



Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

ISG Working Paper No. 1

Armut, soziale Ausgrenzung und Teilhabe an Politik und Gesellschaft

Dietrich Engels

März 2007

ISG WORKING PAPER SERIES

ISG – Institut für Sozialforschung
und Gesellschaftspolitik GmbH
Barbarossaplatz 2
50674 Köln

Armut, soziale Ausgrenzung und Teilhabe an Politik und Gesellschaft

Dietrich Engels

ISG Köln

März 2007

Zusammenfassung: Ausgehend von drei unterschiedlichen Armutskonzepten (materielle Armut bzw. unterer Lebensstandard, relative Armut, soziale Ausgrenzung) wird die Entwicklung von Armut und Reichtum in Deutschland auf statistischer Basis dargestellt. Im Hinblick auf die Möglichkeiten zur Überwindung derart belasteter Lebenslagen werden die Teilhabechancen an politischem und zivilgesellschaftlichem Engagement diskutiert.

Schlüsselwörter: Lebenslagen – Armut – Soziale Inklusion – Zivilgesellschaft – Partizipation

Armut, soziale Ausgrenzung und Teilhabe an Politik und Gesellschaft¹

Gliederung

1. Armut und Ausgrenzung in unterschiedlicher Perspektive: Unterer Lebensstandard, Ungleichheit, Ausgrenzung
2. Die Schere zwischen Arm und Reich: Werden die Reichen immer reicher und die Armen immer ärmer?
3. Armut, soziale Ausgrenzung und die Teilhabe an Politik und Gesellschaft
4. Handlungsbedarf

Armut, Ungleichheit und soziale Ausgrenzung sind unterschiedliche Konzepte zur Beschreibung benachteiligter Lebenslagen. Teilweise überschneiden sie sich, teilweise bezeichnen sie aber auch verschiedene Sachverhalte. Eine präzise Diagnose von „Armut“ macht es erforderlich, (mindestens) diese drei Konzepte heranzuziehen, damit sich die unterschiedlichen Perspektiven wechselseitig ergänzen können.

1. Armut und Ausgrenzung in unterschiedlicher Perspektive: Unterer Lebensstandard, Ungleichheit, Ausgrenzung

Diese Konzepte möchte ich zunächst skizzieren und zur Lagebeschreibung in Deutschland nutzen.

- (1) „Armut“ im Sinne von unzureichendem Lebensunterhalt bezeichnet eine Lebenssituation, in der die verfügbaren materiellen Mittel nicht ausreichen, um seinen Lebensunterhalt zu bestreiten. In diesem Kontext spricht man auch von „absoluter Armut“ (wobei „absolut“ nicht im Sinne von „besonders gravierend“ gemeint ist, sondern so, dass Bedürftigkeit in absoluten Mengen bzw. Beträgen bemessen wird).
- (2) „Armut“ als Ungleichheit bezieht sich auf die gesellschaftlich akzeptable Lebensweise und wird oft mit Bezug auf die Grenze „60% des Durchschnittseinkommens“ gemessen. Wegen dieser Relation zur mittleren Lebensform in einer Gesellschaft wird sie als „relative Armut“ bezeichnet.
- (3) „Armut“ als Exklusion meint dagegen die Ausgrenzung aus mehreren gesellschaftlichen Bereichen wie aus

¹ Dieser Text basiert auf einem Vortrag auf der Klausurtagung des SPD-Fraktionsvorstandes am 11. Januar 2007 in Berlin. Zu dieser Thematik vgl. auch Engels, D. (2008): Artikel „Lebenslagen“ in: Bernd Maelicke (Hg.), Lexikon der Sozialwirtschaft, Nomos Baden-Baden, S. 643-646; Engels, D. (2008): Gestaltung von Politik und Gesellschaft - Armut und Reichtum an Teilhabechancen. Gutachten zur Vorbereitung des 3. Armuts- und Reichtumsberichts, Reihe Lebenslagen in Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn.

- Bildungssystem
- Beschäftigung
- hinreichendem Lebensstandard
- Gesundheitsversorgung
- Wohnqualität
- ... und anderem mehr.

Darauf beziehen sich verschiedene Strategien der Inklusion wie z.B. Qualifizierungsmaßnahmen, Beschäftigungsförderung, Leistungen der Mindestsicherung, gesundheitliche Prävention etc.

Wie stellt sich nun „Armut in Deutschland“ in diesen drei Perspektiven dar?

zu (1): „Armut“ in Bezug auf den minimalen Lebensstandard (absolute Armut)

Gegen „Armut“ in dem Sinne, dass die materiellen Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts fehlen, existiert in Deutschland ein dreifaches System der Mindestsicherung: Sozialhilfe in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt (Kap. III SGB XII), Grundsicherung bei Alter und Erwerbsunfähigkeit (Kap. IV SGB XII) und Arbeitslosengeld II einschließlich des Sozialgeldes (Kap. III.2 SGB II). Die Aufgabe dieser Mindestsicherung ist es, Notlagen zu verhindern. Ob der Bezug von Leistungen der Mindestsicherung über Armut hinweg hilft (dann handelt es sich um „bekämpfte Armut“) oder – weil er Bedürftigkeit anzeigt und nur einen untersten Lebensstandard erlaubt – selbst noch dem Bereich der Armut zuzurechnen ist, wird ebenso unterschiedlich gesehen wie die Frage, ob der zur Verfügung gestellte Geldbetrag zu einem Leben oberhalb der Armutsgrenze ausreicht oder nicht. Dies hängt auch mit der medialen Aufmerksamkeit zusammen: Ob der Regelsatz von 345 EUR ausreicht, wird heute kritischer hinterfragt als der Regelsatz von 295 EUR, der bis Ende 2004 galt (allerdings zuzüglich einmaliger Leistungen).

Der Leistungsumfang ist in den unterschiedlichen Formen der Mindestsicherung im Prinzip gleich, ergänzend zu den Regelleistungen werden die Kosten für Miete und Heizung übernommen, im Einzelfall können Mehrbedarfe abgedeckt werden. Dennoch scheint oft unklar zu sein, wie hoch die Leistung tatsächlich ist – so wurde im Kölner Stadt-Anzeiger vom 21.12.06 noch vorgerechnet, dass einer sechsköpfigen Familie nur 300 EUR für Nahrung und Kleidung zur Verfügung stehe, und auch der SPIEGEL vom 8.01.07 weist dies falsch aus. Die Bedarfe einzelner Haushaltstypen liegen durchschnittlich etwa in folgender Höhe (weitere Zuschläge für Mehrbedarf in besonderen Fällen können hinzu kommen, Einkommen wie Kindergeld und Erwerbseinkommen werden darauf angerechnet):

Tabelle 1:

Durchschnittlicher Bedarf an Leistungen der Mindestsicherung (SGB II, SGB XII) Deutschland (Stand: 1. Januar 2007)					
Typ der Bedarfsgemeinschaft	Regel- sätze	Mehr- bedarf	Kalt- miete	Heiz- kosten	Summe €/ Monat
Allein Lebende/r	345	/	272	56	673
Ehepaar ohne Kind	622	/	356	76	1.054
Ehepaar mit Kindern					
einem Kind	844	/	420	85	1.349
zwei Kindern	1.066	/	474	87	1.627
drei Kindern	1.288	/	533	102	1.923
Allein Erziehende/r mit					
einem Kind unter 7 Jahren	552	124	356	76	1.108
zwei Kindern, 7 u. 14 Jahre	828	124	420	85	1.457

In welchem Umfang gibt es in Deutschland „Armut“ nach diesem Kriterium? Am Jahresende 2005 bezogen in Deutschland insgesamt 7,6 Mio. Personen Leistungen der Mindestsicherung, dies sind 9,4% der Bevölkerung in Privathaushalten.

Tabelle 2:

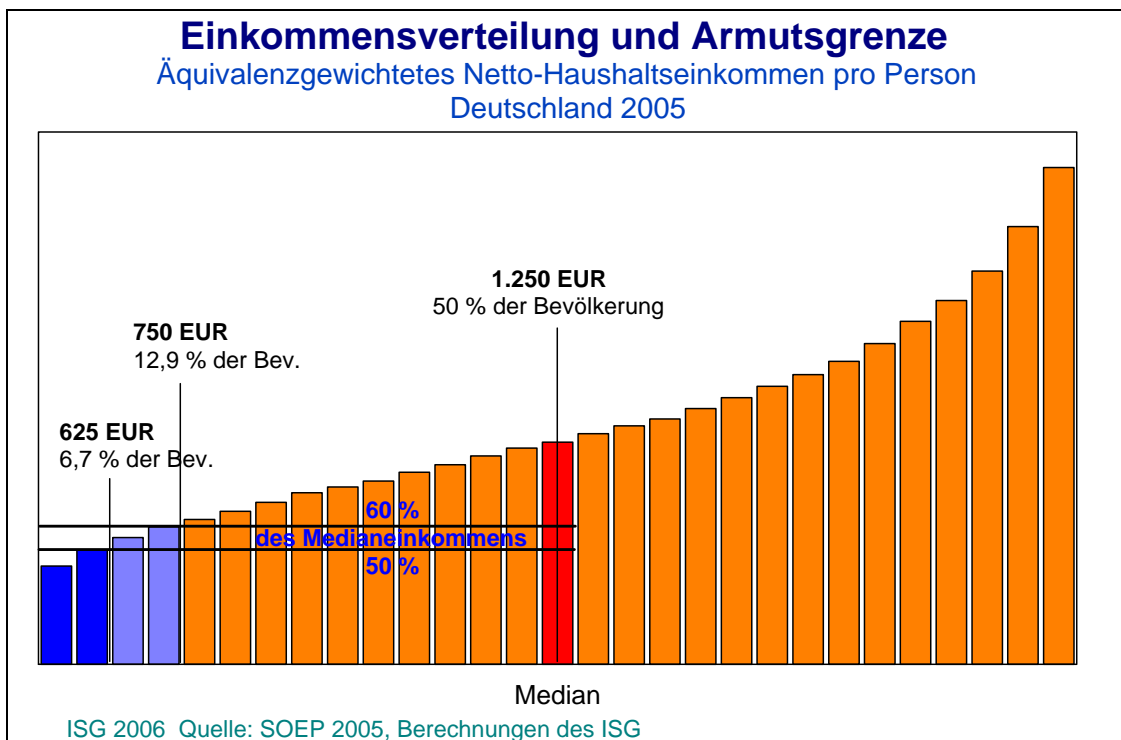
Armut in Deutschland Bezieher von Leistungen der Mindestsicherung in Privathaushalten am Jahresende 2005	
Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	7.100.647
Arbeitslosengeld II	5.224.494
Sozialgeld	1.876.153
Sozialhilfe (SGB XII)	542.376
Hilfe zum Lebensunterhalt	80.650
Grundsicherung Alter/ Erwerbsmind.	461.726
Empfänger insgesamt	7.643.023
Anteil an der Bevölkerung in PHH	9,4%

zu (2): *Armut im Verhältnis zur gesellschaftlich akzeptablen Lebensweise (relative Armut)*

Im internationalen Vergleich wird Armut meist in Relation zum jeweiligen gesellschaftlichen Lebensstandard bemessen, weil dies von Niveauunterschieden zwischen ver-

schiedenen Ländern unabhängig macht. Nach einer europäischen Konvention² () gilt als „arm“, wer „weniger als 60% des Durchschnittseinkommens“ zur Verfügung hat. Dabei wird unterstellt, dass mit einem Einkommen unterhalb dieser Grenze eine Teilhabe an der Lebensweise, die in einer Gesellschaft als akzeptabel gilt, nicht mehr möglich ist. Als Maß für den Durchschnitt wird der Median herangezogen. Der „Median“ ist der Wert, der genau in der Mitte liegt, wenn man alle Pro-Kopf-Einkommen rangordnet, d.h. eine Hälfte der Bevölkerung hat mehr, die andere Hälfte weniger Einkommen zur Verfügung. Dabei werden die verfügbaren Haushaltseinkommen anhand von „Äquivalenzgewichten“³ so auf die Personen umgerechnet, dass die Einsparmöglichkeiten, die in größeren Haushalten durch gemeinsames Wirtschaften bestehen (z.B. eine Waschmaschine für mehrere Personen), ausgeglichen werden.

Abbildung 1:



Nimmt man 60% dieses mittleren Einkommens als Armutsrisikogrenze, so lagen in Deutschland 2005 etwa 10,6 Mio. Personen bzw. 12,9% der Bevölkerung unter dieser

² Ausschuss für Sozialschutz, Bericht über Indikatoren im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung, Brüssel Oktober 2001; Beschluss über die Anwendung der vorgeschlagenen Indikatorenliste im Dezember 2001 in Laeken

³ Nach der sog. „neuen OECD-Skala“ werden die Gewichte 1,0 für den Haushaltsvorstand, 0,5 für Haushaltsmitglieder ab 14 Jahren und 0,3 für Haushaltsmitglieder unter 14 Jahren zu Grunde gelegt. Wenn z.B. ein Paar mit einem Kind unter 14 Jahren ein Haushaltsnettoeinkommen von 3.000 EUR zur Verfügung hat, wird dieses durch die Summe der Gewichte (1,0 + 0,5 + 0,3 = 1,8) dividiert. Jedem Haushaltsmitglied wird in diesem Fall ein Nettoäquivalenzeinkommen von 3.000 EUR : 1,8 = 1.667 EUR zugerechnet.

Grenze.⁴ Legt man zum Vergleich eine etwas strengere Messlatte an, z.B. 50% des Medianeinkommens, so sind davon 5,5 Mio. Personen bzw. 6,7% der Bevölkerung betroffen.

Die Berechnung eines Armutsrisikos nach diesem Verfahren hängt somit von der Entwicklung im mittleren Einkommensbereich ab, d.h. wenn nur die mittleren und höheren Einkommen steigen würden, die unteren Einkommen aber gleich blieben, ergäbe sich eine steigende Armutsrisikoquote – auch wenn die Betroffenen genau so viel Geld zur Verfügung hätten wie vorher. Mit diesem Verfahren wird also, genau genommen, die Entwicklung der Ungleichheit in der Einkommensverteilung berechnet, aber nicht „Armut“ im Sinne eines ungesicherten Lebensunterhalts (wie nach dem ersten Armutsverständnis, s.o.).

Ein solcher Prozentwert ist relativ abstrakt und sehr interpretationsbedürftig. Das Statistische Bundesamt hat Ende 2006 für großes Aufsehen gesorgt, als es nach diesem Verfahren auf der (neuen, aber noch weniger gesicherten) Datenbasis des EU-SILC für das Jahr 2004 „rd. 13%“ armutsgefährdete Personen meldete;⁵ das DIW hatte schon zu Beginn des Jahres 2006 auf Basis des SOEP eine Armutsquote für 2004 von über 15% ausgewiesen, was aber weniger Beachtung fand.⁶ Im Herbst 2006 waren 8% Arme (nach einer anderen Berechnungsweise) in Verbindung mit dem Etikett „abgehängtes Prekariat“ als skandalös empfunden worden.⁷

zu (3): Armut als materielle und nicht-materielle Ausgrenzung (soziale Exklusion)

Auf europäischer Ebene wird das Armutsrisiko seit den 80er Jahren nicht mehr nur in der Perspektive einer materiellen Armut behandelt, sondern als eine Dimension von sozialer Ausgrenzung, die auch nicht-materielle Bereiche wie Bildung oder Beschäftigung, Gesundheitsversorgung oder Wohnqualität umfasst. Dabei werden Indikatoren für „Social Exclusion“ meist zur Diagnose des Mangels genutzt, während mit dem Gegenstück „Social Inclusion“ die Strategien zur Behebung dieser Notlagen bezeichnet werden.⁸

„Exklusion“ kann man mit Bezug auf die Gesamtheit der Barrieren erläutern, die den Zugang zu wichtigen sozialen Bereichen versperren (die folgende Abbildung symboli-

⁴ Die Datenbasis dieser Berechnung ist die Variable „aktuelles verfügbares Haushaltseinkommen“ im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) 2005; jeder Balken in der Grafik repräsentiert etwa 2,5 Mio. Personen in Deutschland.

⁵ Statistisches Bundesamt, Armut und Lebensbedingungen. Ergebnisse aus LEBEN IN EUROPA für Deutschland 2005, Wiesbaden 2006

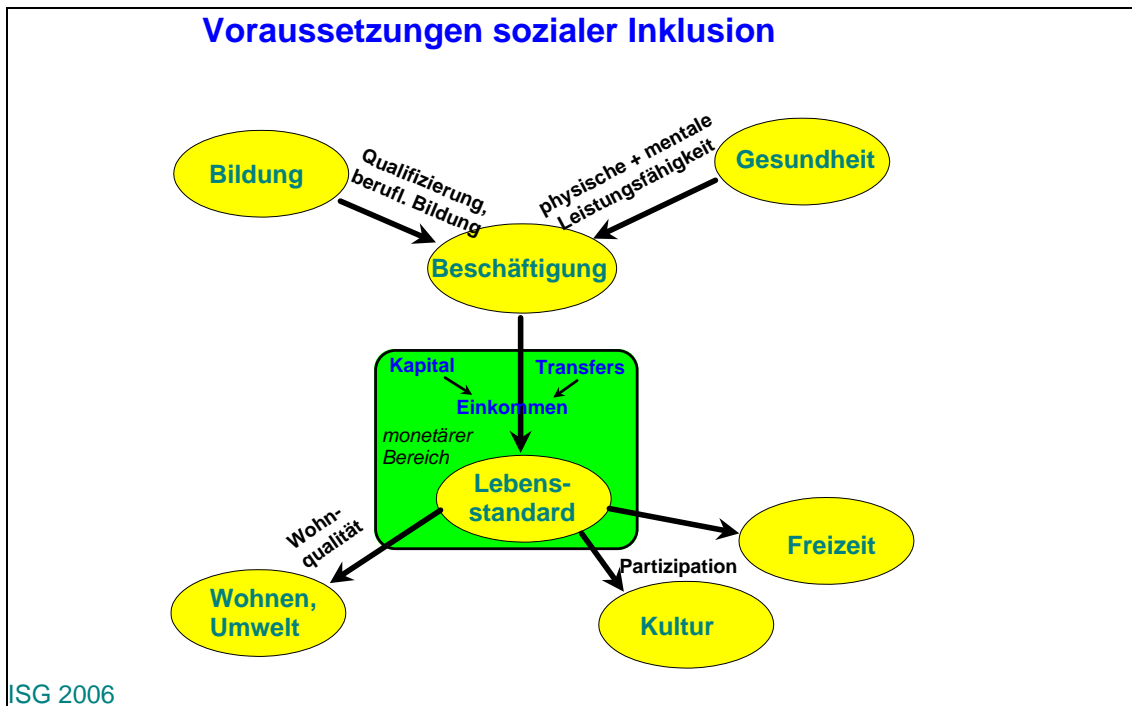
⁶ P. Krause/ D. Ritz, EU-Indikatoren zur sozialen Inklusion in Deutschland, in: DIW Berlin (Hg.), Armut und Reichtum, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1/2006, S. 152 ff

⁷ R. Müller, Gesellschaft im Reformprozess. Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (unveröff.)

⁸ Vranken, J. et al., Non-Monetary Indicators of Social Exclusion and Social Inclusion: What Does Exist and what Do We Need? Antwerpen 2002.

siert solche Zugangsvoraussetzungen in Form von Pfeilen; der mittlere Bereich markiert materielle Aspekte, die umliegenden Bereiche sind nicht-materiell):

Abbildung 2:



- So setzen gute Wohnqualität ebenso wie eine Partizipation am gesellschaftlichen Leben, an Kultur- und Freizeitaktivitäten den Zugang zu einem Mindestmaß an sozialen und materiellen Ressourcen voraus. Wer darüber nicht verfügt, ist aus diesen Bereichen zumindest partiell ausgeschlossen.
- Der Erwerb materieller Ressourcen setzt – sofern kein Zugang zu außergewöhnlich hohem Vermögen oder zu Sozialtransfers besteht – in der Regel ein Einkommen aus Erwerbsarbeit voraus.
- Inklusion in das System der Erwerbsarbeit setzt – neben einer Arbeitserlaubnis – zumindest auch „Gesundheit“ in Form von physischer und psychischer Leistungsfähigkeit sowie „Bildung“ in Form von beruflicher Qualifikation voraus. Wer diese nicht vorweisen kann, hat nur geringe Zugangschancen.

Die Begrifflichkeit von Exklusion und Inklusion hat ihren Ursprung im französischen Denken, das ein Risiko vor allem im Herausfallen aus der Solidarität der Volksgemeinschaft sieht. Für andere europäische Länder (etwa die deutsche, englische oder skandinavische Armutsforschung) war diese Perspektive zunächst ungewohnt, da man sich hier auf die Konzepte zur sozialen Inklusion (wie materielle Mindestsicherung, Vermittlung in Beschäftigung etc.) konzentrierte, ohne so etwas wie „Exklusion“ im strengen

Sinne für möglich zu halten: Aus einem gut ausgebauten System der sozialen Sicherung fällt niemand heraus. Diese Grundüberzeugung ist kürzlich in Deutschland unter dem Stichwort „abgehängt“ in Frage gestellt worden.

Jedenfalls hat „Exklusion“ eine andere Bedeutung als materielle „Armut“: arme Personen können inkludiert sein (wie die Arbeiterschaft in der frühen Industriegesellschaft oder heute in weniger entwickelten Ländern) oder auf einem guten Weg zur Inklusion sein (wie z.B. Studenten und Auszubildende heute), während umgekehrt aus bestimmten Bereichen Ausgegrenzte nicht materiell arm sein müssen (z.B. Ältere oder Behinderte, wenn sie aus bestimmten Beschäftigungsbereichen ausgegrenzt, aber finanziell hinreichend abgesichert sind). Beides überschneidet sich insofern, als Personengruppen, die in zentrale gesellschaftliche Bereiche (wie Bildung und Beschäftigung) nicht hinreichend inkludiert sind, ein höheres Risiko aufweisen, auch von materieller Armut betroffen zu sein.

2. Die Schere zwischen Arm und Reich: Werden die Reichen immer reicher und die Armen immer ärmer?

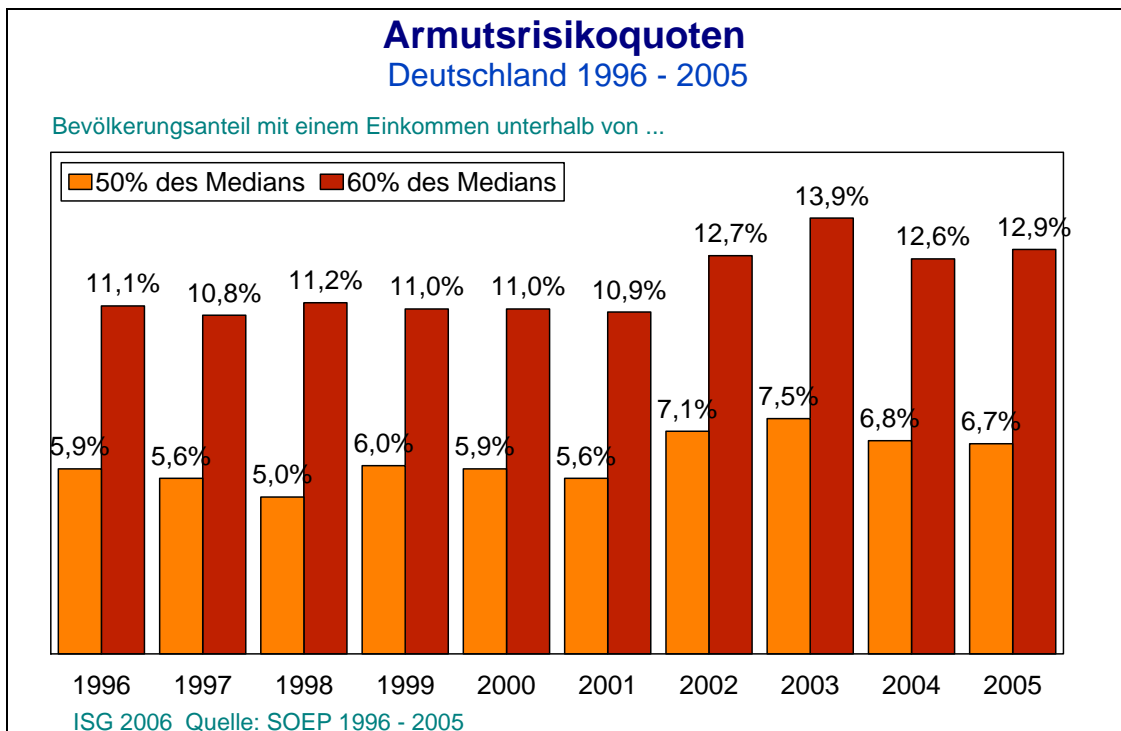
Dass die Reichen in Deutschland in den letzten Jahren reicher geworden sind, belegen unter anderem die Analysen im Rahmen des 2. Armuts- und Reichtumsberichtes.⁹ Da das Einkommensniveau im unteren Einkommensbereich nicht in gleicher Weise gestiegen ist, hat sich die Schere zwischen Arm und Reich weiter geöffnet. Der Abstand zwischen Arm und Reich würde allerdings auch dann zunehmen, wenn der Reichtum stiege und der Lebensstandard im unteren Bereich konstant bliebe. Daher stellt sich die Frage: Sind die Armen gleich arm geblieben oder noch ärmer geworden?

- *Entwicklung des relativen Armutsrisikos*

Beantwortet man diese Frage zunächst mit Blick auf die Armutsrisikoquote (mit Bezug auf 60% des Medians), so bleibt diese von 1996 bis 2001 etwa auf dem Niveau von 11% und schwankt danach um einen Anteil von 13% (vgl. Abb. 3; Effekte durch die „Hartz IV“-Gesetzgebung sind auf dieser Datenbasis - bis SOEP 2005 - noch nicht klar identifizierbar). Nach einem engeren Armutskriterium von 50% des Medians bewegt sich dieser Anteil zwischen 5% und 7% der Bevölkerung. Der „Gini-Koeffizient“ als Ungleichheitsmaß bleibt von 1998 bis 2001 bei 0,256 und steigt in 2002 und 2003 leicht an bis auf 0,263.

⁹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.), Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn 2005.

Abbildung 3:

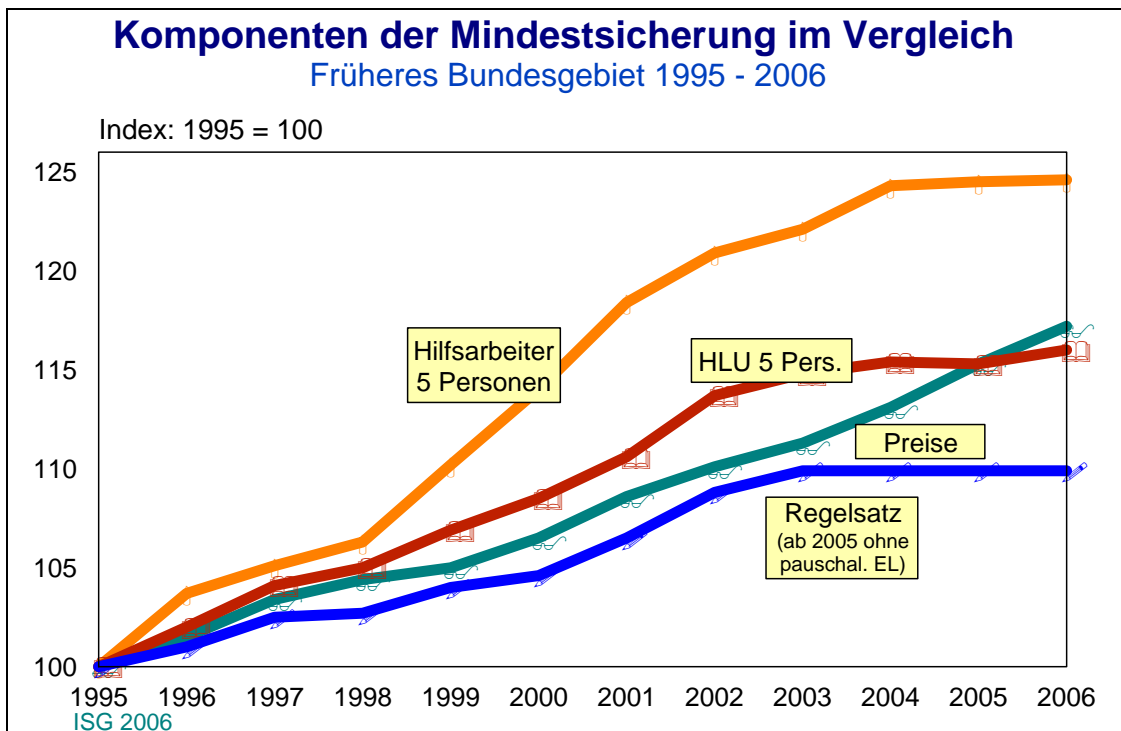


- *Entwicklung des materiellen Lebensstandards*

Die gemeinhin als „Hartz IV“ bezeichnete Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bedeutete eine Verschlechterung für viele ehemalige Bezieher von Arbeitslosenhilfe (etwa drei Viertel aller Leistungsbezieher), die entweder geringere Leistungen erhielten oder gar keinen Anspruch mehr hatten. Für ehemalige Sozialhilfe-Bezieher (etwa ein Viertel der Gesamtheit der Bezieher) hat sich im Prinzip nichts geändert – abgesehen davon, dass einmalige Leistungen nun als Pauschale in die Regelleistung aufgenommen wurden (was eine Verbesserung für diejenigen bedeutet, die vorher wenige einmalige Leistungen geltend gemacht und/ oder restriktive Sachbearbeiter hatten, und eine Verschlechterung für diejenigen, auf die dies nicht zutraf).

Eher längerfristig hat sich die materielle Lage der ehemaligen Sozialhilfeempfänger verschlechtert, da die Regelsätze seit 1993 kaum erhöht wurden, was aber teilweise durch die Entwicklung der Miet- und Heizkosten, die separat übernommen werden, ausgeglichen wurde. Abbildung 4 zeichnet die Entwicklung der Regelsätze, der Hilfe zum Lebensunterhalt eines Paares mit drei Kindern, des verfügbaren Haushaltseinkommen eines Hilfsarbeiters mit gleicher Familienkonstellation und der Preisentwicklung von 1995 bis 2006 nach.

Abbildung 4:

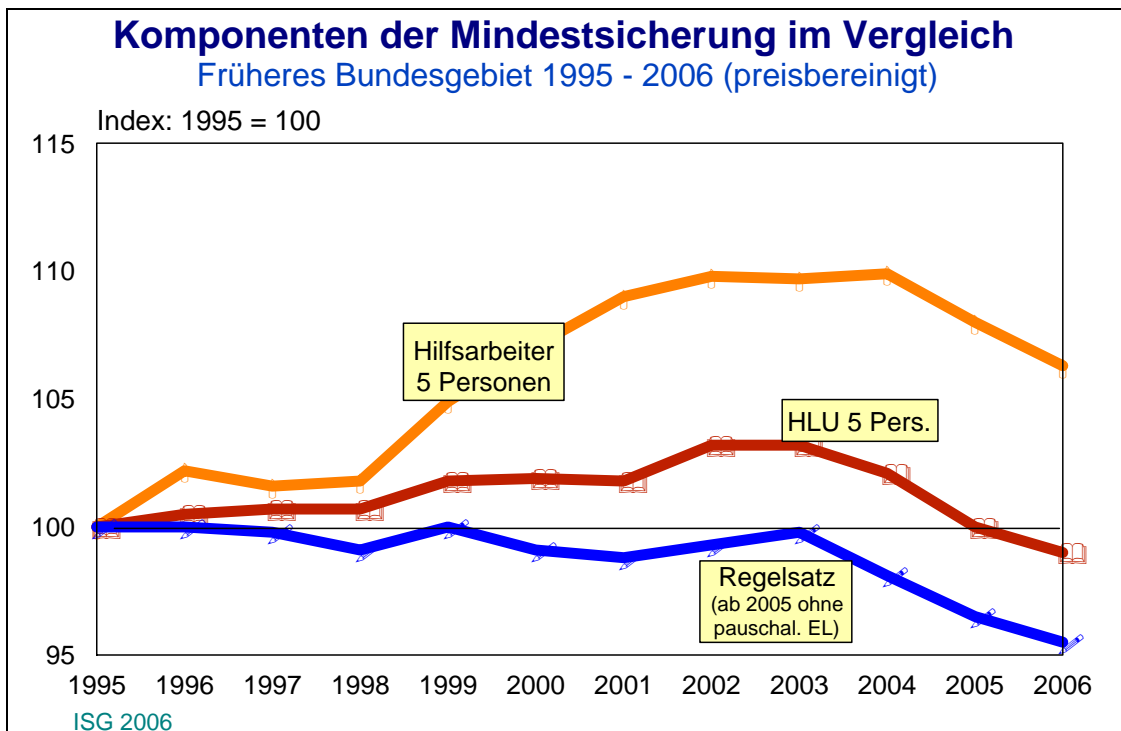


Die Regelsätze sind vor „Hartz IV“ (hier: von 1995 bis 2004) um 10% gestiegen, der gesamte HLU-Bedarf eines Paares mit drei Kindern um 15% und das verfügbare Haushaltseinkommen eines Hilfsarbeiters mit gleicher Familienkonstellation um 24%. Die Entwicklung der Lebenshaltungskosten in diesem Zeitraum liegt mit +13% dazwischen.

Bereinigt um die Entwicklung der Lebenshaltungskosten,¹⁰ zeigt sich beim verfügbaren Haushaltseinkommen eines Hilfsarbeiters ein leichter Zuwachs, bei den Regelsätzen ein leichter Kaufkraftverlust und beim HLU-Bedarf bis 2004 in etwa Konstanz bzw. ein leichter Verlust in 2006 (Abbildung 5).

¹⁰ Beim Regelsatz: anhand des Preisindexe ohne Entwicklung der Miet- und Heizkosten, da diese in der Mindestsicherung gesondert gezahlt werden.

Abbildung 5:



- *Entwicklung von Exklusion und Inklusion*

Erweitert man die Perspektive von der materiellen Armut hin zum Status der gesellschaftlichen Inklusion, so hat sich die Lage der ehemaligen Sozialhilfeempfänger durch „Hartz IV“ verbessert: Waren sie zuvor für die Arbeitsvermittlung nur von nachgeordneter Priorität (weil durch einen anderen Leistungsträger, die Kommunen, finanziert) oder gar nicht präsent (weil nicht arbeitslos gemeldet), sind sie nun gleichberechtigte Klienten bei der Einbeziehung in Arbeitsvermittlung und Qualifizierung sowie in die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung. Oder skeptischer formuliert: Aus den drei Klassen des Arbeitsmarktes (Kurzzeitarbeitslose – Langzeitarbeitslose – arbeitslose Sozialhilfeempfänger) ist nun eine Zwei-Klassen-Gesellschaft geworden, wovon die profitieren, die vorher zur untersten Klasse gehörten.

Paradox ist angesichts dessen die Diskussion der Inklusionschancen in den Medien. Als „typische“ Hartz IV- Verlierer werden in vielen Berichten besonders „arbeitsmarktferne“ Personen präsentiert, d.h. die noch nie oder schon lange nicht mehr erwerbstätig waren – also gerade diejenigen, die nun in Qualifizierung und Vermittlung besser einbezogen sind als zuvor.

Dass nun aber ein Großteil der Langzeitarbeitslosen bzw. Empfänger von Leistungen der Mindestsicherung als schwer vermittelbar gelten, ist kein Konstruktionsfehler der

Arbeitsmarktreform, sondern hängt vor allem mit der längerfristig rückläufigen Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften zusammen. Der Langfrist-Trend des Personalabbaus in der deutschen Wirtschaft wirkt sich hier am stärksten aus, und die Chancen zur Wiedereingliederung in eine reguläre Beschäftigung sind für diese Klientel vergleichsweise schlecht.

„Ausgegrenzt“ sind sie damit aber noch nicht. Weiterhin bleiben sie und ihre Familien in das Bildungssystem und in die Gesundheitsversorgung einbezogen, erhalten Leistungen der Mindestsicherung und werden gegen Wohnungsverlust geschützt. Von einer verschärften Exklusion, wie sie in der neueren „Unterschicht“-Debatte gemeint ist, kann erst dann die Rede sein, wenn sich mehrdimensionale Ausgrenzung wechselseitig verstärkt und dauerhaft verfestigt. Martin Kronauer bezeichnet eine solche Entwicklung als „Abwärtsspirale“ eines „Mechanismus der Selbstverstärkung und Selbstverlängerung von Ausschließung, der aus dem systematischen Ineinandergreifen unterschiedlicher Benachteiligungen herrührt.“¹¹ Diese verschiedenen Benachteiligungen tragen „erst in ihrer Koppelung dazu bei, die Chancenlosigkeit auf Dauer zu stellen“ (ebd). In der amerikanischen Diskussion stehen dabei (nach Kronauer) die Faktoren niedrige Bildung und geringe Arbeitsmarktchancen mit Faktoren wie Rassendiskriminierung und sozialräumlichen Segregierungen in großstädtischen Gettos in Verbindung, die nur schwer beeinflussbar sind. Hinzu kommt, dass sich diese Diskussion dort kritisch gegen eine neo-liberale Wirtschafts- und Sozialpolitik richtet, die umfangreiche Inklusionsbemühungen, wie sie aus den europäischen Sozialstaaten bekannt sind, gerade vermissen lässt.

Vor diesem Hintergrund scheint die Diskussion um eine abgekoppelte Unterklasse für den deutschen Sozialstaat nicht angemessen zu sein. Dennoch sollten Anzeichen für eine mehrdimensionale Exklusion, die sozialstrukturelle Faktoren (der Arbeitsmarktentwicklung) mit soziokulturellen Faktoren (z.B. reduzierter Motivation zu minderwertigen Schulabschlüssen und demotivierende soziale Milieus) sorgfältig beobachtet werden. Vor diesem Hintergrund können auch sekundäre Inklusionsmechanismen wie soziokulturelle Teilhabe von Interesse sein.

3. Armut, soziale Ausgrenzung und die Teilhabe an Politik und Gesellschaft

Zwar ist materielle Armut das Kernproblem der Exklusion, aber ein umfassendes Verständnis von sozialer Inklusion geht über deren Bekämpfung hinaus und versucht, Anknüpfungspunkte an mehreren Stellen des gesellschaftlichen Netzwerks zu nutzen. Neben der Einbindung in das Bildungs- und Beschäftigungssystem ist für eine funktio-

¹¹ M. Kronauer, Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt 2002, S. 63

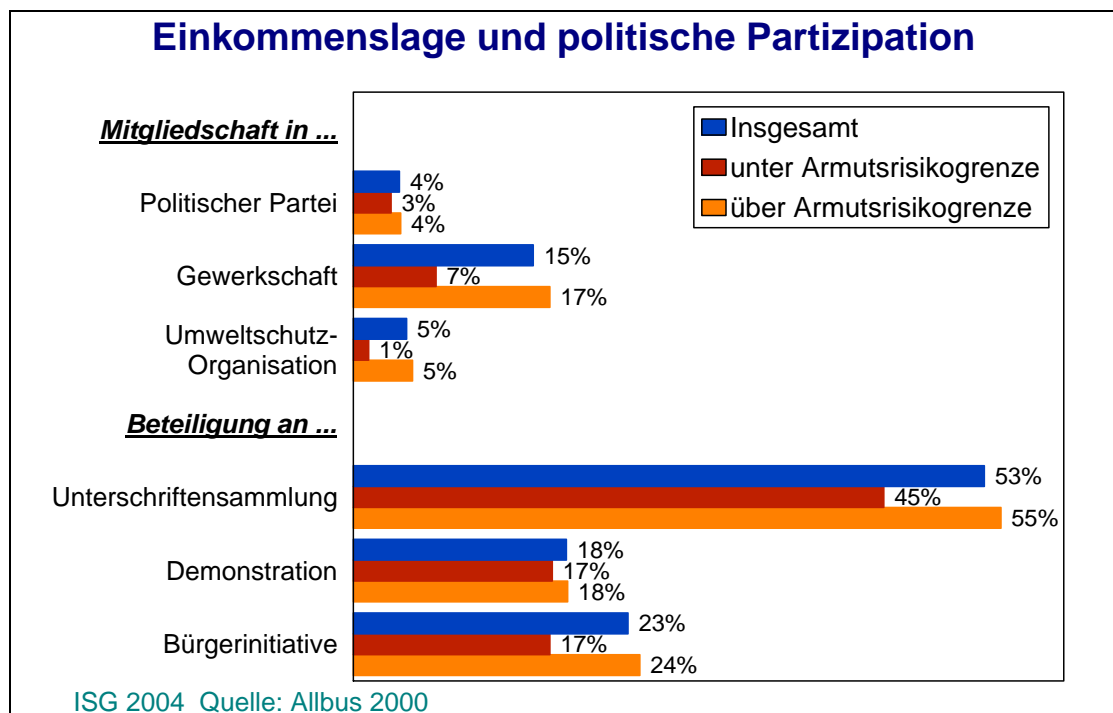
nierende Demokratie auch wichtig, dass Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeiten zur politischen Partizipation nutzen und an der Gestaltung des gesellschaftlichen Lebens engagiert mitwirken. Umgekehrt sind Exklusionsprozesse umso gravierender, je mehr materielle Armut mit politischem Desinteresse und der Überzeugung einhergeht, ohnehin nichts mitgestalten zu können.

Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Ergebnisse zum Zusammenhang von relativer Armut und Teilhabe an Politik und Gesellschaft zu sehen.¹²

- *Einkommenslage und politische Partizipation*

Betrachtet man zunächst die Intensität politischer Partizipation, so zeigt sich, dass Personen aus einkommensschwachen Haushalten tendenziell in geringerem Maße politisch mitgestalten als Personen mit höherem Einkommen. Diese Tendenz ist in den verschiedenen Formen der politischen Betätigung, die in den hier ausgewerteten Datenquellen erhoben wurden (insbesondere Allbus), unterschiedlich stark ausgeprägt:

Abbildung 6:



Quelle: Allbus 2000; Berechnungen des ISG

¹² Vgl. ausführlich D. Engels, Armut, soziale Ausgrenzung und Teilhabe an Politik und Gesellschaft, in: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hg.), Lebenslagen in Deutschland, Bonn 2005; dort finden sich auch weitere Ergebnisse zur politischen und gesellschaftlichen Partizipation in Differenzierung nach Geschlecht, Altersgruppen sowie West- und Ostdeutschland.

Nur geringe Unterschiede zeigen sich auf den ersten Blick dahin gehend, dass Personen mit einem Einkommen unterhalb der Armutsrisikogrenze fast ebenso häufig Mitglied einer Partei sind und fast ebenso häufig an einer Demonstration teilgenommen haben wie die Personen, die nach diesem Verständnis über ein Einkommen oberhalb der Armutsrisikogrenze verfügen.

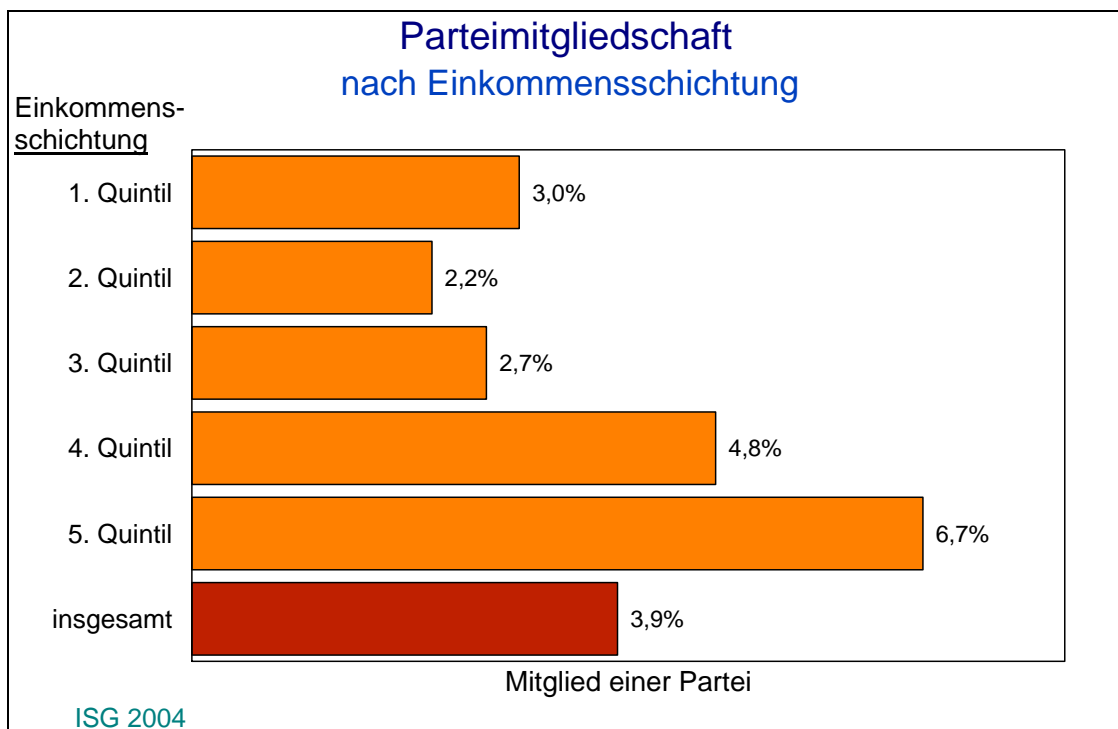
Deutlicher treten Unterschiede in anderen Formen hervor: Einkommensarme Personen sind

- seltener Mitglied einer Gewerkschaft (7% gegenüber 17% derer mit einem Einkommen über der Armutsrisikogrenze),
- seltener Mitglied einer Umweltschutzorganisation (1% gegenüber 5% der nicht Armen)
- und haben sich zu geringeren Teilen an einer Unterschriftensammlung (45% gegenüber 55% der nicht Armen) oder den Aktivitäten einer Bürgerinitiative beteiligt (17% gegenüber 24% der nicht Armen).

Die politische Beteiligung der Personen mit einem Einkommen unterhalb der Armutsrisikogrenze ist somit in den hier betrachteten Formen durchweg niedriger als die der wohlhabenden Bevölkerung. Daraus lässt sich schließen, dass die Chancen einkommensarmer Personen zur politischen Partizipation und damit auch zur Gestaltung ihrer Lebensbedingungen geringer sind als die der wohlhabenderen Personen.

Eine tiefer gehende Analyse der Parteimitgliedschaft, bei der sich auf den ersten Blick nur geringe Unterschiede hinsichtlich der Einkommenslage zeigten, führt zu dem Ergebnis, dass insbesondere Angehörige oberer Einkommensschichten auf diesem Wege ihren Einfluss geltend machen. Im vierten Einkommensquintil liegt der Anteil der Parteimitglieder bereits über dem Durchschnitt, und im obersten, dem fünften Einkommensquintil ist er sogar mehr als doppelt so hoch wie in den unteren Einkommensbereichen. Dieser Befund belegt deutlich, dass die Ausübung politischen Einflusses in der organisatorischen Form politischer Parteien mit der Höhe des Einkommens korreliert: Personen mit höherem Einkommen nehmen diese Gestaltungsmöglichkeit stärker wahr als Personen mit geringerem Einkommen.

Abbildung 7:



Quelle: Allbus 2000; Berechnungen des ISG

Diese unterschiedliche politische Beteiligung spiegelt sich auch in der subjektiven Einschätzung wider, welchen Einfluss der Einzelne auf die Politik der Regierung hat. 39% der Bevölkerung unter der Armutsrisikogrenze sind fest davon überzeugt, keinen Einfluss auf die Politik der Regierung zu haben, gegenüber nur 26% oberhalb dieser Grenze.

- *Einkommenslage und gesellschaftliche Partizipation*

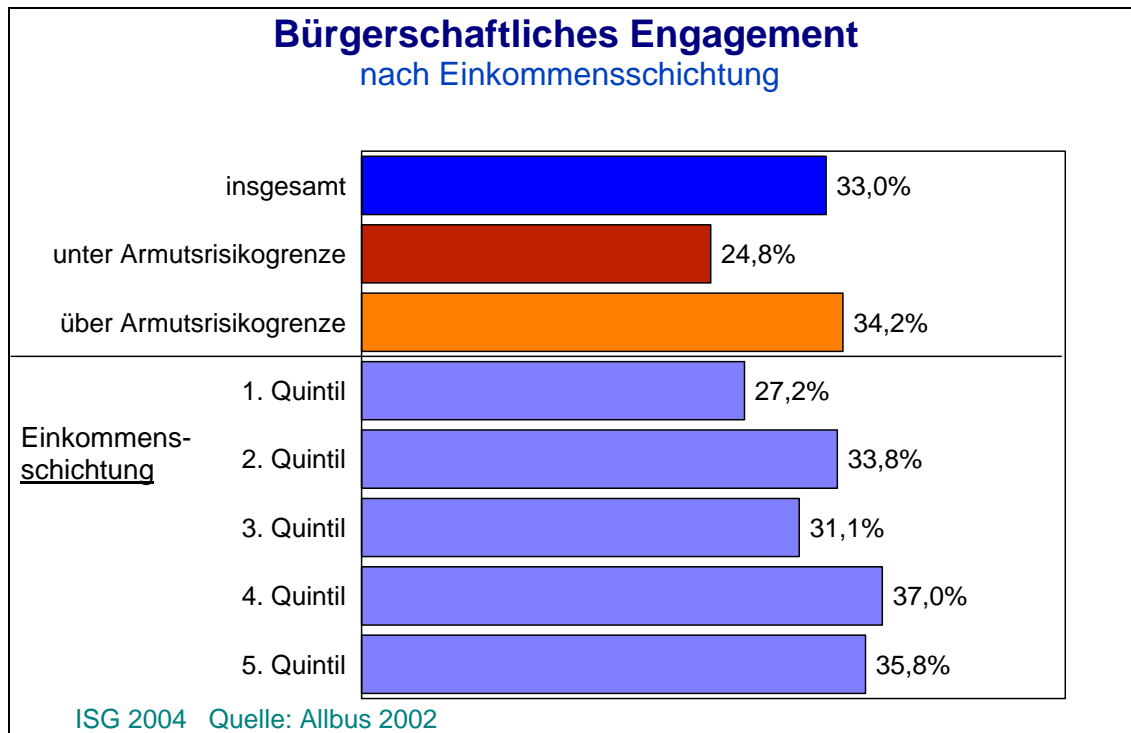
Je höher das Einkommen ist, desto stärker engagieren sich die Bezieher dieser Einkommen auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen; zu diesem Ergebnis kommen Auswertungen verschiedener Quellen. So weist ein DIW-Gutachten zur Lebenslage von Hocheinkommensbezieher aus, dass die durchschnittliche Quote der Mitgliedschaft in einem Verein oder einer Organisation (42,5%) von Bezieher höherer Einkommen mit 55,4% und von Bezieher sehr hoher Einkommen mit 63,4% deutlich überschritten wird.¹³

Dieses Ergebnis bestätigt auch die Analyse des unteren Einkommensbereichs auf Basis des Allbus (2002): Von den Personen mit einem Einkommen unterhalb der Armuts-

¹³ J. Schupp et al., Repräsentative Analyse der Lebenslagen einkommensstarker Haushalte, in: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hg.), Reihe Lebenslagen in Deutschland, Bonn 2004.

risikogrenze ist nur ein Viertel regelmäßig engagiert (24,8%), von den Personen oberhalb dieser Abgrenzung aber ein gutes Drittel (34,2%).

