



**Deutscher Studienpreis | 2. Preis
Sozialwissenschaften**

**Die Entwicklung von Armut in Deutschland
und Großbritannien – Die Erklärung von aktuellen Trends
und was wir daraus lernen können**

Dr. Jan Brülle

Einkommensarmut hat in Deutschland zwischen 1992 und 2012 zugenommen. Sie ist dabei immer stärker auf Personen mit niedrigem sozioökonomischen Status konzentriert, und Ausstiege aus Armut sind schwieriger geworden. Der Beitrag thematisiert, wie wir diese Trends durch gesellschaftliche Veränderungen in Arbeitsmärkten, Familienstrukturen und der Sozialpolitik erklären können. Er stellt sie der Entwicklung in Großbritannien gegenüber, wo Armutsrisiken sich im gleichen Zeitraum reduziert haben. Aus den Ergebnissen die-

ses Vergleichs können wir vieles zur Struktur sozialer Ungleichheit in unserem Land, aber auch zu Möglichkeiten der Bekämpfung von Armut lernen: Für Deutschland stiegen Armutsrisiken vor allem aufgrund einer stärkeren Polarisierung von Arbeitsmärkten, aber auch eines Wandels der Familienstrukturen. Großbritannien zeigt dagegen, wie Armutsrisiken trotz hoher Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt durch gezielte soziale Transfers bekämpft werden können.

Dr. Jan Brülle promovierte an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität zu Frankfurt am Main im Fach- und Spezialgebiet: Soziologie.

Der vorliegende Beitrag wurde beim **Deutschen Studienpreis 2018** mit dem **2. Preis in der Sektion Sozialwissenschaften** ausgezeichnet.

Er beruht auf der 2017 an der Goethe-Universität zu Frankfurt am Main eingereichten Dissertation »Poverty Trends in Germany and Great Britain. The Impact of Changes in Labour Markets, Families, and Social Policy« von **Dr. Jan Brülle**.

Einleitung

Soziale Ungleichheit ist ein Thema, welches sowohl in der Öffentlichkeit als auch in den wissenschaftlichen Debatten mehrerer Disziplinen eine wichtige Rolle spielt. Eine besondere Rolle spielt dabei der Begriff der Armut. Relative Armut ist eine zentrale Dimension sozialer Ungleichheit, die ein »zu wenig« im Vergleich zu einem gesellschaftlichen Standard beschreibt, etwa ein zu geringes Einkommen im Vergleich zum mittleren Einkommen. Sehr viel direkter als andere Dimensionen sozialer Ungleichheit implizieren die Existenz von Armut und vor allem der Anstieg von Armutsrisiken ein normatives Problem. Wie kann eine Gesellschaft, die allen Mitgliedern ein Mindestmaß an ökonomischer, sozialer und kultureller Teilhabe zugestehen will, akzeptieren, dass einige unter ihnen nicht nur wenig haben, sondern »zu wenig«? Dieser besondere moralische Imperativ des Begriffs der Armut führt immer wieder zu Debatten, wie Armut eigentlich gemessen werden soll, er demonstriert aber auch, wie wichtig die Beschreibung und Erklärung von Armutstrends sind.

In meiner Dissertation habe ich versucht, zwei Forschungsperspektiven auf Armut zu verbinden. Auf der einen Seite die Bedeutung von Armut als zentraler Indikator der Sozialberichterstattung, die sich inzwischen regelmäßig in nationalen und internationalen politischen Dokumenten niederschlägt, etwa wenn Tony Blair und Gerhard Schröder in den 90er Jahren das Ziel der Bekämpfung von Armut in ihr Programm für den »Dritten Weg« aufnehmen, oder wenn Armut als Indikator immer wieder prominent in

den verschiedenen sozialen Benchmarking-Programmen der EU auftaucht. Auf der anderen Seite gilt Armut, wie etwa von Lutz Leisering und Robert Walker Ende der 1990er Jahre formuliert wurde, als Seismograph für die Wirkung des gesellschaftlichen Wandels. Während die Erklärung von empirisch beobachteten Trends in Armut auf der einen Seite also quasi als Selbstzweck ihre Berechtigung hat, ist sie in der zweiten Perspektive ein Indikator, dessen Verlauf uns etwas über die Wirkung von tiefgreifenden Veränderungen im Gefüge moderner Gesellschaften verrät.

In meiner Arbeit untersuche ich deshalb, wie und warum sich Armut in Deutschland und Großbritannien seit den 1990er Jahren verändert hat. In beiden Ländern ist die Entwicklung von Armut erklärungsbedürftig: In Deutschland beobachten wir einen deutlichen Anstieg der Armutsrisiken, in Großbritannien dagegen einen Rückgang. Diese Entwicklungen sind bekannt, aber ihre Ursachen sind noch keineswegs geklärt. Diese müssen wir kennen, wenn wir aus den Veränderungen lernen und verstehen wollen, welche politischen Maßnahmen Armut heute wirksam bekämpfen können. Gleichzeitig repräsentieren beide Länder geradezu idealtypisch unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen in Arbeitsmärkten und Wohlfahrtsstaaten, die den Effekt sozialen Wandels auf soziale Ungleichheit moderieren und vermitteln. Um meine Perspektive auf Armut zu verdeutlichen und die Relevanz der beobachteten Veränderungen herauszustellen, werde ich im folgenden Abschnitt kurz die Entwicklung in Deutschland skizzieren, bevor ich die Erklärung dieser Trends

und die sich daraus ergebende Implikationen genauer beleuchte.

Armut in Deutschland in den 90er Jahren und heute

Die folgenden Daten sowie alle weiteren Ergebnisse basieren auf zwei Befragungen – auf dem Sozioökonomischen Panel (SOEP) für Deutschland und dem British Household Panel Survey (BHPS) für Großbritannien. In beiden Datensätzen wurden Personen und deren Haushalte nach verschiedenen Themen befragt, unter anderem nach ihrem Einkommen, ihrer Erwerbstätigkeit und ihrem Familienstand. Dabei wurde soweit möglich jede Person im Datensatz jedes Jahr befragt, sodass man auch Veränderungen für einzelne Individuen im Zeitverlauf nachvollziehen kann. Gleichzeitig sind die jeweiligen Stichproben so konzipiert, dass sich auf Basis der Ergebnisse Aussagen über die Gesamtbevölkerung im jeweiligen Jahr machen lassen. Anhand der Daten kann für Deutschland der Zeitraum zwischen 1992 und 2012 und für Großbritannien der Zeitraum zwischen 1992 und 2008 analysiert werden. Am prägnantesten lässt sich die Veränderung der Armut über einen Vergleich von zwei Zeitfenstern beschreiben, einmal zu Beginn des Beobachtungszeitraums 1992–1996 und einmal am Ende des Beobachtungszeitraums 2009–2012. Durch das Zusammenfassen mehrerer Jahre wird erreicht, dass Schwankungen zwischen einzelnen Jahren ausgeglichen werden und die Zahlen durch die höheren Fallzahlen verlässlicher werden. In der Dissertation selbst werden auch die Perioden dazwischen analysiert, aber die Konzentration auf die beiden äußeren Zeitfenster fasst die Entwicklungen gut zusammen.

Anhand der Daten lässt sich zeigen, dass in den 1990er Jahren in Deutschland zwischen 7 und 8% der befragten Personen der Stichprobe arm waren. Da sich die Arbeit auf Personen zwi-

schen 25 und 60 Jahren konzentriert – eine Gruppe, die typischerweise unterdurchschnittliche Armutsrisiken aufweist – liegen diese Zahlen unter den Armutsrisiken der Gesamtbevölkerung. Ich beziehe mich dabei auf das Konzept der relativen Einkommensarmut. Demnach sind Personen dann arm, wenn ihr Haushaltsnettoeinkommen, gewichtet nach der Zusammensetzung und Anzahl der Haushaltsmitglieder, unterhalb der Armutsschwelle liegt. Die Armutsschwelle ist dabei so gewählt, dass sie ein deutliches Unterschreiten des in Deutschland zu dieser Zeit »normalen« Einkommens anzeigt. Präzisiert wird dies im Einklang mit der nationalen und europäischen Literatur als 60% des Medianeinkommens in dem jeweiligen Jahr.

Hinter dem einfachen Indikator der Armutsquote verbergen sich beträchtliche Unterschiede in den Armutsrisiken verschiedener gesellschaftlicher Gruppen. Im Fokus der Arbeit stehen vor allen Dingen Unterschiede nach dem Bildungsabschluss und der Berufsklasse, weil diese Variablen wichtige Indikatoren für die Position von Individuen innerhalb der Sozialstruktur darstellen und daher anzeigen, inwiefern Armutsrisiken entlang anderer Dimensionen sozialer Ungleichheit verteilt sind. Für das Zeitfenster 1992–1996 liegen zum Beispiel die Armutsrisiken für Personen mit Fachhochschulabschluss oder Hochschulabschluss nur bei etwa 2,5%, für Personen mit beruflichem Bildungsabschluss bei 4,6% und für Personen mit Hauptschulabschluss oder keinem Abschluss bei 16,2%. Für Personen in den obersten Berufsklassen – den Dienstklassen, also höheren Angestellten und Beamtenpositionen – liegen Armutsrisiken bei etwa 3,1%, bei Personen in den unteren Arbeiterklassen dagegen bei 12,8%. Diese Unterschiede zwischen den Gruppen gelten unter Kontrolle einiger zentraler demographischer Variablen wie z.B. dem Geschlecht und dem Alter.

Springen wir ans Ende des Untersuchungs-fensters, so ist die Armutsrisikoquote in Deutschland von 8% um etwa zwei Prozentpunkte auf 10% gestiegen. Das heißt, statt etwa jede dreizehnte zufällig ausgewählte Person ist zwischen 2009 und 2012 jede zehnte Person von Einkommensarmut betroffen. Gleichzeitig sind die Unterschiede der Armutsrisiken zwischen gesellschaftlichen Gruppen größer geworden. So ist das Armutsrisiko für Akademiker zwar leicht auf 3,2% gestiegen, der Anstieg ist jedoch stärker für Personen mit niedrigeren Bildungsabschlüssen, z.B. auf 7,3% für Personen mit beruflichem Bildungsabschluss und sogar auf 32,1% für Personen, die höchstens einen Hauptschulabschluss haben. Bei den Berufsklassen sieht es ähnlich aus: Für Personen in den Dienstklassen liegen die Armutsrisiken nach wie vor nur bei 3,5%, bei Personen der unteren Arbeiterklassen bei 20,4%.

Der Anstieg der Armutsrisiken stellt also nicht so sehr eine Ausweitung von Risiken auf alle gesellschaftlichen Gruppen dar – ein hoher Bildungsabschluss und eine gute berufliche Position schützen nach wie vor sehr wirksam vor Armut –, sondern eine Konzentration von Armut auf die gesellschaftlichen Gruppen, die ohnehin ein relativ hohes Armutsrisiko haben.

