

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 121, März 2019

Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung im Ungleichheitsdiskurs

Christopher Smith Ochoa und Taylan Yildiz

Die Autoren

Christopher Smith Ochoa ist Promovend an der Universität Duisburg-Essen und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprojekt „Politikmanagement im Ungleichheitsdiskurs. Wahrnehmung und Steuerung politischer Diskurse“, welches die NRW School of Governance in Kooperation mit der Hans-Böckler-Stiftung durchführt. Sein Fokus liegt in der interpretativen Narrativ- und Diskursforschung, sozioökonomischen Ungleichheit und politischen Ökonomie.

Dr. Taylan Yildiz ist Akademischer Rat an der NRW School of Governance, Universität Duisburg-Essen, und Projektleiter im Forschungsprojekt „Politikmanagement im Ungleichheitsdiskurs. Wahrnehmung und Steuerung politischer Diskurse“. Seine Forschung konzentriert sich auf das Verhältnis von Sprache und Politik und liegt im Bereich einer kulturwissenschaftlichen Politikforschung.

© 2019 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de



„Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung im Ungleichheitsdiskurs“ von Christopher Smith Ochoa und Taylan Yildiz ist lizenziert unter

Creative Commons Attribution 4.0 (BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell. (Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungs genehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

ISSN 2509-2359

Inhalt

Abbildungsverzeichnis.....	4
Zusammenfassung.....	5
1. Einleitung	7
1.1 Gegenstandsbestimmung und Forschungsfrage.....	7
1.2 Theoretischer Kontext der Untersuchung.....	9
1.3 Methodik der Untersuchung.....	12
2. Entwicklungsphasen der Armuts- und Reichtumsberichte	14
2.1 Die konstitutive Phase: Die EWG/EU als Trigger	14
2.2 Institutionalierungsphasen der Armuts- und Reichtumsberichte	19
2.3 Wandlungsprozesse in der Erstellung der Armuts- und Reichtumsberichte	25
3. Wissenschaftliche und politische Auseinandersetzungen: Gutachtergremium und Ressortabstimmung	31
3.1 Das wissenschaftliche Gutachtergremium des Armuts- und Reichtumsberichts	31
3.2 Die Ressortabstimmung der Bundesregierung.....	35
4. Diskursanalyse medialer und parlamentarischer Debatten um den Armuts- und Reichtumsbericht 2007–2017.....	40
4.1 Die Debatte um den dritten Armuts- und Reichtumsbericht.....	41
4.2 Die Debatte um den vierten Armuts- und Reichtumsbericht.....	45
4.3 Die Debatte um den fünften Armuts- und Reichtumsbericht.....	49
4.4 Zusammenfassung	53
5. Fazit	56
Literatur.....	58

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die drei Funktionen des Armuts- und Reichtumsberichts.....	8
Abbildung 2: Historische Entwicklung der Armuts- und Reichtumsberichte.....	24
Abbildung 3: Konzeptionelle Entwicklung der Armuts- und Reichtumsberichte.....	28
Abbildung 4: Das wissenschaftliche Gutachtergremium beim fünften Armuts- und Reichtumsbericht.....	33
Abbildung 5: Ablauf des fünften Armuts- und Reichtumsbericht	35
Abbildung 6: Der Ablauf einer Ressortabstimmung	37

Zusammenfassung

Der Ungleichheitsdiskurs in Deutschland zeichnet sich durch eine ausgeprägte Umstrittenheit über die „richtigen“ Fakten aus. Ausgeprägt ist die Umstrittenheit vor allem deshalb, weil der Diskurs nicht nur von den politischen Parteien und medialen Akteuren umkämpft geführt wird. Auch die an der wissenschaftlichen Datenerhebung mittelbar oder unmittelbar beteiligten Forschungseinrichtungen tendieren dazu, aus den Daten jeweils unterschiedliche Schlussfolgerungen zu ziehen und so die ohnehin kontrovers geführte Debatte über eine wachsende, stagnierende oder gar schrumpfende Kluft zwischen Arm und Reich weiterhin zu bestärken. Zwar wird der Armuts- und Reichtumsbericht (ARB) der Bundesregierung in diesem Kontext parteiübergreifend als objektiver Zugang zur sozialen Lage in Deutschland akzeptiert. Paradoxaerweise gibt der Bericht aber auch immer wieder Anlass für umfangreiche Kontroversen und scheint als wissenschaftliche Legitimationsquelle ganz unterschiedliche Positionen in der deutschen Ungleichheitsdebatte gleichermaßen zu stützen.

Basierend auf einer Kombination von qualitativen Methoden (Experteninterviews und diskursanalytische Auswertung medialer und parlamentarischer Quellen) wird die ambivalente Rolle des Berichts im Ungleichheitsdiskurs untersucht. Drei Aspekte werden dabei hervorgehoben: 1. die Geschichte und Entstehung des Berichts, 2. der ministeriale und wissenschaftliche Verlauf seiner Abfassung, sowie 3. die medialen und parlamentarischen Debatten (2008, 2013, 2017), die ihn begleiten und teilweise auch strukturierend auf ihn einwirken. Deutlich wird dadurch, dass der Bericht einerseits innovative Konzepte und Prinzipien der Ungleichheitsforschung gesellschaftlich „normalisierte“ und die Forschung in diesem Bereich auch wesentlich voranbringen konnte. Andererseits zeigt die Untersuchung aber auch, dass der Armuts- und Reichtumsbericht auf einer überholten Vorstellung des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik beruht und seine zentrale Qualität nicht etwa in der wissenschaftlichen Klärung des Ungleichheitszustandes liegt, sondern in der diskursiven Rationalisierung einer demokratischen Kontroverse. So liegt seine faktische Aufgabe nicht in erster Linie darin, die Entscheidungsträger mit Faktenwissen zu versorgen und so die Performanz sozialpolitischer Entscheidungen zu erhöhen. Wenngleich dies nicht zu vernachlässigen ist, findet der Bericht seine wichtigste Aufgabe eher darin, die politischen Entscheidungsträger dazu zu bringen, in periodischen Abständen ein Datenmaterial öffentlich zu kommentieren, mit dem das Thema der sozialen Ungleichheit in tendenziell versachlichender Form immer wieder adressiert werden kann. Es ist zwar nicht davon auszuge-

hen, dass die Versachlichung des Diskurses so weit geht, dass die interessenpolitischen und emotionalen Einflussfaktoren gänzlich verschwinden. Aber die Berichterstattung macht es doch möglich, dass der Diskurs jenseits dieser Einflussfaktoren auch wissenschaftlichen Rechtfertigungszwängen unterzogen werden kann und der Diskurs damit eine wichtige Öffnung erfährt.

1. Einleitung¹

1.1 Gegenstandsbestimmung und Forschungsfrage

Die Aufnahme des Armuts- und Reichtumsberichts in die Dokumentationspflicht der Bundesregierung stellt einen fundamentalen Durchbruch sowohl in der Ungleichheitsforschung als auch in der deutschen Sozialpolitik dar. Mit seiner Einführung im Jahr 2000 durch die erste rot-grüne Bundesregierung haben sich nicht nur die wissenschaftlichen Möglichkeiten der Armuts- und Reichtumserfassung verbessert. Auch erlebt die deutsche Sozialpolitik seitdem einen stetig wiederkehrenden Politisierungseffekt, an dem sich neben politischen auch mediale und zivilgesellschaftliche Akteure ebenso wie wichtige akademische Einrichtungen beteiligen. Dabei fällt immer wieder auf, dass zentrale Konzepte des Berichts wie relative Armut und das Lebenslagenkonzept in ihrer empirischen Relevanz zwar grundsätzlich anerkannt werden und die Daten im Gegensatz zu alternativen Studien (etwa dem Armutsbericht des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, dem Oxfam-Bericht etc.) als politisch eher unverdächtig gelten. Doch das offizielle Dokument zur sozialen Lage in Deutschland bietet immer wieder Anlässe für politische Kontroversen, die teilweise auf dem Problem der Dateninterpretation beruhen, aber auch jenseits wissenschaftlicher Fragen geführt werden und sich dabei immer wieder akademische und politische Problematiken vermengen. Der Bericht gilt als zuverlässige Beschreibung der sozialen Zustände in Deutschland und sein Auftraggeber wird als „neutraler“ Datenmanager wahrgenommen (Mau 2017). Dennoch sorgt der Bericht alle vier Jahre für Streitigkeiten darüber, welche Trends sich in den Daten widerspiegeln, welche politischen Schlussfolgerungen daraus zu ziehen sind und ob in der interministeriellen Ressortabstimmung „Schönigungen“ vorgenommen werden oder gar „Zensur“ betrieben wird. Tatsächlich wird dem Bericht so viel öffentliche Aufmerksamkeit und Erregtheit zuteil wie kaum einem anderen Regierungsdokument.

