlin.
- Flora, P./Alber, J./Kohl, J., 1977: Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten. *Politische Vierteljahresschrift* 18: 707–772.
- Geißler, H., 1976: *Die Neue Soziale Frage. Analysen und Dokumente*. Freiburg i.Br..
- Glatzer, W., 1978: Einkommenspolitische Zielsetzungen und Einkommensverteilung. S. 323–384 in: Zapf, W. (Hrsg.), *Lebensbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland. Sozialer Wandel und Wohlfahrtsentwicklung*. 2. Auflage. Frankfurt/New York.
- Hauser, R./Cremer-Schäfer, H./Nouvellet, U., 1981: *Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven*. Frankfurt/New York.
- Heilmann, M., 1976: *Die Umverteilung der Einkommen durch den Staat in der Bundesrepublik Deutschland 1960–1972*. Göttingen.
- Heimann, E., 1980: *Soziale Theorie des Kapitalismus. Theorie der Sozialpolitik*. Neuausgabe. Frankfurt.
- Heinze, R.G./Hohn, H.-W./Hinrichs, K./Olk, T., 1981: *Armut und Arbeitsmarkt: Zum Zusammenhang von Klassenlagen und Verarmungsrisiken im Sozialstaat*. *Zeitschrift für Soziologie* 10: 219–243.
- Kaim-Caudle, P.R., 1973: *Comparative Social Policy and Social Security. A Ten Country Study*. London.
- Klanberg, F., 1978: Materielle Armut in Perspektive. S. 113–158 in: Krupp, H.-J./Glatzer, W. (Hrsg.), *Umverteilung im Sozialstaat. Empirische Einkommensanalysen für die Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt/New York.
- Klanberg, F., 1979: *Einkommensarmut 1969 und 1973 bei Anlegung verschiedener Standards*. *Sozialer Fortschritt* 28: 127–131.

- Kortmann, K., 1977: Ausmaß und Ursachen der Armut und Möglichkeiten ihrer Bekämpfung durch eine Arbeitsplatzgarantie. SPES-Arbeitspapier Nr. 75. Frankfurt (Ms.).
- Krupp, H.-J., 1978: Das monetäre Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. Elemente einer Gesamtbilanz. S. 21-70 in: Krupp, H.-J./Glatzer, W. (Hrsg.), Umverteilung im Sozialstaat. Empirische Einkommensanalysen für die Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/New York.
- Lepsius, M.R., 1979: Soziale Ungleichheit und Klassenstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland. Lebenslagen, Interessenvermittlung und Wertorientierungen. S. 166-209 in: Wehler, H.-U. (Hrsg.), Klassen in der europäischen Sozialgeschichte. Göttingen.
- Müller, W., 1977: Klassenlagen und soziale Lagen in der Bundesrepublik. S. 21-100 in: Handl, J./Mayer, K.U./Müller, W., Klassenlagen und Sozialstruktur. Empirische Untersuchungen für die Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/New York.
- Offe, C., 1969: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. S. 155-189 in: Kress, G./Senghaas, D. (Hrsg.), Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme. Frankfurt.
- Pfaff, M., 1978: Grundlagen einer integrierten Sozialpolitik. S. 147-186 in: Pfaff, M./Voigtländer, H. (Hrsg.), Sozialpolitik im Wandel. Von der selektiven zur integrierten Sozialpolitik. Bonn.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), o.J. (1979): Gesellschaftliche Daten 1979. o.O. (Bonn).
- Scherl, H., 1978: Absolute Armut in der Bundesrepublik Deutschland: Messung, Vorkommen und Ursachen. S. 79-126 in: Widmaier, H.P. (Hrsg.), Zur Neuen Sozialen Frage. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF. Bd. 95. Berlin.
- Schewe, D., 1977: Übersicht über die soziale Sicherung. 10. Auflage. Bonn.
- Statistisches Bundesamt, 1972 ff.: Wirtschaft und Statistik. Stuttgart/Mainz.
- Transfer-Enquête-Kommission, 1979: Zur Einkommenslage der Rentner. Zwischenbericht der Kommission. Bonn.
- Weber, M., 1973: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. 4. Auflage. Tübingen.
- Weber, M., 1976: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. 5. Auflage. Tübingen.
- Zapf, W., 1979: Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität. S. 767-790 in: Matthes, J. (Hrsg.), Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages Berlin 1979. Frankfurt/New York.
- Zeitler, G., 1959: Die Steuerlastverteilung in der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen.