

Wer bestimmt, was Armut ist? : Ohne klare Armutsdefinition keine wirksame Armutsbekämpfung

Autor(en): **Enderle, Georges**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **12 (1992)**

Heft 23

PDF erstellt am: **30.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-651730>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Wer bestimmt, was Armut ist?

Ohne klare Armutsdefinition keine wirksame Armutsbekämpfung

Armut ist zu wichtig, als dass man sie dem Streit um Definitionen überlassen dürfte. Denn definieren ist nur ein Teil der wissenschaftlichen Arbeit, und über Armut reden ist nicht das gleiche wie davon betroffen sein. Trotzdem muss auch um die Armutsdefinition gestritten werden, weil sie die Wahrnehmung, Erklärung und Bekämpfung von Armut wesentlich beeinflusst und sehr unterschiedliche Folgen für die Armutsbetroffenen (und auch für die andern) haben kann.

Die Armutsdiskussion in der Schweiz ist nun schon einige Jahre alt und umfasst neben zahllosen Berichten und Beiträgen in den Massenmedien, insbesondere in der Presse, eine Fülle von Untersuchungen, die wohl niemand mehr vollständig und bis in die Einzelheiten kennt und entsprechend beurteilen kann. Weitaus am meisten davon sind empirische Studien, und nur wenige befassen sich damit, wie und vor allem auch warum Armut in der Schweiz bekämpft und überwunden werden sollte. Sicher ist die Erarbeitung des empirischen Befunds aus sozialwissenschaftlicher wie sozialpolitischer Sicht unverzichtbar, aber doch nur ein erster Schritt, wenn es nicht nur um die Bewusstwerdung der Bevölkerung, sondern um die Verbesserung der Lage der Armen gehen soll. Von dieser *handlungsorientierten* Zielsetzung her bekommt die Frage nach der Definition der Armut, einschliesslich ihrer quantitativen Komponenten und zahlenmässigen Konsequenzen, noch ein grösseres Gewicht, als wenn man die Armut nur möglichst wissenschaftlich differenziert verstehen und erklären wollte. Ich vertrete die Auffassung, dass heute trotz mancher Fortschritte *noch schwerwiegende Defizite in der Armutsdefinition* bestehen, die, falls sie nicht korrigiert werden, die Armutsbekämpfung nachhaltig beeinträchtigen. Es sind vor allem drei Punkte, die mir wichtig erscheinen: ein wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher, ein wissenschaftstheoretischer und ein ethischer.

Was haben die Armen zur Armutsdefinition zu sagen?

Nicht nur in Entwicklungsländern, auch in Wohlfahrtsstaaten wird die Armutsproblematik in ihrer Vieldimensionalität und Komplexität von vielen erheblich unterschätzt. Um so wichtiger sind deshalb die konzeptionellen Anstrengungen, über eine einfache Armutsdefinition hinauszugehen und die verschiedenen wirtschaftlichen, politischen, soziokulturellen und andern Dimensionen des Armseins einzubeziehen. Bei manchen dieser Ausweitungsvorschläge wird jedoch *die Härte der wirtschaftlichen Dimension aufgeweicht* und die materiell-finanzielle Not mit ihren Konsequenzen für alle Lebensbereiche verharmlost (was wohl nur möglich ist aus einer relativ gesicherten wirtschaftlichen Position des Beobachters heraus).

Selbstverständlich ist das Geldeinkommen ein recht einfacher Indikator für die wirtschaftliche Lage der Armutsbetroffenen. Er ist aber von entscheidender Bedeutung, wenn in einer hochmonetarisierten Gesellschaft und bei einer extrem ungleichen Vermögensverteilung die unteren Einkommenschichten nur auf die Einkommensfranken angewiesen sind. Wenn dann bloss von "Einkommensschwäche" (oder wirtschaftlicher Schwäche) gesprochen wird, wird der Sachverhalt der wirtschaftlichen Armut verharmlost. Man tut so, als ob der Einkommensindikator die eigentliche wirtschaftliche Lage nur unter-, aber nicht auch überschätzen könne. Eine Überschätzung ist zum Beispiel dann der Fall, wenn man zwar ein bestimmtes Einkommen, aber nicht den Zugang zu gewissen existenzwichtigen Gütern (wie Krankenpflege, minimale Umweltbedingungen) hat. So kann jemand wirtschaftlich arm sein, auch wenn er oder sie ein Einkommen *über* der einkommensmässig definierten Armutsgrenze hat. Deshalb sind die geschätzten Armutszahlen aufgrund des Kriteriums der "Einkommensschwäche" nicht notwendigerweise zu gross, sie können auch zu klein sein.

Grundsätzlich betrachtet, muss also die vollständige Definition der wirtschaftlichen Armut als Indikatoren nicht nur Einkommen (sowie Vermögen u.ä.), sondern *auch die Konsummöglichkeiten, einschliesslich der öffentlich angebotenen*, umfassen. Im Lebenslagenkonzept von Leu, Buri, Schweizer, Ulrich (1992) aber fehlen diese - ein Mangel, der meines Erachtens unbedingt behoben und in der geplanten gesamtschweizerisch repräsentativen Erhebung berücksichtigt werden müsste.

In verschiedenen Armutsstudien werden quantitative und qualitative Aspekte der Armut untersucht (z. B. Füglistaler, Hohl 1992). Dies ist ohne Zweifel ein Fortschritt gegenüber bloss quantitativen oder qualitativen Ansätzen. Freilich muss diese Nebeneinanderstellung theoretisch unbefriedigend und sozialpolitisch problematisch bleiben, solange diese Aspekte nicht in einer umfassenden Armutskonzeption integriert sind (was z. B. das Lebenslagenkonzept beabsichtigt). Um dieses Nebeneinander zu überbrücken, wollte man in einem Armutsprojekt (nicht von Füglistaler/Hohl) die im Steuerregister erfassten Armen zusätzlich noch telefonisch über ihre Lage befragen. Nur schon eine solche Idee scheint mir ausserordentlich naiv zu sein und anzuzeigen, dass man von der Realität der Armen keine grosse Ahnung hat; das Befragungsprojekt ist denn auch bald gescheitert.

Dieser Missgriff kann Anlass zu einer grundsätzlichen Frage sein, nämlich ob und in welcher Form die Armen selber an der Armutsforschung beteiligt werden sollen. Auf jeden Fall sind sie davon betroffen und verfügen wohl über die wichtigsten Informationen. Sie sollten meines Erachtens nicht nur als wissenschaftliche Objekte (bei Befragungen etc.), sondern als *Subjekte* ernst genommen werden und u. a. die *Armutsdefinition – auch die wirtschaftliche – wesentlich mitbestimmen* dürfen.

Aus den bisherigen Überlegungen geht hervor, dass zu einer umfassenden Armutsdefinition materielle und immaterielle Aspekte gehören, einschliesslich der öffentlich angebotenen Konsummöglichkeiten und der aktiven Beteiligung der Armen. Der Berechtigungs- und Fähigkeitsansatz von Amar-

tya Sen (vgl. Enderle 1992) erfüllt diese Bedingungen vollständig, nicht aber das Lebenslagenkonzept. Bei der Operationalisierung der Armutsdefinition stellen sich natürlich eine Menge zum Teil schwieriger Fragen, und es ist sozialwissenschaftlich nicht möglich (und auch nicht wünschenswert), eine einzige operationalisierbare Definition aufzustellen. Das kann wohl aber auch nicht heissen, dass nur eine grosse Zahl von Definitionen (im Extrem für jeden Menschen eine eigene) richtig sei. Überdies gibt es in der Schweiz eine sozialversicherungsrechtliche, betriebsrechtliche und fürsorgerechtliche Armutsgrenze (die man wohl als "offiziell" bezeichnen kann.) Aus handlungsorientierter Sicht sollte nach meiner Auffassung *eine gewisse Harmonisierung der Armutsgrenzen in der Schweiz* angestrebt werden (vgl. Enderle 1989). Eine starke Differenzierung oder gar Aufsplitterung in viele Armutsgrenzen für verschiedene Bevölkerungsgruppen, Orte, Kantone und Regionen erschwert die Armutsbekämpfung erheblich, erhöht die Bürokratisierung und wirkt sich meist demütigend für die Armutsbetroffenen aus (vgl. auch Marazzi et al. 1992).

Die Armutsgrenze ist nicht ökonomisch beliebig. Verschiedene Ökonomen behaupten, dass die Festlegung der Armutsgrenze ein rein politischer Entscheid sei (Leu 1989), dass es dafür aus wissenschaftlicher Sicht keine objektiven Massstäbe gebe (Füglister et al. 1992, 16), dass Armut (in der Studie von Buhmann 1988, 68) nur zur Beschreibung des statistischen Faktums "Niedrigeinkommen" verwendet und nicht im Sinne eines normativ ethischen oder politischen Konzeptes zu verstehen sei. Diese wissenschaftstheoretische Sicht widerspiegelt ein Verständnis von Ökonomie, wonach sie sich nur mit beschreibend-analytischen Fragen befassen und alle normativen Wertungen höchstens "von aussen" geben lassen soll. Sie könne sich nur mit Wenn-Dann-Zusammenhängen beschäftigen. So schreibt beispielsweise Leu: "Möglich sind lediglich bedingte Aussagen der Art: "Wenn eine bestimmte Armutsdefinition vorgegeben wird, so beträgt die Armutsquote soundso viele Prozent." Ich halte diese Position für unbefriedigend und naiv; für unbefriedigend, weil sich damit der Ökonom vor einer Stellungnahme drückt und dem Sozialpolitiker, der ihn um Rat fragt, die volle Verantwortung zurückschiebt (ohne wenigstens einen Teil der Verantwortung zu übernehmen, den das Ethos des Ökonomen in seiner Beratungsfunktion meines erachtens erfordert); und für naiv, weil eine implizite Position sowieso eingenommen wird, die sich auf die Arbeit des Ökonomen unweigerlich auswirkt. *Je weniger reflektiert sie ist, desto unberechenbarer und irreführender sind die Konsequenzen.* Wenn man sich hinter einer sogenannten Wertneutralität verschanzt, kann es passieren, dass man für wichtige Bereiche der Armutsproblematik blind ist. So wurden in der sonst sorgfältigen St. Galler Armutsstudie die Wohnausgaben aus der quantitativen Armutsdefinition ausgeschlossen. Von der Armutsdefinition des Bundesgesetzes für Ergänzungsleistungen und des Gesetzes des Kantons St. Gallen für ausserordentliche Ergänzungsleistungen wurde nur ein Teil übernommen und *die darin auch enthaltenen Mietzinsabzüge* - in willkürlicher Weise, muss man sagen - *gänzlich gestrichen*. Dies könnte zu dem etwas bösartigen Kommentar ver-

leiten, dass es nach Ansicht der St. Galler Autoren für die Armen in ihrem Kanton keine Wohnprobleme gebe. Ein Grund für den Ausschluss der Mietzinsabzüge wird kurz angedeutet: "in Absprache mit dem Vorsteher des Departements des Innern des Kantons St. Gallen" (S. 20 f.) - dies obgleich eine "verwaltungsunabhängige Studie" von der Grossrätin Katrin Hilber verlangt wurde. Eine zahlenmässige Konsequenz dieser willkürlich reduzierten Armutsgrenze ist die Tatsache, dass die geschätzte Zahl von 12'000 bis 20'000 Armutsbetroffenen im Kanton St. Gallen (3 bis 5 Prozent der Bevölkerung) eindeutig zu tief ist, die kantonale Armutssituation folglich verharmlost wird, was sich in erster Linie zu Lasten der Armen auswirkt.

Die Armutsbekämpfung muss ethisch fundiert werden

Es wäre an der Zeit, dass die wenig reflektierte wissenschaftstheoretische Position einer wertneutralen Ökonomie zugunsten einer solideren Position überwunden würde. Dies würde nicht bedeuten, dass die Ökonomie eine bestimmte ethische Auffassung einfach zu übernehmen hätte, sondern dass sie die in ihr implizit enthaltene ethische Dimension explizit macht. Auf diesem Boden könnte dann auch die normativ-ethische Argumentation einsetzen, und eine wirtschaftsethische Perspektive würde sichtbar, um die Armutsproblematik sowohl ökonomisch wie ethisch aufzuarbeiten.

Dabei überzeugt mich der *Menschenrechtsansatz* am ehesten: Armut begriffen als Verletzung der Menschenwürde - die Überwindung der Armut verstanden als Erfüllung des moralischen Rechts eines jeden Menschen auf Existenzsicherung (vgl. Enderle 1987; auch Marazzi et al. 1992). Wenn die Armutsbekämpfung nicht auf eine solche ethische Grundlage gestellt, von weiten Bevölkerungskreisen getragen und in der Bundesverfassung festgeschrieben wird, wird sie mit ziemlicher Gewissheit ohne nachhaltigen Erfolg bleiben. Dies ist jedenfalls dem in den 60er Jahren lancierten "Krieg gegen die Armut" in den Vereinigten Staaten passiert.

Literatur:

- Buhmann, Brigitte I., 1988: Wohlstand und Armut in der Schweiz. Eine empirische Analyse für 1982. Grösch.
- Enderle, Georges, 1987: Sicherung des Existenzminimums im nationalen und internationalen Kontext - eine wirtschaftsethische Studie. Bern.
- Enderle, Georges, 1989: Ökonomische Überlegungen zur Bestimmung des betriebsrechtlichen Existenzminimums. In: Dall'è s, L. et al., Konferenz der Betriebs- und Konkursbeamten der Schweiz (Hg.), Festschrift 100 Jahre SchKG - Centenaire de la LP. Zürich, 259-273.
- Enderle, Georges, 1992: Armut. In: Enderle, G. et al., Lexikon der Wirtschaftsethik. Freiburg/Basel/Wien. (Erscheint 1993) Füglistaler, Peter, Hohl, Marcela, 1992: Armut und Einkommensschwäche im Kanton St. Gallen. Bern/Stuttgart.
- Leu, Robert E., 1989: Bedürftigkeit und Armut als relative Begriffe. In: NZZ 28.10.1989.
- Leu, Robert E., Buri, Stefan, Schweizer, Willy, Ulrich, Werner, 1992: L'étude "Pauvretés en Suisse" mise en oeuvre par le PNR 29 - Armut in der Schweiz. In: Bulletin 3, Nationales Forschungsprogramm 29, 5-8.
- Marazzi, Christian, Vaucher de la Croix, Carmen, Toppi, Silvano, Feurer-Bondolfi, Laura, 1992: La pauvreté en Suisse. In: Bulletin 3, Nationales Forschungsprogramm 29, 11-23.

(Mehr über Armutsforschung im Rezensionsteil)