Im Zentrum der politikwissenschaftlichen Beobachtung des Armuts- und Reichtumsberichts steht damit eine besondere Ambivalenz, die es erschwert, dem Bericht eine eindeutige Funktion zuzuweisen: Er ist empirisches *und* politisches Dokument zugleich, kann aber gerade deshalb die Diskussionen über sozioökonomische Ungleichheit in Deutschland auf unvergleichbare Weise anregen und prägen. Das bedeutet nicht,

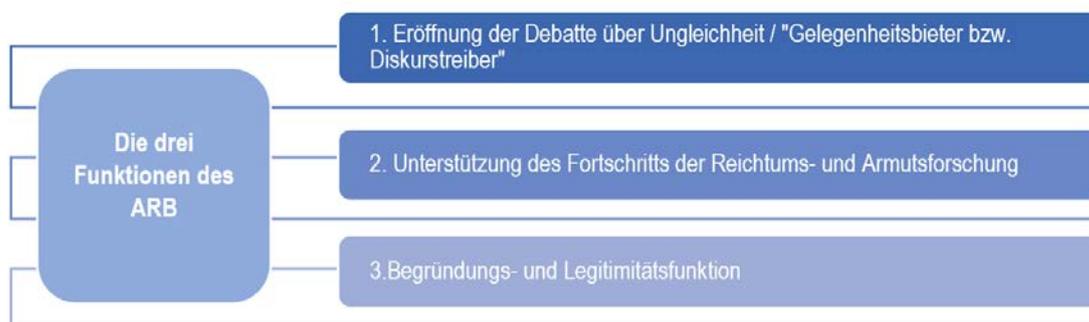
1 Für hilfreiche Anmerkungen und Kommentare danken wir Karl-Rudolf Korte, Frank Gadinger, Hanna Lena Buschan, Ray Hebestreit und Dennis Michels.

dass der Bericht seine vorgesehene Funktion verfehlen würde und der Diskurs über sozioökonomische Ungleichheit in Deutschland für wissenschaftliche Impulse undurchlässig wäre. Die Beobachtung besagt lediglich, dass der Diskurs völlig unterschiedlichen Logiken unterliegt und der Vorteil der wissenschaftlichen Datenerhebung eher in der Verbesserung demokratischer Diskursqualitäten als in der Herausarbeitung unwiderlegbarer Realitäten liegt.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die Hauptfunktionen des Berichts in einem ersten Schritt folgendermaßen zusammenfassen:

- Der Armuts- und Reichtumsbericht liefert empirische Daten zur sozialen Situation und damit einen wichtigen Beitrag zur Rationalisierung des Diskurses über Armut, Reichtum und Ungleichheit in Deutschland. Er schafft in regelmäßigen Abständen Anlässe dafür, über Ungleichheit in Deutschland erfahrungsbasiert zu reden.
- Der Armuts- und Reichtumsbericht unterstützt den wissenschaftlichen Fortschritt in der Erforschung von Armut und Reichtum und stößt neue Forschungsprojekte, -methoden und -ideen in einem wichtigen sozialen und politischen Bereich an. Der Bericht gilt als politisch unverdächtig und wird parteiübergreifend akzeptiert.
- Nicht zuletzt hat der Armuts- und Reichtumsbericht auch die Funktion, bisherige politische Entscheidungen in ihrer Effektivität zu prüfen und ggf. neue Maßnahmen diskursfähig zu machen. Damit liefert der Bericht einen wichtigen Beitrag sowohl zur Legitimation der deutschen Sozialpolitik als auch zu seiner Kritik.

Abbildung 1: Die drei Funktionen des Armuts- und Reichtumsberichts



Quelle: Eigene Darstellung

Mit diesen Funktionen lässt sich die politische Relevanz des Berichts für den Ungleichheitsdiskurs treffend beschreiben. Allerdings fehlt noch ein Verständnis darüber, wie der Entscheidungsfindungsprozess zwischen

federführendem Arbeitsministerium, wissenschaftlichem Gutachtergremium und der interministeriellen Ressortabstimmung vorzustellen ist und wie die öffentliche Diskussion um den Bericht auf den Ungleichheitsdiskurs zurückwirkt. Insbesondere der ambivalente Charakter des Berichts wird bislang kaum thematisiert und die Eigenschaft des Berichts als „Diskurstreiber“ nur selten zum Gegenstand kritischer Reflexion, wenngleich gerade aus dieser Besonderheit Aufschlüsse über die Strukturierung des Ungleichheitsdiskurses in Deutschland gewonnen werden können. Die vorliegende Studie liefert hierzu einen ersten Zugang. Das Ziel des Working Papers ist es also, einen ersten Einblick in den Prozess der Konstruktion und Abstimmung des Armuts- und Reichtumsberichts zu liefern und dabei die politischen, wissenschaftlichen wie medialen Diskursdynamiken einzubeziehen.

1.2 Theoretischer Kontext der Untersuchung

Der Armuts- und Reichtumsbericht ist Teil einer politischen Regierungspraxis, die darauf abzielt, den politischen Ordnungsraum in seiner sozialen Zusammensetzung sichtbar und dadurch formbar zu machen. Sind moderne Staaten um rationale Planungen bemüht, so ist die Fähigkeit des Sehens und die Transparenzmachung sozialer Verhältnisse eine Grundvoraussetzung des Regierens (Scott 1985). Diese Voraussetzung wird in der Regel durch die Schaffung eines staatlichen Berichtswesens erfüllt, das den wissenschaftlichen Maßstäben der Statistik gerecht wird, unter den Bedingungen der „reflexiven Moderne“ (Ulrich Beck) aber zunehmend auch von demokratischen Diskursqualitäten abhängt. Neben der numerischen Feststellung der Ist-Zustände ist auch die Subjektivität der lebensweltlichen Perspektiven zu berücksichtigen. Wenn die „politischen Probleme und die damit verbundenen politischen Prozesse, mit denen die heutigen Regierungen konfrontiert sind, [...] komplexer, unsicherer und sehr oft risikoreicher als früher“ geworden sind (Fischer/Gottweis 2013, S. 426), dann kommt es eben nicht darauf an, die Wissenschaft zur Letztinstanz in der Bestimmung der als politisch regulierungsbedürftig empfundenen Zustände zu erheben, sondern ihre Möglichkeiten sinnvoll in die pluralistischen Verhandlungen der Politik einzubinden. Diese Einbindung wird derzeit so gestaltet, dass die großen Themen der Politik wie ökologische Nachhaltigkeit und Armut zumindest phasenweise aus der Politikgestaltung hinausverlagert und einem direkten Wissenstransfer zwischen ExpertInnen und politischen EntscheidungsträgerInnen unterzogen werden, um eine von den parteipolitischen Konflikten befreite Perspektive auf die jeweils behandelten Probleme zu gewinnen.

Man kann in dieser Tendenz zwar einen „Hang zur Technokratie“ erkennen, durch den politisch bedeutsame Prozesse den kritischen Zugriffen aus der Öffentlichkeit entzogen werden (Fischer 2003), mit der Folge einer Zunahme der „postdemokratischen“ Skepsis, die sich derzeit populistisch auswächst sowie in großen Teilen der Sozialwissenschaften unter dem Machtgewinn nicht-gewählter ExpertInnen verbucht wird (Giddens 1990; Jasanoff 2005; Yankelovich 1991; S. 91). Allerdings muss der Austausch zwischen ExpertInnen und politischen EntscheidungsträgerInnen nicht immer zulasten demokratischer Öffentlichkeiten ausgehen. Wie gerade der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zeigt, können ExpertInnen auch im Dienst progressiver Anliegen stehen und dazu beitragen, dass die soziale Lage marginalisierter Gruppen problematisiert wird. Die Wissenschaft kann zwar ein Instrument zur Legitimationsbeschaffung für anderweitig zustande gekommene Politikoptionen sein, wenn beispielsweise die statistischen Daten des Armuts- und Reichtumsberichts als klare Erfolge des Status Quo gedeutet werden. Sie muss sich aber nicht auf diese Rolle beschränken und lässt es unter bestimmten Bedingungen durchaus zu, dass sich kritische Kontroversen bilden und das Politische dem exklusiven Zugriffsbereich der Eliten zumindest teilweise entzogen wird.

Ob die generelle Abhängigkeit von „Faktenwissen“ den ExpertInnen politische Handlungsfähigkeit verleiht und über den nötigen Wissenstransfer expertokratische Machtverhältnisse gestärkt werden, ist demnach eine offene Frage, die trotz einer generellen Tendenz zu Formen postdemokratischen Regierens (Colin Crouch) im jeweiligen Kontext immer wieder aufs Neue beantwortet werden muss. Hierfür eignet sich der policy-analytische Ansatz von Frank Fischer (1993, 2009, 2015), der den Fokus auf die argumentativen Dynamiken politischer Prozesse lenkt und dadurch nachvollziehbar machen kann, wie sich die empirischen und politischen Qualitäten des Armuts- und Reichtumsberichts zueinander verhalten und auf den Ungleichheitsdiskurs wirken. Ausgangspunkt ist dabei die Beobachtung, dass die Institutionen der Politik nicht grundsätzlich von denen der Wissenschaft zu trennen sind. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sie sich einen gemeinsamen normativen Hintergrund teilen und wechselseitig politische Rationalitäten konstituieren, durch die komplexe Ordnungen intensiv regiert werden können, ohne dass diese zwangsläufig in allzu offene Zwangsapparaturen abdriften:

„The scientific process is governed by norms and principles that are grounded in the social consensus of the various scientific communities rather than anchored to an objective reality itself.“ (Fischer 2003, S. 109)

Diese sozialkonstruktivistische Perspektive lehnt, erstens, die Annahme ab, dass Politik durchweg rationale Problemlösung sei, weil das menschliche Handeln stets in symbolische und kulturelle Kontexte eingebettet ist (Fischer/Gottweis 2012, S. 2). Zweitens, wird die These bestritten, dass politische Entscheidungsprozesse durchweg machtdeterminiert seien, weil die symbolische und kulturelle Einbettung des menschlichen Handelns immer wieder die Möglichkeit bietet, statusbewahrende Politiken zu hinterfragen und hegemoniale Politiken öffentlich zu entlarven. Aus der Perspektive des argumentativen Ansatzes ist Politik vielmehr ein fortlaufender diskursiver Kampf um die Definition politischer Probleme, Forderungen und der adäquaten Mittel zu ihrer Bearbeitung. Es ist die Umstrittenheit in der Dateninterpretation des Armuts- und Reichtumsberichts und das Ringen um Deutungshoheit, das hier im Mittelpunkt des Interesses steht (Fischer/Gottweis 2012, S. 7).

Vor dem Hintergrund argumentativer Forschungen zum Verhältnis von Politik und Wissenschaft lassen sich die oben genannten Hauptfunktionen des Armuts- und Reichtumsberichts folgendermaßen reformulieren:

- Der Armuts- und Reichtumsbericht liefert nicht nur empirische Daten zu Armut, Reichtum und Ungleichheit in Deutschland. Er verlangt, um politisch relevant werden zu können, auch normative Aussagen sowohl im Hinblick auf die anzulegenden Definitionen und Kriterien der Forschung, als auch im Zusammenhang der Interpretation seiner Daten. Der Bericht liefert zwar einen wichtigen Impuls, um erfahrungsbasiert argumentieren zu können. Aber Argumente kommen ohne normative Bezüge nicht aus (Fischer 2007, S. 18).
- Deshalb beruht die Konzeption des Armuts- und Reichtumsberichts auf einem veralteten Verständnis der Interaktion von Wissenschaft und Politik. Weder kann sich die Wissenschaft auf reine Seins-Aussagen (empirisches Wissen) beschränken, noch ist von der Politik zu erwarten, dass sie sich selbst auf den Bereich der Normgebung (normatives Wissen) begrenzt. Vielmehr treten „Politiker und Wissenschaftler einander auf den Ebenen normativen und empirischen Wissens als Konkurrenten gegenüber. Beide können begründet Geltungsansprüche für normatives wie empirisches Wissen erheben und diese auch verteidigen“ (Nullmeier 2007, S. 173).
- Die Funktion des Berichts, bisherige Maßnahmen in ihrer Effektivität zu prüfen und ggf. neue Optionen diskursfähig zu machen, zieht mit den Medien einen weiteren, bislang vernachlässigten Akteurstypus in den Ungleichheitsdiskurs. Deshalb steht der Armuts- und Reichtumsbericht nicht in einer bilateralen Akteurskonstellation, sondern in einem Akteursdreieck, das aus Wissenschaft, Politik und Medienöffent-

lichkeit besteht und so unterschiedlichen Logiken ausgesetzt ist, die sich stellenweise überkreuzen und sich deshalb nicht eindeutig zuordnen lassen.

1.3 Methodik der Untersuchung

Der Beitrag nimmt die Perspektive der interpretativen Policy-Forschung ein und untersucht, wie empirische Evidenz und normative Positionen im Kontext der Armuts- und Reichtumsberichte und seiner Akteurskonstellationen zusammenwirken und den Ungleichheitsdiskurs strukturieren und beeinflussen. Obgleich die Fallauswahl in erster Linie einem empirischen Erkenntnisinteresse folgt, eignet sie sich ebenso gut für theoretische Reflexionen. Denn die Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung genießen wie kaum ein anderes Regierungsdokument eine breite Akzeptanz in Gesellschaft und Politik. Dennoch tragen sie immer wieder zu normativen und empirischen Kontroversen über den Zustand der deutschen Gesellschaft und seiner demokratischen Institutionen bei oder können solche Kontroversen zumindest nicht verhindern. Eine interpretative Analyse der Armuts- und Reichtumsberichte verspricht insofern jenseits des Fallwissens einen Zugang zur Wirkungsweise von Norm-Fakt-Relationen in der Politik, die hier allerdings allenfalls angedeutet werden kann.

Nach einem kurzen Blick in die Geschichte des Berichts und seiner politischen Konstruktion wird eine diskursanalytische Untersuchung durchgeführt, deren Ziel die Schaffung eines vertieften, kritischen Blicks auf den Armuts- und Reichtumsbericht als „Treibstoff“ des Ungleichheitsdiskurses ist. Die Untersuchung beruht auf einer kombinierten Anordnung qualitativer sozialwissenschaftlicher Verfahren. Qualitative Methoden zielen zunächst darauf ab, verschlossene Phänomene explorativ zu öffnen und die darin wirkenden Prozessdynamiken sichtbar zu machen (Flick 2007). Wir haben, einer abduktiven Forschungslogik folgend (Reichertz 1999), drei methodische Schritte der qualitativen Sozialforschung miteinander verknüpft:

- a) teilstrukturierte narrative Interviews mit 18 Prozessbeteiligten aus allen relevanten Bereichen des Armuts- und Reichtumsbericht (Gutachtergremium, Entscheidungsträger, zivilgesellschaftliche Akteure), die von November 2016 bis März 2018 stattfanden,
- b) eine inhaltsanalytische Auswertung einschlägiger Dokumente aus dem Zeitraum 1968 bis 2017 sowie
- c) eine korpusgestützte Analyse von medialen und politischen Daten. Zum medialen Textkorpus zählen Artikel aus drei Tageszeitungen

(WELT, ZEIT, taz) und zum politischen Korpus parlamentarische Reden aus dem deutschen Bundestag.

Die Textkorpora umfassen den Zeitraum von 2007 bis 2017. So wird die Rolle des Berichts als „neutraler“ Diskurstreiber sorgfältig überprüft und in der allgemeinen Ungleichheitsdiskussion kontextualisiert.

2. Entwicklungsphasen der Armuts- und Reichtumsberichte

2.1 Die konstitutive Phase: Die EWG/EU als Trigger

Bis heute wird die Geschichte des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung mit Beginn der 1990er Jahre datiert und fast ausschließlich in einem nationalen Entstehungskontext verortet. Zwar entspricht diese Zuordnung der gesetzlichen Einführung des Berichts. Seine Genealogie ist jedoch weitaus komplexer (Weiss 2014; Hauser 2009). Sie wird erst vor dem Hintergrund eines oft wechselhaften, aber im historischen Prozess durchaus komplementären Zusammenspiels von nationalen und europäischen Bemühungen verständlich, die staatlichen Politiken systematisch auf die Verringerung wirtschaftlicher Disparitäten und die Unterstützung der von Armut betroffenen Regionen zu beziehen.

Im August 1963 beschloss der Bundestag mit dem Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, dass in dessen periodischen Untersuchungen auch die „Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen“ einbezogen werden solle. Im Oktober 1972 bekundeten auch die Regierungschefs der EWG in Paris, einen gemeinsamen Entwicklungsfonds einzurichten, um „regionale Unausgewogenheiten“ zu beheben und „energische Maßnahmen im sozialen Bereich“² anzustoßen. Zwar lieferten beide Beschlüsse wichtige Anreize dafür, dass in Deutschland so etwas wie „Armuts- und Reichtumswissen“ generiert und eine empirisch erhärtete Vorstellung davon gewonnen werden konnte, wo die vermuteten Disparitäten eigentlich liegen und was deren Ausmaß ist. Aber es waren die Anstrengungen der Brüsseler Bürokratie, die entgegen der in Deutschland herrschenden Skepsis gegenüber der Ermittlung von Vermögensdaten die Armuts- und Reichtumserfassung maßgeblich vorantrieb. Während der Sachverständigenrat entsprechende Daten noch lange mit dem Argument scheute, eine solche Erhebung sei „zu politisch“ (Interviewpartner 17 2018) und dieses Argument aufgrund der damals noch fehlenden gesellschaftlichen Problematisierung von Armut und

2 Siehe hierzu die „Erklärung der Pariser Gipfelkonferenz von 1972“ S. 6–7, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften. Oktober 1972, n°10. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Online unter: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901/publishable_de.pdf (letzter Zugriff am 24.04.2018).

Reichtum (Butterwegge 2018; Hauser 2009; Groh-Samberg 2009, S. 34–35) auch lange aufrechterhalten konnte, war es die Druckausübung der EWG, die Interessengruppen wie der Caritas, dem paritätischen Wohlfahrtsverband oder der Hans-Böckler-Stiftung dazu verhalf, die Verteilungsfrage auf die politische Agenda zu setzen. Denn der Beschluss der EWG-Regierungschefs hatte unmittelbar Projektförderungen nach sich gezogen und dazu geführt, dass die EWG ein „Erstes Rahmenprogramm zur Bekämpfung von Armut“ verabschiedete (Groh-Samberg 2009, S. 34) und ab 1979 in allen Mitgliedsländern Armutsberichte beauftragte, was der Verteilungsfrage eine europapolitisch geadelte empirische Untermauerung verlieh. Die Wahrnehmung über Armut, Reichtum und Ungleichheit in Deutschland änderte sich mit der Entwicklung einer daran anschließenden Armutsforschung in den späten 1970er und frühen 1980er Jahren und schaffte erst damit die Bedingungen dafür, dass sich ab den 1990er Jahren ein Armuts- und Reichtumsbericht in die Regierungspraxis des Bundes einführen ließ.

Im Zusammenhang mit den Projektdurchführungen sind erste Erfahrungen mit der deutschen Sichtweise auf die Thematik entstanden. War die bundespolitische Haltung zur Armuts- und Reichtumsverteilung bis dahin eher implizit, erzwangen die geförderten Armutsprojekte exekutive Stellungnahmen, die anfangs eher ablehnender Natur waren. Schließlich war der Sachverhalt zur damaligen Zeit nicht auf der Grundlage empirischen Wissens einzuschätzen, sondern musste – zumindest lag dies für die exekutiven Akteure nahe – aus der Perspektive der bestehenden Institutionen wie Sozialhilfe, Tarifverträge und Schulpflicht gedeutet werden. Ein führender Armutsforscher, der eines dieser ersten von der EWG geförderten Projekte leitete, fasst seine Eindrücke über diese exekutive Deutungsperspektive in „drei Erleuchtungen“, wie er im Interview sagt, zusammen:

„Die damalige Familienministerin, Frau Huber, wollte mir schlicht verbieten, den Bericht zu veröffentlichen und dann hab’ ich gesagt: ‚Sie sind ja nicht der Auftraggeber, das ist die EU oder EWG.‘ Und die kamen auch unter Druck, weil der zuständige Generaldirektor gesagt hat: ‚Ich gehe in vier Wochen in Pension, ich unterschreibe die Veröffentlichung [...].‘ Das hat der deutschen Regierung gar nicht gefallen. Und da hab ich wirklich meine ersten Eindrücke gesammelt, weil im Ausland muss man schon sagen, dass die Beschäftigung mit der Armutsfrage viel häufiger war als in Deutschland. Deutschland hat gesagt: ‚Wir haben die Sozialhilfe, bei uns gibt es keine Armut.‘ Erstes Statement. Dann bin ich nach Mindestlöhnen gefragt worden: ‚Ja, wir haben doch die Gewerkschaften. Die setzen doch praktisch für alle Mindestlöhne fest.‘ Zweite Täuschung. Die dritte war: ‚Wie viele Analphabeten gibt es denn in Deutschland? ‚Wir haben doch ein Pflichtschulsystem – es gibt keine Analphabeten.‘ Das waren so wirklich drei Erleuchtungen.“ (Interviewpartner 17 2018)

Richard Hausers Studie von 1981, die den Titel *„Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung“* trägt, gilt als erster (informeller) Armutsbericht Deutschlands. Er wurde zwar politisch und medial kaum rezipiert, ist aber aufgrund seines innovativen Zugangs und des darin genutzten Lebenslagen-Ansatzes, das ein Spezifikum der deutschen Armutsberichterstattung darstellt und nach wie vor für die Armutsforschung konzeptionell maßgebend ist, zum Meilenstein der deutschen Ungleichheitsforschung geworden. Politische und mediale Aufmerksamkeit für die Armutsthematik erreichte dagegen die Studie *„Die neue soziale Frage“* des CDU-Politikers und damaligen Sozialministers in Rheinland-Pfalz, Heiner Geißler. Auch er bestätigte mit seinem Werk, dass Deutschland *„arm an Wissen über Armut“* sei (Geißler 1976, S. 49), und eignete sich dabei die Institutionenkritik an, die Interviewpartner 17 2018 mit seinen *„drei Erleuchtungen“* andeutete. Aus dem zentralen Befund der Studie Geißlers, wonach steigende Teile der deutschen Bevölkerung von Arbeitslosigkeit betroffen sind, diese aber weder von der sozialen Sicherung profitieren, noch interessenpolitisch adäquat repräsentiert werden, wurde die Forderung nach einer politischen Verbesserung ihrer sozialen Teilhabechancen begründet. Auf der normativen Ebene orientierten sich diese frühen Armutsforscher am *„War on Poverty“*, wie ihn der US-amerikanische Präsident Lyndon B. Johnson im Wahljahr 1964 ausgerufen hatte und damit *„Randgruppenexistenzen“* auch in den westlichen Gesellschaften zu problematisieren erlaubte (Hauser 2009, S. 2–3). Auf der analytischen Ebene fand Geißlers Studie in den Einkommensdaten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) empirisches Material und leistete einen wesentlichen Beitrag zur Debatte über die Notwendigkeit von Armutsstatistiken. Zwar galt die Studie nach ihrer Veröffentlichung als zu hochgerechnet und grob interpretiert (Leibfried/Voges 1992; S. 17–18; Groh-Samberg/Voges 2013, S. 74). Dennoch stellt sie eine Zäsur für die deutsche Sozialpolitik dar, insofern sie die soziale Verteilungsfrage und die mit ihr verbundene Institutionenkritik in die konservativen Kreise der Politik trug und öffentlich sichtbar machte. Die Studie *„belebte die tagespolitische Diskussion und regte auch die wissenschaftliche Auseinandersetzung an“* (Leibfried/Voges 1992, S. 17).

Olaf Groh-Samberg (2009, S. 34) führt diese besondere sozialpolitische Dynamik der frühen Armutskontroverse weiter aus. Ihm zufolge steht am Anfang der Armutsforschung zunächst die Leugnung des Phänomens durch die politischen Eliten und die Dominanz eines Modernisierungsdiskurses, der eher an einer Aufbruchsstimmung als an der Problematisierung sozialer Grundsatzfragen interessiert war. Deshalb waren es zuerst unabhängige gewerkschaftliche und kirchliche Verbände, wie die Caritas, die Hans-Böckler-Stiftung und die Diakonie, die sich

an die Erstellung eines nationalen Armutsberichts wagten, wie ihn die EWG 1974 eingefordert hatte:

„Die Bundesregierung weigerte sich vielmehr, die Existenz von Armut in Deutschland anzuerkennen, da alle Personen, die von Armut bedroht seien, Anrecht auf Sozialhilfe hätten, und die Sozialhilfe eine gesellschaftliche Teilhabe über dem Niveau von Armut gewähre.“ (Groh-Samberg 2009, S. 34)

Kürzlich erst hat der amtierende Gesundheitsminister Jens Spahn (CDU) diese Argumentationsfigur im Kontext der Kontroversen um die Essener Tafel aktualisiert, wenngleich sich mit der Einführung des nationalen Armuts- und Reichtumsberichts nach dem rot-grünen Regierungswechsel 1998 die Diskursverhältnisse in der Armuts- und Reichtumsfrage doch deutlich verändert haben:

„Das Thema Armut gab es eigentlich nicht in der öffentlichen Meinung. Das ging erst in den, naja vielleicht, Anfang der 90er los. Als sich dann auch wichtige Gremien mit der Frage beschäftigt haben.“ (Interviewpartner 17 2018)

Noch bevor sich die „wichtigen Gremien“ mit der Armutsfrage beschäftigen konnten, waren es die Caritas und die Diakonie, die zum Wandel der Diskursverhältnisse beitrugen und damit die Voraussetzung dafür schaffen konnten, dass sich die Politik dem Thema nicht mehr grundsätzlich verschließen konnte. Der Zeitgeist veränderte sich ab den 1980er Jahren zugunsten einer zivilgesellschaftlichen Armutsforschung, die mit Fördergeldern aus der EWG weiterentwickelt wurde und so die allgemeine Diskussion um das Phänomen weiter anfeuerte und die exekutiven Akteure unter öffentlichen Druck setzte. Ein führender Armutsforscher hatte Anfang der 1990er Jahre eine bahnbrechende Studie für die Caritas und die Diakonie verfasst und damit nicht nur wichtige Erkenntnisse über das Sichtbarkeitsproblem des Phänomens geliefert („versteckte Armut“), sondern auch Unruhe in den einschlägigen ministerialen Kreisen erzeugt:

„Und als bekannt wurde, dass die Caritas einen Armutsbericht schreibt, mussten wir acht Tage später beim Familienministerium antanzen: ‚Was macht ihr denn da?‘ Wenn man sich das vorstellt, ja. Und die Caritas hat das durchgezogen [...]. Das muss ich wirklich bewundern. Sie hat auch viel Geld reingesteckt.“ (Interviewpartner 17 2018)

Interviewpartner 17 2018 fügt aber auch in Bezug auf die Caritas und die Diakonie hinzu, dass es sich hierbei um mächtige Interessenverbände handelt, die mit der Fähigkeit ausgestattet waren, die Deutungshoheit über das Phänomen Armut in großen Teilen der Bevölkerung wie der politischen Berichterstattung an sich zu reißen:

„Die haben schon Einfluss. Sowohl in den Ministerien als auch natürlich in der Öffentlichkeit und dann geht's ja in die Presse.“

Auch die Studien „Armut in Deutschland“ und „Armut und Ungleichheit in Deutschland“ des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes (Hanesch et al. 1994; 2000) erhielten ähnlich viel Beachtung. So wurde laut Butterwegge et al. (2013, S. 16) ab den 1990er Jahren eine „inoffizielle nationale Armutsberichterstattung“ erkennbar, die „das Vakuum staatlicher Berichterstattung über Jahre“ hinweg ausfüllte. Mit diesen Studien öffnete sich ein Gelegenheitsfenster, worauf Kommunen und Landesregierungen reagierten und entsprechend ihre eigenen „Sozialberichte“ erstellten (Best et al. 2018, S. 42–43; Butterwegge 2016, S. 59).

Diese konstitutive Phase des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung ist in vielerlei Hinsicht relevant: Erstens macht sie deutlich, dass der gesetzlichen Einführung des Berichts eine ambivalente und überaus komplexe Geschichte widerstreitender Positionen und Anliegen vorausgeht. Dies liegt vor allem daran, dass staatliche Organe ihre Modernisierung besonderes dadurch vorantreiben, indem sie relevante Bereiche des zwischenmenschlichen Lebens durch die Anwendung wissenschaftlicher Techniken sichtbar machen, aber die Benennung und Bemessung dieser Bereiche auch Negativphänomene einschließt und regierungskritische Positionen stärkt. In dem Maße, wie der Staat sich den menschlichen Lebensbedingungen und der Verteilung materieller Lebensgüter zuwendete, ist auch ein „Armutswissen“ entstanden, das durch bestimmte Kräfte der Zivilgesellschaft in kritischer Absicht mobilisiert wurde. Die Bundesregierung hatte sich lange darum bemüht, dass sich das Wissen über die sozialen Lebensbedingungen in Deutschland nicht im Sinne einer Armutsforschung ausbreitet und verweigerte sich lange der Erhebung von Armuts- und Reichtumsdaten, mittels derer sich die Frage nach der sozioökonomischen Ungleichheit in Deutschland thematisieren ließ. Zweitens kann festgestellt werden, dass staatlichen Politiken oftmals die kooperative Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Akteure – wie in diesem Falle die Kirchen-, Gewerkschafts- und Wohlfahrtsverbände – mit renommierten WissenschaftlerInnen und themenaffinen Akteuren aus dem politischen „Gegenlager“ – hier insbesondere der CDU-Politiker Heiner Geißler – vorausgeht und hierfür essenziell ist, um bisher vernachlässigte Thematiken wie Armut gesellschaftlich wie politisch relevant werden zu lassen. Drittens – und damit zusammenhängend – spielen stets auch intergouvernementale oder supranationale Zusammenhänge eine zentrale Rolle. Schließlich ist die Rolle der EWG, später der EU, und diverser EU-Richtlinien, die Armutsfrage auf die regierungsamtliche Agenda zu setzen, in diesem Kon-

text nicht zu unterschätzen. Die Befunde bestätigen, dass die soziale Frage ein überaus hohes Maß an kooperativem Zusammenwirken zwischen Wissenschaft, Verbänden, politischen Institutionen und Akteuren erfordert, die als Diskursallianzen zunächst an der Enttabuisierung der Armutsthematik arbeiten und das Thema dann in die Sprache politischer Rationalitäten übersetzen müssen.

Anlässlich der damit einhergehenden Erneuerung des Zeitgeistes kündigte der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) auf dem Weltsozialgipfel der Vereinten Nationen 1995 an, in Deutschland regierungsamtliche Armutsberichte in Auftrag zu geben (WDR 2016). Allerdings wurde diese Zusage von der schwarz-gelben Regierung nie realisiert, was sich in der Ablehnung mehrerer Oppositionsanträge zur Einführung einer offiziellen Armutsberichterstattung ausdrückte. Dies lässt den Schluss zu, dass die vorherrschende Meinung der Bundesregierung auch zu diesem Zeitpunkt noch in der Behauptung lag, es gebe keine Armut in Deutschland (Groh-Samberg 2009, S. 15). Die Bundesregierung, die sich nur schwer darauf einlassen konnte, Armut als real existierendes Phänomen anzuerkennen, konnte allerdings nicht verhindern, dass sich im Zuge der Verweigerungshaltung eine parteiübergreifende Armutslobby stärkte, die durch den Bundestag hindurch auf die Einhaltung der Zusage hinwirken konnte.

2.2 Institutionalierungsphasen der Armuts- und Reichtumsberichte

Die Einführung des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung im Jahr 2000 war das Ergebnis zweier außerordentlicher Ereignisse in der sozialpolitischen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Zum einen wurde im Jahr 1998 erstmals eine rot-grüne Bundesregierung gewählt, deren explizites Ziel die Erstellung einer nationalen Armuts- und Reichtumsberichterstattung war. Im Koalitionsvertrag von 1998 war zu lesen:

„Die Bekämpfung der Armut ist ein Schwerpunkt der Politik der neuen Bundesregierung. Besonders die Armut von Kindern muss reduziert werden. Die neue Bundesregierung wird regelmäßig einen Armuts- und Reichtumsbericht erstellen.“ (Sozialdemokratische Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen 1998)

Zum anderen geht die Einführung des Armuts- und Reichtumsberichts auf den oben geschilderten Wandel in der gesellschaftlichen Problematikisierung des Verhältnisses von Armut und Reichtum hervor. Im parla-

mentarischen Raum war infolge dessen eine kompromissfähige Mitte entstanden, die sich nicht auf die rot-grüne Bundestagsmehrheit beschränkte, sondern die sozialpolitischen Kräfte aus dem konservativen Spektrum mit einschloss. Da die Kohl-Regierung sich jahrelang weigerte einen Regierungsbericht zu verfassen, war im Zuge der Ablehnungen der oppositionellen Anträge (s. o.) ein gesprächsfähiges Bündnis von sozialpolitischen Akteuren aus beiden Lagern des parteipolitischen Betriebs entstanden. Eine zentrale Figur spielte darin der saarländische Bundestagsabgeordnete und ehemalige Caritas-Referatsleiter Peter Weiß (CDU), der die Erstellung des Berichts parteiübergreifend unterstützte (Interviewpartner 12 2018). Auf der anderen Seite wurde Reichtum durch solch prominente Figuren wie den Münchener Oberbürgermeister Georg Kronawitter (SPD) thematisiert und flankiert von Veranstaltungen und Veröffentlichungen, die deutschlandweit Beachtung fanden.³ So entstand ein Gelegenheitsfenster, in dem die soziale Frage in die parlamentarische Arena einziehen konnte und eine verbands- und parteiübergreifende Allianz ermöglichte.

In diesem Gelegenheitsfenster konnte der SPD-Bundestagsabgeordnete Konrad Gilges eine parlamentarische Mehrheit für die Einführung des Armuts- und Reichtumsberichts mobilisieren. Interviewpartner 12 2018 beschreibt die damalige Stimmung der SPD vor dem Regierungswechsel 1998 wie folgt:

„Ich bin 1996 in den Bundestag gekommen und da gab es seit ungefähr einem dreiviertel Jahr, längstens ein Jahr, also seit 1995 eine Arbeitsgruppe Armut innerhalb der SPD-Bundestagsfraktion, die geleitet wurde vom Abgeordneten Konrad Gilges [...]. Und die haben angefangen, das Thema auch in der Bundestagsfraktion so richtig hochzuziehen. Diese Arbeitsgruppe Armut war eine, die sich dann aus unterschiedlichen dieser klassischen Fraktionsarbeitsgruppen zusammengesetzt hat. [...] Nach meinem Eindruck ist das Interesse nicht zuletzt dadurch entstanden, dass auch von der Böckler-Stiftung und dem Paritätischen, ich glaube das war 1990, eine große Studie, damals von Walter Hanesch herausgekommen, gemacht wurde, über Armut in Deutschland. So, es gab damals dann eine Reihe von Veranstaltungen. Das hat also im Grunde immer größere Kreise gezogen, weil das Thema damals Konjunktur hatte.“ (Interviewpartner 12 2018)

Das, was Interviewpartner 12 2018 als „Konjunktur“ bezeichnet, lässt sich als Verschiebung der Diskursverhältnisse deuten, die einen bislang vernachlässigten Bereich des sozialen Lebens in den Fokus der politischen Aufmerksamkeit rückt und dies durch eine parlamentarische Gremienarbeit leistet, die sich an die unterschiedlichen Formate der zi-

3 Unter anderem fand die Veranstaltung „Sozialpolitischer Ratschlag über Reichtum in Deutschland“ im November 1995 an der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg statt. Hier trafen sich durch die Unterstützung des DGB über 400 GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen und PublizistInnen.

vilgesellschaftlichen Akteure zumindest thematisch anschließt. Zwar hat sich das keineswegs so linear vollzogen, wie es heute aus rekonstruktiver Perspektive erscheint. Aber es waren eine Reihe unterschiedlichster Akteure erforderlich und wurden verschiedenste Bemühungen unternommen, um aus der anfänglichen Bagatellisierung oder Leugnung des Armutsphänomens einen periodisch zu veröffentlichenden Armutsbericht in die staatliche Praxis einzuführen.