Abbildung 13:



Eine Aufteilung nach den Quintilen der Einkommensverteilung macht deutlich, dass diese Form der gesellschaftlichen Mitwirkung im untersten Einkommensbereich am schwächsten ausgeprägt ist. Personen mit einem Einkommen im 4. Quintil weisen eine um 10 Prozentpunkte höhere Engagementquote auf, an zweithöchster Stelle folgen die Einkommensbezieher des 5. Quintils.

Auch im Freizeitbereich ergibt die Auswertung des Allbus eine geringere Inklusion der einkommensarmen Bevölkerungsgruppen: Über eine regelmäßige Mitwirkung in Sport- und Freizeitgruppen berichten 39% der Bevölkerung mit einem Einkommen unter der Armutsrisikogrenze gegenüber 47% der Bevölkerung mit höherem Einkommen. Lediglich bei Nachbarschaftsgruppen, in die allerdings auch nur 12% der Bevölkerung involviert sind, fallen die Unterschiede in der Partizipation zwischen beiden Gruppen geringer aus.

Tabelle 3:

Mitwirkung in Freizeitgruppen und Nachbarschaft		
Form der sozialen Einbindung	Anteil regelmäßige Mitwirkung	
	unter der Armutsgrenze	über der Armutsgrenze
regelmäßige Mitwirkung in ... Sport-, Hobby-, Freizeitclub	39,1%	47,3%
Nachbarschaftsverein, -gruppe	10,9%	12,2%

Quelle: Allbus 2002; Berechnungen des ISG

Weitere Untersuchungen zum bürgerschaftlichen Engagement kommen ebenfalls zu dem Ergebnis, dass untere gesellschaftliche Schichten darin unterrepräsentiert sind; dies gilt im Freiwilligen Sozialen Jahr für Hauptschüler/innen und Jugendliche mit Migrationshintergrund (ISG 2006)¹⁴ ebenso wie für Arbeiter und einfache Angestellte unter den „seniorTrainerinnen“¹⁵ oder für Arbeitslose im Vergleich zu Erwerbstätigen in anderen Formen des bürgerschaftlichen Engagements (Freiwilligensurvey 2004).¹⁶

So zeigt sich insgesamt, dass sowohl im Bereich politischer Partizipation als auch bei anderen Formen der gesellschaftlichen Partizipation die Bevölkerungsgruppen, deren Einkommen unterhalb der Armutsgrenze liegt, in durchweg geringerem Maße einbezogen sind als die wohlhabenderen Bevölkerungsgruppen.

¹⁴ Engels, D./ Machalowski, G./ Leucht, M. (2008): Evaluation des freiwilligen sozialen Jahres und des freiwilligen ökologischen Jahres, Reihe Empirische Studien zum bürgerschaftlichen Engagement, hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

¹⁵ J. Braun/ J. Burmeister/ D. Engels (Hg.), *SeniorTrainerin: Neue Verantwortungsrolle und Engagement in Kommunen*. Bundesmodellprogramm „Erfahrungswissen für Initiativen“, Köln 2004.

¹⁶ Gensicke, Thomas / Picot, Sibylle / Geiss, Sabine. *Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement*. München 2005.

4. Handlungsbedarf

Einige Handlungsempfehlungen, die sich aus diesen Ergebnissen ableiten lassen, sollen abschließend nur in wenigen Stichworten skizziert werden:

- Die Prävention gegen eine sich verfestigende „Abwärtsspirale“ der Exklusion muss – wie hinreichend bekannt – bereits frühzeitig in Kindergärten und Schulen einsetzen. Sie sollte sich aber nicht nur auf ihren Bildungsauftrag konzentrieren, sondern auch eine frühzeitige Einbindung in gesellschaftliche Mitgestaltung, politische Teilhabe und bürgerschaftliches Engagement umfassen.
- Im Bereich der Engagementförderung sollte der Befund, dass es sich in vielen Bereichen um eine Domäne des Bildungsbürgertums handelt, nicht ohne Weiteres hingenommen werden, sondern besondere (Förder-) Anstrengungen zur besseren Einbindung sozial benachteiligter und bildungsferner Schichten unternommen werden. Dagegen wird manchmal eingewandt, dass bürgerschaftliches Engagement nicht für sozialintegrative Zwecke instrumentalisiert werden sollte. Dies mag grundsätzlich richtig sein, nur erscheint es bei der Vergabe von Fördermitteln durchaus legitim, eine bestimmte Akzentuierung damit zu verknüpfen.
- Armutsforschung ebenso wie Armutsberichterstattung sollten auch weiterhin an einem umfassenden Verständnis sozialer Inklusion orientiert werden, eine Engführung auf materielle Armutsaspekte ist zu vermeiden. Erst eine perspektivische Verknüpfung, die materielle Armut, relative Ungleichheit und soziale Ausgrenzung in mehrdimensionaler Hinsicht in integrierter Form analysiert, kann ihrem Gegenstand gerecht werden.
- Und zum Schluss noch eine Empfehlung, was man *nicht* tun sollte: das Beschäftigungsproblem von Langzeitarbeitslosen vorwiegend als Motivationsproblem sehen. Wenn diese Gruppe nach wie vor Schwierigkeiten hat, einen Zugang in Beschäftigung zu finden, obwohl der Druck auf die Leistungsempfänger durch „Hartz IV“ erhöht wurde, ist dies ein Indiz für die mangelnde Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und somit eher ein strukturelles als ein motivationales Problem.

Literatur

- Ausschuss für Sozialschutz (2001): Bericht über Indikatoren im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung, Brüssel; Beschluss über die Anwendung der vorgeschlagenen Indikatorenliste im Dezember 2001 in Laeken.
- Braun, J./ Burmeister, J./ Engels, D. (2004): *SeniorTrainerin*: Neue Verantwortungsrolle und Engagement in Kommunen. Bundesmodellprogramm „Erfahrungswissen für Initiativen“, Köln.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2005): Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn.
- Engels, D. (2005): Armut, soziale Ausgrenzung und Teilhabe an Politik und Gesellschaft, in: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hg.), Lebenslagen in Deutschland, Bonn.
- Engels, D. (2008): Artikel „Lebenslagen“ in: Bernd Maelicke (Hg.), Lexikon der Sozialwirtschaft, Nomos Baden-Baden, S. 643-646; Engels, D. (2008): Gestaltung von Politik und Gesellschaft - Armut und Reichtum an Teilhabechancen. Gutachten zur Vorbereitung des 3. Armuts- und Reichtumsberichts, Reihe Lebenslagen in Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn.
- Engels, D./ Machalowski, G./ Leucht, M. (2008): Evaluation des freiwilligen sozialen Jahres und des freiwilligen ökologischen Jahres, Reihe Empirische Studien zum bürgerschaftlichen Engagement, hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Gensicke, T. / Picot, S. / Geiss, S. (2005): Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement, München.
- Krause, P./ Ritz, D. (2006): EU-Indikatoren zur sozialen Inklusion in Deutschland, in: DIW Berlin (Hg.), Armut und Reichtum, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1/2006, S. 152 ff.
- Kronauer, M. (2002): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt.
- Müller, R. (unveröff.): Gesellschaft im Reformprozess. Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Schupp, J. et al. (2004): Repräsentative Analyse der Lebenslagen einkommensstarker Haushalte, in: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hg.), Reihe Lebenslagen in Deutschland, Bonn.
- Statistisches Bundesamt (2006): Armut und Lebensbedingungen. Ergebnisse aus LEBEN IN EUROPA für Deutschland 2005, Wiesbaden.
- Vranken, J. et al. (2002): Non-Monetary Indicators of Social Exclusion and Social Inclusion: What Does Exist and what Do We Need? Antwerpen.