Ähnliche Ergebnisse finden sich für die zeitliche Dynamik von Armut: Personen in Armut stellen keine stabile Gruppe dar, sondern Einkommensarmut ist vielmehr ein Zustand, in den man abrutschen kann – z.B. durch Arbeitslosigkeit – und den man auch wieder verlassen kann, wenn sich die Einkommenssituation verbessert. Besonders interessant ist deshalb, wie häufig solche Einstiege und Ausstiege in und aus Armut vorkommen und wie lange Personen typischerweise in Armut verbleiben. Wenn Ausstiege aus Armut relativ häufig sind und Personen häufig aus höheren Einkommenspositionen in Armut fallen, dann wäre dies ein Indikator für eine hohe Dynamik der Einkommen in den un-

teren Einkommenspositionen. Personen wären dann jeweils nur kurzfristig arm, aber es wären insgesamt viele Personen mindestens kurzzeitig von Armut betroffen.

Zu Beginn des Untersuchungszeitraums hatten Personen, die bereits arm sind, eine um 53 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, im folgenden Jahr arm zu sein, als Personen, die nicht arm sind. Diese Differenz zwischen Personen in Armut und Personen, die nicht arm sind, ist bis zum letzten Zeitfenster auf 63 Prozentpunkte gestiegen. Armut ist also nicht nur häufiger geworden, sondern dauert im Durchschnitt auch länger als in den 90er Jahren. Eine nähere Betrachtung von Einstiegen und Ausstiegen in und aus Armut nach unterschiedlicher Dauer des Verbleibs in Armut präzisiert diese Befunde noch weiter: Personen, die mehrere Jahre lang nicht arm waren, fallen nach wie vor mit sehr geringer Wahrscheinlichkeit in Einkommensarmut. Dagegen sind die Risiken für arme Personen, arm zu bleiben, stark gestiegen, ebenso wie das Risiko für Personen, die Armut vor Kurzem verlassen haben, erneut arm zu werden. Auch hier bestätigt sich damit der Befund, dass der Anstieg der Armut in Deutschland weniger ein Ausgreifen von sozialen Risiken in vormals vor Armut relativ geschützten Bevölkerungsgruppen darstellt, sondern vor allem eine Konzentration und Verschärfung von Armutsrisiken für Personen in prekären Positionen.

Viele dieser Ergebnisse sind bereits aus der Forschung bekannt. Der besondere Beitrag der Dissertation liegt dagegen in der systematischen Erklärung der Trends auf Basis eines theoriegeleiteten analytischen Modells. Dieses Modell beschreibt zum einen die unmittelbaren und mittelbaren Ursachen individueller Armutsrisiken, zum anderen auch, inwiefern gesellschaftliche Veränderungen auf Arbeitsmärkten, in Haushaltsstrukturen und in der Sozialpolitik Armutsrisiken verändern.

Wie lässt sich Armut erklären, und welche Rolle spielen gesellschaftliche Veränderungen?

Als Basis für eine Erklärung von nationalen Mustern von Armut dient ein analytisches Modell auf der individuellen Ebene, welches durch verschiedene theoretische Ansätze informiert ist. Wie oben schon beschrieben wurde, zählt die sozioökonomische Position von Individuen – hier gemessen durch die Klassenposition und das Qualifikationsniveau – zu den zentralen Faktoren, die Armutsrisiken beeinflussen. Aber wie können wir höhere Armutsrisiken von Niedrigqualifizierten und Personen in Arbeiterberufen im Vergleich zu anderen Gruppen erklären? Und vor allen Dingen: Wie kommt es, dass diese Unterschiede sich im Zeitverlauf ändern?

Zur Frage, warum und wann Personen von Armut betroffen sind, liefert die Lebenslaufsoziologie wichtige Ansatzpunkte: Ein erster wichtiger Aspekt ist, dass Veränderungen in den Haushaltsstrukturen und der Arbeitsmarktpartizipation, also z.B. der Eintritt in Arbeitslosigkeit oder die Auflösung einer Partnerschaft, die entscheidenden Ereignisse sind, die Veränderungen der Lebenssituation von Individuen auslösen. Diese Ereignisse sind jedoch als Erklärungsfaktoren nicht in Konkurrenz zur Position der Individuen in der Sozialstruktur zu interpretieren, sondern vielmehr als komplementär, indem sie die Wirkung der sozioökonomischen Charakteristika auf Armutsrisiken vermitteln. Personen mit einem niedrigeren Bildungsabschluss sind unter anderem deshalb häufiger arm, weil sie ein höheres Risiko haben, arbeitslos zu werden, aber auch, weil sie häufiger mit Partnern zusammenleben, die ebenfalls einen niedrigen Bildungsabschluss haben. Dabei lassen sich der Zusammenhang zwischen der sozioökonomischen Position und der Stellung im Arbeitsmarkt oder der Einfluss auf die Zusammensetzung des Haushalts durch verschiedene ökonomische und soziologische Theorien begründen,

etwa die Humankapitaltheorie für den Zusammenhang von Bildung und Arbeitsmarkterfolg oder die Theorie der sozialen Selektivität von Partnermärkten für die Wirkung auf die Haushaltszusammensetzung.

Ein weiterer konzeptioneller Baustein der Lebenslaufsoziologie ist die Idee, dass verschiedene Lebensbereiche, also hier vor allem der Arbeitsmarkt und die Familie, nicht unabhängig voneinander sind, sondern sich gegenseitig in ihrer Ausgestaltung und ihrer Wirkung auf Armutsrisiken bedingen. Der Einfluss beider Teilbereiche – Arbeitsmarkt und Haushaltsstruktur – auf Armutsrisiken ist damit nicht rein additiv und unabhängig voneinander, und Risiken in einem der beiden Bereiche können durch den anderen entweder verschärft oder kompensiert werden. Nichterwerbstätigkeit ist zum Beispiel nicht zwangsläufig ein Armutsrisiko, solange Personen über das Einkommen anderer Haushaltsmitglieder abgesichert sind. Das bedeutet, dass die Effekte von Trends in Arbeitsmärkten und Haushaltsstrukturen auf Armutsrisiken häufig nur dann verstanden werden können, wenn gleichzeitig Strukturen und Veränderungen in dem jeweils anderen Lebensbereich berücksichtigt werden.

Zuletzt spiegelt sich der Einfluss der Lebenslaufsoziologie in der Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten sowohl innerhalb der einzelnen Lebensbereiche als auch über unterschiedlicher Lebensbereiche hinweg wider. Präkäre Erwerbsverläufe können zukünftige Armutsrisiken, Erwerbschancen und Haushaltsstrukturen beeinflussen, da sie mit schlechteren Chancen bei der Jobsuche und ungünstigen Voraussetzungen für das Gründen und Aufrechterhalten einer Partnerschaft oder Familie einhergehen. Es stellt sich außerdem die Frage, inwiefern Armut selbst im weiteren Verlauf auch zukünftige Armutsrisiken von Individuen prägt. Auch hier lassen sich die Zusammenhänge aus

verschiedenen Ansätzen, etwa Theorien sozialer Exklusion oder psychologischen Ansätzen, zur Wirkung von Armut auf individuelle Entscheidungen begründen.

Dieses analytische Grundmodell zur Erklärung individueller Armutsrisiken ist in meiner Arbeit bewusst ergebnisoffen gehalten. Allerdings können die Vorhersagen wichtiger Zeitdiagnosen zum Wandel sozialer Ungleichheit in modernen Gesellschaften anhand dieses Modells einem empirischen Test unterzogen werden. So erwarten von Ulrich Becks »Risikogesellschaft« inspirierte Armutsforscher einen Bedeutungsverlust der soziostrukturellen Eigenschaften von Personen und ein Ausgreifen der (neuen) Risiken in Arbeitsmärkten und Haushaltsstrukturen in weite Teile der Gesellschaft. Dies würde letztendlich zu einer stärkeren Dynamik von Armut führen. Im Gegensatz dazu lassen sich Theorien der sozialen Exklusion und kumulativen Benachteiligung als Zeitdiagnose so verstehen, dass sich Risiken über Lebensbereiche hinweg und im Zeitverlauf zunehmend auf dieselben Individuen konzentrieren und damit zu einer zunehmenden gesellschaftlichen Marginalisierung dieser Gruppe führen. Diese gegensätzlichen Diagnosen sind keineswegs nur von akademischem Interesse, sondern spiegeln sich längst auch in öffentlichen Debatten wider. Auf diesen Aspekt wird im Fazit dieses Textes noch einzugehen sein.

Um die spezifischen Entwicklungen in Deutschland und Großbritannien zu erklären, sind statt allgemeiner Zeitdiagnosen die spezifischen Kombinationen der jeweiligen Entwicklungen in Arbeitsmärkten, Haushaltsstrukturen und sozialen Transfers deutlich fruchtbarer. Dafür muss das oben in seinen Grundzügen entwickelte analytische Modell um Einflüsse der nationalen Ebene erweitert werden. Analytisch lässt sich die Wirkung von Kontextbedingungen auf soziale Ungleichheit und Armut in zwei Erklä-

rungspfade differenzieren: Veränderungen des Arbeitsmarktes – etwa die wachsende Bedeutung von Qualifikation oder die Effekte der Deindustrialisierung – aber auch veränderte Familienstrukturen und Partnermärkte beziehen sich letztendlich darauf, wie Kontextbedingungen die Prävalenz und Verteilung sozialer Risiken beeinflussen. Wie häufig ist also zum Beispiel Arbeitslosigkeit oder Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, und durch welche Faktoren werden Risiken beeinflusst? Inwiefern solche Risiken tatsächlich zu Armut führen, hängt jedoch auch von der Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates ab, also der staatlichen Absicherung im Rahmen sozialer Sicherungssysteme wie der Arbeitslosenversicherung oder der Sozialhilfe. Der zweite Wirkungspfad beschäftigt sich also mit der Frage, inwiefern der Staat unterschiedliche Risiken wie Arbeitslosigkeit oder auch Ehescheidungen durch soziale Transfers absichert.

Wie lassen sich diese zwei Wirkungspfade analytisch auseinanderhalten? Armut – im Sinne des in meiner Arbeit verwendeten Indikators der relativen Einkommensarmut – basiert auf den gesamten, von allen Haushaltsmitgliedern geteilten Einkommensressourcen eines Haushalts. Armutsrisiken lassen sich deshalb in den Beitrag der verschiedenen Einkommenskomponenten aufteilen, die sich jeweils auf eine der drei wichtigsten Einkommensquellen zur Vermeidung von Armut beziehen: eigenes Erwerbseinkommen, Erwerbseinkommen anderer Haushaltsmitglieder und staatliche Transferleistungen. Entscheidend für individuelle Armutsrisiken ist erstens die Frage, ob das individuelle Erwerbseinkommen des Befragten ausreicht, um Armut einer alleinstehenden Person zu verhindern. Zweitens betrachte ich den sogenannten »Haushaltspuffer« gegen Armut als Indikator, der anzeigt, ob das Haushaltseinkommen Personen mit einem niedrigen Erwerbseinkommen über die Armutsschwelle hebt – also beispiels-

weise, wenn eine Person nicht erwerbstätig ist, aber trotzdem aufgrund von Erwerbseinkommen anderer Haushaltsmitglieder nicht arm ist. Zuletzt betrachte ich den »Transferpuffer«, der äquivalent zum Haushaltspuffer misst, ob Personen, die ein Haushaltseinkommen unterhalb der Armutsschwelle haben, durch staatliche Transfers vor Armut geschützt werden. Dies wäre etwa der Fall, wenn eine alleinstehende, arbeitslose Person durch Leistungen des Arbeitslosengeldes oder des Arbeitslosengelds II über die Armutsschwelle gehoben würde.

Mit diesem analytischen Rüstzeug lassen sich nun wichtige Fragen empirisch klären: Sind die steigenden Armutsrisiken in Deutschland auf eine Abnahme der Absicherung durch den Wohlfahrtsstaat zurückzuführen, oder liegen die Ursachen im Wandel von Arbeitsmärkten oder Familienstrukturen begründet? Je nachdem, wie diese Frage zu beantworten ist, wird auch die Bewertung politischer Handlungsoptionen zur Bekämpfung von Armut unterschiedlich ausfallen. Gleichzeitig stellt sich im Angesicht der positiven Entwicklung des Rückgangs der Armutsrisiken in Großbritannien die Frage, ob dies vor allem eine Folge eines boomenden Arbeitsmarktes oder aber gezielter staatlicher Interventionen war. Kann demnach Großbritannien als Vorbild für alternative Wege der Armutsbekämpfung in Deutschland dienen? Im folgenden Abschnitt beschäftige ich mich mit diesen Fragen, indem ich die Ergebnisse zur Erklärung der Trends zunächst für Deutschland und dann für Großbritannien zusammenfasse.

Erklärung von Armutstrends in Deutschland und Großbritannien?

Ein zentraler Befund der Dissertation ist, dass sich der Anstieg der Armutsrisiken in Deutschland in erster Linie aus steigenden Risiken für die Markteinkommen von Individuen erklären lässt, während Veränderungen in den Transfer-

einkommen trotz der viel diskutierten Reformen der Absicherung bei Arbeitslosigkeit – im Rahmen der sogenannten Hartz-IV-Reform – weniger bedeutsam sind. Diese Veränderungen in der Verteilung der Markteinkommen von Haushalten lassen sich zunächst auf eine gestiegene Polarisierung des Arbeitsmarktes zurückführen und des damit einhergehenden steigenden Anteils von Personen mit Erwerbseinkommen, die nicht ausreichen, um Armut zu vermeiden. Zwar steht dieser Polarisierung der Einkommen unter den Beschäftigten eine positive Arbeitsmarktentwicklung seit Mitte der 2000er Jahre und eine gestiegene Erwerbsbeteiligung von Frauen gegenüber, aber diese Entwicklungen können die Effekte steigender Ungleichheiten im Arbeitsmarkt nicht kompensieren.

Die Veränderungen der Armutsrisiken in Deutschland lassen sich jedoch nicht verstehen, ohne gleichzeitig den Haushaltskontext der Individuen zu berücksichtigen. Eine wachsende Bedeutung von Singlehaushalten und eine immer stärkere Polarisierung der Einkommen zwischen Paarhaushalten führten nämlich dazu, dass immer weniger Personen mit geringen Erwerbseinkommen auf ausreichende Ressourcen anderer Haushaltsmitglieder zurückgreifen können. Die Personen mit geringen Erwerbseinkommen leben also immer häufiger allein oder mit anderen Personen zusammen, deren Erwerbseinkommen ebenfalls – aufgrund von Arbeitslosigkeit oder Niedriglohnbeschäftigung – nicht ausreicht, um das Abfallen des Haushalts in Einkommensarmut zu verhindern. Der Anstieg der Armut ist dementsprechend Ausdruck tief greifender Veränderungen in mehreren gesellschaftlichen Teilbereichen und nicht lediglich das Ergebnis einzelner sozialpolitischer Reformen oder einer Phase schlechter Konjunktur.

Auch wenn sie nicht der entscheidende Faktor waren, haben Veränderungen der staatlichen Absicherung diese gestiegenen Risiken

eher verschärft, als dass sie sie kompensierten. Staatliche Transfers verhindern Armut von Haushalten mit geringen Markteinkommen sogar etwas seltener als in den 1990er Jahren, besonders für arbeitslose Personen. Diese Veränderung lässt sich allerdings fast vollständig durch die Veränderungen der Haushaltszusammensetzung und nicht durch politische Reformen erklären. Das Problem der Sozialpolitik in Deutschland im Untersuchungszeitraum war also eher, dass sie nicht ausreichend auf die Veränderungen in Arbeitsmärkten und Haushaltsstrukturen reagiert hat, und nicht, dass sich das Niveau sozialer Transfers für Personen mit hohen Armutsrisiken verringert hat.

Die rückläufigen Armutsquoten in Großbritannien lassen sich dagegen nicht in erster Linie aus einer Veränderung der Verteilung der Markteinkommen zwischen Haushalten erklären. Zwar steigen auch hier Niedriglohnrisiken im Untersuchungszeitraum leicht an, aber diese schlagen sich auch unter Kontrolle der gesunkenen Arbeitslosigkeit nicht in einem Anstieg des Anteils der Personen nieder, die kein existenzsicherndes Einkommen erzielen. Dagegen entwickeln sich die Haushaltsressourcen unter Kontrolle der positiven Arbeitsmarktentwicklung zum Teil aufgrund einer ebenfalls steigenden Partnerlosigkeit fast ebenso negativ wie in Deutschland.

Der entscheidende Unterschied zwischen beiden Ländern ist aber eine verbesserte staatliche Absicherung von Armutsrisiken, die sich auf eine Ausweitung verschiedener Tax Credit-Programme zugunsten vor allem von Haushalten mit niedrigen Einkommen und Kindern zurückführen lassen. Diese Transfersysteme sehen eine Auszahlung von Leistungen für Beschäftigte (Working Tax Credit) und Haushalte mit Kindern (Child Tax Credit) mit niedrigen Haushaltseinkommen vor, die nur nach und nach mit höheren Einkommen abgeschmolzen werden. Es

handelt sich also um bedürftigkeitsgeprüfte Transfers – wie z.B. in Deutschland das ALG II bzw. Hartz IV –, die jedoch explizit als Ergänzung und nicht Ersatz von niedrigen Einkünften auf dem Arbeitsmarkt konzipiert sind. Diese Leistungen wurden Anfang des neuen Jahrtausends großzügiger gestaltet, und dies hat ganz zentral zu den gesunkenen Armutsrisiken in Großbritannien beigetragen. Die besondere Bedeutung der Child Tax Credits zeigt sich auch darin, dass vor allem Armutsrisiken von Haushalten mit Kindern und dabei ganz besonders von Alleinerziehenden massiv zurückgegangen sind.

Neben den gegensätzlichen globalen Trends besteht ein weiterer zentraler Unterschied zwischen beiden Ländern in Veränderungen der Verteilung von Armutsrisiken in der Bevölkerung. Wie oben beschrieben, vergrößern sich die Unterschiede nach der sozioökonomischen Position der Individuen in Deutschland. Ähnlich wie für die allgemeinen Trends in beiden Ländern können auch diese Unterschiede durch die Betrachtung der verschiedenen Einkommenskomponenten erklärt werden.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse dabei, dass Trends in Arbeitsmärkten und Haushaltsstrukturen in Deutschland auch deshalb eine so unmittelbare Wirkung auf Armutsrisiken haben, weil ihre Wirkung sozial sehr selektiv ist. Sowohl gestiegene Arbeitsmarktrisiken als auch Partnerlosigkeit und niedrige Ressourcen von Lebenspartnern betreffen in erster Linie Personen mit niedrigen Qualifikationen und in unteren Erwerbsklassen. Die gestiegenen Risiken sind also nicht zufällig über die Bevölkerung verteilt, sondern steigen disproportional für Personen mit niedrigem Bildungsabschluss und in unteren Berufsklassen. Damit kumulieren sich Risiken in verschiedenen Lebensbereichen immer stärker für diese Personengruppen. Ihnen fehlen also gleichzeitig eigene Einkommensressourcen, und

dieses Defizit kann immer seltener durch andere Haushaltsmitglieder kompensiert werden. Ähnliche Befunde ergeben sich in Bezug auf die Pfadabhängigkeiten für Personen mit prekären Erwerbsbiographien und mit vorherigen Armutserfahrungen. Diese Personen haben häufiger Schwierigkeiten, auf dem Arbeitsmarkt ein ausreichendes Einkommen zu erwirtschaften, und leben gleichzeitig seltener mit Personen zusammen, die ihrerseits ein ausreichendes Einkommen verdienen.

Dieses Bild einer zunehmenden Konzentration von Armutsrisiken auf bestimmte Personengruppen wird zusätzlich verstärkt durch die Tatsache, dass auch soziale Transfers in Deutschland in ihrer Wirkung sozial selektiv sind: Durch die Bedeutung des Äquivalenzprinzips von Beiträgen und Bezügen innerhalb der Sozialversicherungen sind auch hier Personen mit den niedrigsten Ressourcen am schlechtesten vor Armut geschützt. Dies ist kein neues Phänomen, sondern seit Jahrzehnten ein prägendes Merkmal des deutschen Wohlfahrtsstaates. Durch die zunehmende Konzentration von marktbedingten Armutsrisiken auf Personen, die geringe Ansprüche an die Sozialversicherungen erwerben, kommen diese Unterschiede jedoch stärker zum Tragen.

In Großbritannien dagegen ist der leichte Anstieg von Risiken für Markteinkommen relativ gleichmäßig über die Bevölkerung verteilt. Bemerkenswert ist vor allem die gestiegene Dynamik der Armut in Großbritannien, die sich sowohl aus verbesserten Ausstiegchancen aus Armut – gefördert durch verbesserte Erwerbschancen und Transferpuffer – zusammensetzen als auch durch ein erhöhtes Risiko für Personen in relativ gesicherten Einkommenspositionen, arm zu werden.

Wie lassen sich diese Ergebnisse für beide Länder prägnant zusammenfassen? Wenn wir

die Entwicklungen auf allgemeine Theorien des Wandels von Armut und Ungleichheit rückbeziehen, so entspricht die Entwicklung in Deutschland den Vorhersagen der Theorien sozialer Exklusion. Steigende Armut führt demnach zunehmend zum Ausschluss von Teilen der Bevölkerung von den ökonomischen Voraussetzungen, vollumfänglich am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Die zunehmende Verfestigung von Armut in Deutschland lässt sich demnach durch eine Kumulierung sozialer Risiken begründen, die sich zum einen auf die gleichzeitige Benachteiligung der unteren sozialen Klassen in mehreren Lebensbereichen zurückführen lässt, zum anderen auf die Pfadabhängigkeit von prekären Erwerbspositionen und ihre Rückwirkung auf andere Lebensbereiche.

Der Vergleich mit Großbritannien zeigt jedoch, dass diese Prozesse keine automatische Folge der Modernisierung von Gesellschaften sind, denn hier stützen die Ergebnisse die Diagnose einer Temporalisierung von Armutsrisiken. Zwar treten strukturelle Merkmale wie die soziale Klasse keineswegs in den Hintergrund, aber dennoch fallen hier verbesserte Chancen des Ausstiegs aus Armut und damit kürzere Armutsepisoden mit konstant hohen und sogar ansteigenden Risiken zusammen, aus gesicherten Einkommenspositionen in Armut zu fallen.

Statt einer einheitlichen Zeitdiagnose zu entsprechen, ergibt sich der Wandel von Mustern sozialer Ungleichheit demnach aus einem komplexen Zusammenspiel von Veränderungen in Arbeitsmärkten, Haushaltsstrukturen und Sozialpolitik. Das nach wie vor hohe institutionelle Sicherungsniveau der mittleren und oberen Schichten in Deutschland und deren zunehmende soziale Geschlossenheit führt offenbar dazu, dass erhöhte Flexibilitätsanforderungen die Risiken vor allem in den unteren Bereichen der Sozialstruktur erhöhen. Im liberalen Großbritannien dagegen sind in stärkerem Maße alle Bevöl-

kerungsgruppen von gestiegenen Risiken betroffen, während vor allem diejenigen mit den geringsten Ressourcen von der Ausweitung bedürftigkeitsgeprüfter Transfers profitieren. Diese Interpretation macht auch deutlich, dass der Wandel sozialer Ungleichheit politisch und gesellschaftlich gestaltet werden kann und nicht einfach als Folge von Modernisierungsprozessen hingenommen werden muss.

Exkurs: Ist Einkommensarmut ein geeigneter Indikator?

Zu Beginn des Textes habe ich darauf hingewiesen, dass die Messung von Armut umstritten ist. Einkommensarmut ist zwar der am häufigsten verwendete Indikator für Armut oder zumindest das Armutsrisiko, aber diese Dominanz der einkommensbasierten Messung stößt immer wieder auf teils heftige Kritik. Ein zentrales Argument der Kritiker ist, dass das Haushaltseinkommen nicht direkt etwas über den tatsächlichen Lebensstandard der betroffenen Personen aussagt. Über das Einkommen hinaus verfügen Individuen häufig über weitere, auch soziale oder kulturelle Ressourcen, und sie unterscheiden sich darin, wie effektiv sie Einkommen in einen guten Lebensstandard umsetzen können. So könnte sich auch im Untersuchungszeitraum meiner Studie verändert haben, inwiefern Einkommensarmut tatsächlich zu Einschnitten im Lebensstandard führt. Für Teile des von mir untersuchten Zeitraums kann ich diese Möglichkeit testen, indem ich Informationen dazu nutze, welche Güter oder Dienstleistungen sich Personen finanziell nicht leisten können.

Dabei zeigt sich, dass Armut in Deutschland in jüngeren Jahren gleichermaßen oder sogar stärker zu materiellen Einschränkungen im Lebensstandard führt als in den 1990er Jahren. Demgegenüber reduziert sich in Großbritannien parallel zum Rückgang der Armutsrisiken auch die Stärke des Effekts von Einkommensarmut

auf den Lebensstandard. Diese Ergebnisse relativieren also keineswegs die gefundenen Trends in Bezug auf die Einkommensarmut, sondern unterstreichen vielmehr, dass die Veränderungen im deutschen Fall eine reale Verschlechterung der Situationen eines Teils der Bevölkerung darstellen, im Falle Großbritanniens dagegen eine Verbesserung.

Fazit und Implikationen

Zu Beginn habe ich auf zwei Perspektiven auf das Thema Armut hingewiesen: Armut als Seismograph für gesellschaftlichen Wandel und Armut als soziales Problem. Beide Perspektiven verweisen auch auf Implikationen der Ergebnisse meiner Arbeit für Debatten außerhalb wissenschaftlicher Fachdiskussionen. Diese lassen sich durch zwei zu beantwortende Fragen konkretisieren: In was für einer Gesellschaft leben wir eigentlich? Und was können wir tun, um Armut effektiv zu bekämpfen?

In Bezug auf die erste Frage zeigte sich, dass Armutsrisiken in Deutschland sich zunehmend auf bestimmte Gruppen konzentrieren. Das heißt auch, dass weite Teile der Bevölkerung ähnlich gut vor Armut geschützt sind wie in den 1990er Jahren. Personen mit gutem Bildungsabschluss und in höheren Berufsklassen haben nach wie vor gute Beschäftigungschancen. Selbst wenn sie ihre Beschäftigung vorübergehend verlieren sollten, können sie häufig auf die Unterstützung von Familienmitgliedern bauen. Sollte auch dies nicht reichen, so sind die Leistungen der Arbeitslosenversicherung für Personen, die nicht lange arbeitslos sind und vorher gut verdient haben, praktisch genauso großzügig wie in den 90er Jahren. Dagegen dauert Armut für diejenigen, die davon betroffen sind, länger, und es fällt ihnen trotz der sinkenden Arbeitslosigkeit schwerer, sich durch Erwerbstätigkeit oder mithilfe der Einkünfte anderer Haushaltmitglieder daraus zu befreien. Die Grä-

ben zwischen diesen Personengruppen werden tiefer, und der durch Einkommensarmut implizierte gesellschaftliche Ausschluss scheint im Zeitverlauf schwerwiegender zu werden.

Wie sieht die Bilanz dagegen in Großbritannien aus? Gräben zwischen denjenigen, die auf dem Arbeitsmarkt gute Chancen haben, und denjenigen mit schlechten Chancen sind hier traditionell tief, und sie sind auch im Zeitverlauf kaum flacher geworden. Großbritannien ist nach wie vor eine zutiefst ungleiche Gesellschaft, und der Staat greift wenig in das Marktgeschehen ein – Arbeitsmärkte sind beispielsweise deutlich weniger stark reguliert als in Deutschland. Gleichzeitig ist die wohlfahrtsstaatliche Absicherung weniger mit dem vorherigen Einkommen verknüpft, sodass das Risiko, bei Arbeitslosigkeit in Armut zu fallen, für breite Bevölkerungsgruppen ausgeprägter ist als in Deutschland. Armutsrisiken sind gegen Ende des Untersuchungszeitraums in Großbritannien nicht geringer als in Deutschland, allerdings gibt es mehr Bewegung zwischen Armut und anderen Einkommenspositionen.

Tatsächlich hat die Politik in Großbritannien mit sehr gezielten Maßnahmen erreicht, dass das Problem der Einkommensarmut reduziert wurde: einerseits durch eine Politik unter dem Motto »Making work pay«, welche die Kombination von Niedriglohnbeschäftigung und Transferbezug erleichterte und dies durch einen gesetzlichen Mindestlohn ergänzte. Andererseits wurde die Bekämpfung von Kinderarmut zum wichtigen Leitmotiv der Familienpolitik, und mit diesem Ziel wurden großzügigere Leistungen für Haushalte mit Kindern eingeführt. Dabei sollen einige wichtige Einschränkungen nicht außen vor gelassen werden: Der Untersuchungszeitraum für Großbritannien war aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf die Jahre zwischen 1992 und 2008 beschränkt. Dies ist ein Zeitraum, in dem es Großbritannien wirtschaftlich

außerordentlich gut ging, und er schließt Veränderungen im Zuge der globalen Finanzkrise und danach nicht mit ein. Außerdem startete Großbritannien mit einem deutlich höheren Sockel der Armut als Deutschland. Dennoch lassen sich durch den Vergleich beider Länder einige wichtige Erkenntnisse zur zweiten Frage ziehen: Wie kann Armut durch politische Maßnahmen effektiv bekämpft werden?

Schon aus seiner eigenen Geschichte der letzten 20 bis 30 Jahre kann Deutschland zur Armutsbekämpfung einiges lernen. Tatsächlich war Deutschland in den 1990er Jahren trotz der Herausforderungen der Wiedervereinigung ein Land, in dem Armutsrisiken insgesamt moderat und in Bezug auf die sozioökonomische Position von Individuen verhältnismäßig egalitär verteilt waren. Dies war jedoch weniger ein Verdienst des Wohlfahrtsstaates, sondern Ergebnis einer geringen Lohnspreizung auf dem Arbeitsmarkt in Kombination mit relativ stabilen Haushaltsstrukturen. In einem solchen Kontext relativ geringer und wenig konzentrierter Risiken für Markteinkommen konnte auch der deutsche Wohlfahrtsstaat, der großzügige Leistungen an vorherige stabile Beschäftigung knüpft, die verbleibenden Armutsrisiken gut bekämpfen. Im Angesicht der gestiegenen Ungleichheiten in Arbeitsmärkten und einer geringeren Stabilität von Familien treten die traditionellen Schwächen des deutschen Wohlfahrtsstaates stärker zutage. Auf die relativ großzügigen Leistungen der Sozialversicherung können Personen mit hohen Armutsrisiken häufig nicht zurückgreifen, da sie keine ausreichenden Ansprüche erworben haben. Die Leistungen der Grundsicherung – also vor allen Dingen das ALG II – sind dagegen für immer mehr Menschen die einzige Absicherung.

Das Beispiel Großbritannien zeigt, inwiefern eine Konzentration auf solche Transfers Armutsrisiken für Haushalte mit geringen Ein-

kommen reduzieren kann. Die Botschaft ist hier sehr simpel: Wer Einkommensarmut reduzieren möchte, muss mehr Geld für Transfers ausgeben, die Personen mit niedrigen Haushaltseinkommen zugutekommen. Dagegen wäre eine Ausweitung von Leistungen der Sozialversicherungen in der Armutsbekämpfung nur dann effektiv, wenn gleichzeitig der Personenkreis, der Anspruch auf diese Leistungen hat, deutlich ausgeweitet würde.

Der britische Weg der Armutsbekämpfung beinhaltet aber auch, dass zugrunde liegende Ursachen steigender Armutsrisiken – vor allem die Veränderungen auf Arbeitsmärkten und Haushaltsstrukturen – nicht bekämpft wurden. So wissen wir aus der Forschung zu steigenden Arbeitsmarktungleichheiten in Deutschland, dass diese auch durch politische Veränderungen begünstigt wurden, indem etwa die Regulierung von Arbeitsbeziehungen partiell gelockert und vor allem atypische Beschäftigung gefördert wurde. Eine Politik der Armutsbekämpfung könnte auch hier ansetzen und versuchen, die Ungleichheiten auf Arbeitsmärkten zu reduzieren. Den Verlust der Sicherungsfunktion der Familie politisch zu bekämpfen, erscheint deutlich schwieriger, allerdings würden sich verbesserte Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt gerade

für diejenigen positiv auswirken, die nicht auf die notwendigen Ressourcen im Haushalt zurückgreifen können.

Aufgrund verschiedener externer Faktoren, die zu steigenden Arbeitsmarktungleichheiten beigetragen haben – etwa der Bedeutungsverlust der Gewerkschaften oder der technologische Wandel –, erscheint eine Rückkehr zu ähnlich egalitären Arbeitsmärkten wie im Deutschland der 90er Jahre allerdings unrealistisch. Es sollte auch nicht vergessen werden, dass die relative Lohnungleichheit in den 90er Jahren mit dem Ausschluss von immer mehr Personen vom Arbeitsmarkt einherging. Neben langfristig wirkenden Maßnahmen – wie der Vermeidung von »Bildungsverlierern« und der Chancenungleichheit im Bildungssystem – scheinen deshalb gezielte sozialpolitische Investitionen ein wichtiger Baustein in jedem politischen Programm zur Bekämpfung von Armut zu sein. Ihr Ertrag wäre kaum zu überschätzen: Hohe Armutsrisiken gefährden gesellschaftlichen Zusammenhalt und verletzen unsere Vorstellung einer gerechten Gesellschaft, sie verschlechtern massiv die Zukunftschancen der Betroffenen und nicht zuletzt die Perspektiven ihrer Kinder.