Die Debatten waren dabei nicht nur politischer Natur. Während unter politischem Streit die Interessendivergenz streitender Akteure oder Akteurskonstellationen verstanden wird, die ihre Positionen infolge innerparteilicher Aushandlungsprozesse bereits festgelegt haben und auf dieser Grundlage strategisch handeln, ließ das Anliegen, Armut von der politischen auf die staatliche Agenda zu heben, einen solchen Prozess nur bedingt zu. Denn die kompromissfähige „Mitte“ musste erst um eine angemessene Vorstellung von dem ringen, was unter Armut zu verstehen ist, sodass sich der politische Kampf in erster Linie als ein Deutungskampf vollzog, in dem es mehr um Definitionen und Ideen als um hinlänglich klare Forderungen ging. Ein zentraler Streitpunkt war hier die Frage, ob Armut überhaupt angemessen zu bestimmen sei, wenn man nicht auch Reichtum als sein Gegenüber mitdenke. Nur sukzessive setzte sich die Idee durch, dass Armut und Reichtum politische Phänomene sind, die gemeinsam zu untersuchen seien. Dies war ein innovativer Schritt, der nicht nur die Armuts-, sondern auch die bislang eher unabhängig davon laufende Reichtumsforschung wesentlich voranbrachte. Wie eine Reichtumsforscherin und Mitglied des wissenschaftlichen Gremiums des fünften Armuts- und Reichtumsberichts beschreibt:

„Da wurden tatsächlich für den Bericht 2001 mal so die ersten Grundlagen der Reichtumsforschung in Deutschland geschaffen.“ (Interviewpartner 8 2017)

Vielleicht am bedeutsamsten in diesem Zusammenhang war die Entscheidung der treibenden Akteure, den Armuts- und Reichtumsbericht als ein staatliches Dokument anfertigen zu lassen und seine Veröffentlichung zur Regierungspflicht zu erklären. Diese Entscheidung ließ sich so begründen, dass die Bundesregierung, anders als die Gewerkschaften oder die Kirchen- und Wohlfahrtsverbände, eine nicht-partikularistische Sicht auf Armut, Reichtum und Ungleichheit versprach und durch das staatliche Neutralitätsgebot dem Anliegen eine besondere Legitimität verleihen konnte, die anders nicht zu erreichen war:

„Weil wir natürlich immer gesagt haben, das muss eine Berichterstattung des Bundes sein, ja. Das sieht ganz anders aus, wenn da der Bundesadler irgendwo drübersteht oder das Logo irgendeines Ministeriums, als wenn das schon

wieder nur in dicken Anführungszeichen der Paritätische, das Rote Kreuz oder auch die Böckler-Stiftung macht.“ (Interviewpartner 12 2018)

Es war, wie Interviewpartner 12 2018 weiter ausführt, ein politisch prekärer Unterfangen, den Bericht erstens als ein Dokument der Bundesregierung mit Kabinettsbeschluss durchzusetzen, der im Auftrag des Bundestages entsteht. Das sollte den Abgeordneten die Möglichkeit verschaffen, regelmäßig zur Mitte jeder Legislaturperiode eine Debatte über die Inhalte der im Bericht vorgelegten Erkenntnisse noch vor dessen Verabschiedung durch die Bundesregierung zu führen. Zweitens legten die Antragsteller Wert darauf, dass der anvisierte Armuts- und Reichtumsbericht als ein Prozess konzipiert wird, der die Debatte über Ausmaß und Verhältnis von Armut und Reichtum auf Dauer stellt:

„Wir haben von Anfang an immer das Wort ‚Berichterstattung‘ benutzt. Wir haben nie Bericht benutzt, weil uns ganz wichtig gewesen ist, dass da ein Prozess angelegt wird und sich keiner darauf zurückziehen kann: ‚Hier guck mal, Bericht, den haben wir 2001 abgegeben, damit ist das Thema erledigt.‘“ (Interviewpartner 12 2018)

Um beide Entscheidungen wurde in den Wohlfahrtsverbänden wie in den kirchlichen Organisationen „gestritten wie die Kesselflicker“ (Interviewpartner 12 2018). Auch waren sie innerhalb der wissenschaftlichen Gemeinschaft umstritten. Den größten Streitpunkt, damals wie heute, stellt die Gefahr einer potenziellen Beschönigung der sozialen Lage durch die Regierung dar. Wenn die Bundesregierung die Entscheidungshoheit über die Bestimmung der sozialen Lage im Land erhält, liegt schließlich die Vermutung nahe, dass sie entweder den Bericht einer Reihe exekutiver Kalküle unterzieht, die ihn verwässern, oder dass er zum bloßen Legitimierungsmittel der Regierungen verkommt, die aus den Daten eher die eigenen Leistungen ablesen, als sich substantiell an der Problematik abzuarbeiten. Die Furcht vor dem Verlust der Deutungshoheit über die „Faktenlage“ in der politischen Diskussion war besonders prägend:

„Die Befürchtung haben wir nie richtig ausgeräumt gekriegt. An einigen Stellen hat sich ja dann auch herausgestellt, dass die nicht so unbegründet gewesen ist.“ (Interviewpartner 12 2018)

Interviewpartner 17 2018, der als Pionier noch bis zum dritten Armuts- und Reichtumsbericht im wissenschaftlichen Gutachtergremium beteiligt war, beschreibt die Kontroversen über die Gestaltung des Berichts so:

„Da gab es verschiedene Meinungen. Die erste Meinung war, das müssen Wissenschaftler schreiben und das Ministerium kommentiert es. So wird z. B. der Familienbericht geschrieben. Den schreiben Wissenschaftler und das Ministeri-

um sagt dann was dazu. Und nennt natürlich die Maßnahmen, die wir schon ergriffen haben und die, die in Arbeit sind. Und eine andere Methode war eben das Ministerium schreibt den Bericht und holt Gutachten ein. Und darauf lief es dann auch hinaus.“ (Interviewpartner 17 2018)

Am Ende wurde das wissenschaftliche Gremium wie folgt ausgestaltet:

„Das Ministerium hat dann einen Beirat von Anfang an gegründet, von Wissenschaftlern, in denen auch viele Themen diskutiert wurden. Und die Gutachten sind auch alle veröffentlicht.“ (ebd.)

Diese Ausgestaltung blieb aber nicht ohne Kritik in wichtigen wissenschaftlichen Kreisen. Wie Walter Hanesch et al. (2000, S. 22 zitiert in Butterwegge 2016, S. 59) beschreibt:

„Das eher zögerliche und halbherzige Vorgehen bei der Planung und Erstellung des Armuts- und Reichtumsberichts macht [...] deutlich, dass auch diese Regierung vor der Brisanz dieser Thematik zurückschreckt und sie unter Kontrolle zu halten versucht, statt sie offensiv anzugehen.“

Hier wurde vor allem die Konzeption des Berichts als neutrales Dokument hinterfragt: Es handelt sich um ein Regierungsdokument, welches auf Expertise beruht, aber keinen ExpertInnenbericht darstellt (Butterwegge 2016, S. 59). Es darf allerdings nicht unterschätzt werden, wie wichtig dieses Ereignis für die gesellschaftliche Wahrnehmung über Armut in Deutschland war. Erstmals wurde Armut als gesellschaftliches Phänomen auf der staatlichen Ebene gesetzlich anerkannt. Darüber hinaus wurden Daten zu Reichtum erhoben, die in der deutschen Reichtumsforschung bahnbrechend waren und als Pionierarbeit verstanden wurden. So war die Existenz von Armut in Deutschland nicht mehr bestrittbar und wurde somit auf staatlicher Ebene „offiziell“ anerkannt.

Abbildung 2: Historische Entwicklung der Armuts- und Reichtumsberichte



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 2 (oben) gibt einen Überblick über die wichtigsten Ereignisse, die schließlich in der Veröffentlichung des ersten Armuts- und Reichtumsberichts mündeten. Insgesamt dauerte der vollständige Prozess, beginnend bei einer ersten Sammlung von Daten bis zur Veröffentlichung des ersten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung im Jahr 2001, beinahe 40 Jahre.

2.3 Wandlungsprozesse in der Erstellung der Armuts- und Reichtumsberichte

Seit der Einführung der Armuts- und Reichtumsberichte hat sich die Berichterstattung in einigen wichtigen Punkten verändert. Die Länge des Armuts- und Reichtumsberichts hat sich seit 2001 nahezu verfünffacht, was für die wachsende Komplexität des Berichts und die Zunahme der beteiligten Akteure spricht. In der Wissenschaft hat sich zudem ein Konsens darüber eingestellt, dass Konzeption, Methodik und Datengrundlage des Berichts deutlich verbessert werden konnten (Hans-Böckler-Stiftung 2017; Interviewpartner 17 2018; Interviewpartner 16 2018; Interviewpartner 13 2018; Interviewpartner 8 2017). Allerdings überlappt sich seit 2001 die primäre Zielsetzung des Berichts, die darin besteht, als „Instrument zur Überprüfung politischer Maßnahmen und Anregung neuer Maßnahmen“ valide Daten über die soziale Lage in Deutschland zu generieren (BMAS 2018). Dies liegt daran, dass das federführende Bundesministerium für Arbeit und Soziales seit Einführung des Berichts von zehn verschiedenen Ministern oder Ministerinnen aus SPD und CDU geführt wurde, die jeweils unterschiedliche Perspektiven auf die Problemlagen mitbringen und ihre politischen Spielräume jeweils anders nutzen. Das demokratische Rotationsprinzip ändert zwar nicht die gesetzlich festgelegte Zielsetzung des Berichts, doch wirkt sie auf seine Ausführung ein und erzeugt zwischen den Anliegen der Datengenerierung und Normprüfung/-gebung ein komplexes Beziehungsgeflecht. Erstens kann das Ministerium auf den wissenschaftlichen Zugang zur sozialen Lage einwirken und indirekten Einfluss auf die Seins-Aussagen des Berichts nehmen. Zweitens verfügt sie in der interministeriellen Beurteilung der zu überprüfenden und anzuregenden Maßnahmen über wichtige politische Deutungsspielräume. Das untergräbt zwar die Konstruktion des Berichts und unterläuft die festgeschriebene Arbeitsteilung zwischen Politik und Wissenschaft, stellt aber kein grundsätzliches Problem dar, weil nur so seine Prozesshaftigkeit gewahrt werden kann. Sollen der aktuelle Forschungsstand berücksichtigt werden, innovative Konzepte und Methoden Eingang in die Berichterstattung finden und der Bericht darüber hinaus auch in veränderten politischen und sozialen Kontexten anpassungsfähig bleiben, bedarf es einer Dynamik, die nur durch das Anerkennen und Praktizieren der Wechselwirkungen von empirischen und normativen Prozessen zu erreichen ist.

Die wissenschaftliche Perspektivenerweiterung

Der politische Spielraum der Ministeriumsspitzen setzt bereits auf der Ebene der Datenerhebung an und spielt sich zunächst an der Schnitt-

stelle zwischen Auftraggeber und Gutachtergremium ab. Nach Veröffentlichung des Berichts konzentriert sich die Grundsatzabteilung des Arbeitsministeriums darauf, neue Konzepte und Methoden für die nächste Veröffentlichung zu entwickeln, sodass immer wieder neue WissenschaftlerInnen kontaktiert werden, die entweder zu neuen Themen arbeiten oder die Zugänge zu bereits bearbeiteten Themen forschungsstrategisch erneuern. Damit kann das Arbeitsministerium schon über seine Kompetenz, die zu untersuchenden Themen festzulegen und die datengenerierenden Einrichtungen und Personen aus der Wissenschaft auszuwählen – also auf der Ebene der Auftragsvergabe –, politisch handlungsfähig werden. Studien werden zunächst als sogenannte Vorstudien konzipiert, die zwar vor der offiziellen Berichterstattung schon veröffentlicht werden, jedoch nicht zwangsläufig in der Endfassung des Berichts berücksichtigt werden müssen, wenngleich sie aus Transparenzgründen auf der offiziellen Webseite öffentlich einsehbar sind. Die Vorstudien sind „Testfahrten“ und die Endfassung des Berichts Sache der interministeriellen Ressortabstimmung.

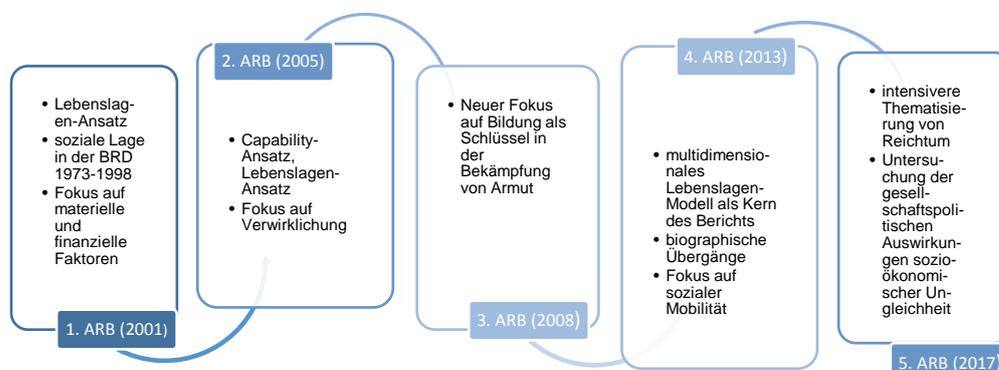
Der erste Bericht trug den Titel „Lebenslagen in Deutschland“ und umfasste den Zeitraum von 1973 bis 1998. Nach Veröffentlichung wurde seine konzeptionelle und methodische Qualität vielfach kritisiert (Erb 2001, S. 440; Rügemer 2001, S. 863). Soziale Realitäten durch Datenerhebungen zu dokumentieren ist schließlich ein äußerst komplexes Anliegen. Denn von den zugrundeliegenden und jeweils „ausgehandelten“ Definitionen über die Auswahl der konzeptionellen Rahmung bis hin zum Umgang mit den methodischen Problemen der Datenerhebung hängt ab, was als Realität überhaupt sichtbar wird und in welcher Form dies geschieht. Die Prozesshaftigkeit der Berichterstattung hat dazu geführt, dass der Lebenslagen-Ansatz, von dem der erste Bericht noch geprägt war und der die materiellen Lebensbedingungen in den Fokus rückte, im zweiten Bericht (2005) durch den Verwirklichungsansatz (*Capability Approach*) des Nobelpreisträgers Amartya Sen (2005) ergänzt wurde, um so die Frage nach den Möglichkeiten der Menschen, Armut zu vermeiden bzw. Zugang zu den materiellen Ressourcen zu erhalten, ebenfalls zu berücksichtigen. So wurden Aspekte wie soziale Teilhabe und Arbeitsmarktzugang als Realitätsbereiche einbezogen und in die Darstellung der sozialen Lage mit aufgenommen. Das neu integrierte Konzept erwies sich aufgrund seiner Multidimensionalität als Erfolg und wird bis heute verwendet. Der dritte Bericht vom Mai 2008 hat unter der Federführung des damaligen Arbeitsministers Olaf Scholz die Struktur des zweiten Berichts fortgesetzt und den Lebenslagen- sowie den Verwirklichungsansatz weiterhin in kombinierter Form mit einem neuen Fokus auf Bildung als Schlüssel der Bekämpfung von Armut angewendet.

Konzeptionell und methodisch entwickelte sich der vierte Armuts- und Reichtumsbericht vom März 2013 dann drastisch weiter. Auch wenn die zuvor ausgewählten Indikatoren (17 Armuts-, fünf Reichtums- und acht Querschnittsindikatoren) und der Verwirklichungsansatz von Sen wieder eingesetzt wurden, wurde das multidimensionale Lebensphasenmodell in den Kern des Berichts gezogen. So wurden „die biographischen Übergänge zwischen Kindheit, Jugend sowie frühem, mittlerem, hohem und höchstem Erwachsenenalter“ (Butterwegge 2018, S. 54–55) in den Vordergrund gerückt und die soziale Mobilität mittels Querschnittsdaten zu den „Erfolgs- und Risikofaktoren für Auf- bzw. Abstiege in verschiedenen Lebensphasen“ (Butterwegge 2018, S. 55) hervorgehoben. Auch dieser Bericht sorgte aufgrund der politischen Meinungsverschiedenheiten über die Darstellung der Ergebnisse in der Endfassung, die sich hauptsächlich zwischen dem Finanz- und dem Arbeitsministerium (FDP und CDU) zutrugen, für politische und mediale Kontroversen.

Der insgesamt 650 Seiten lange fünfte Armuts- und Reichtumsbericht aus dem Jahr 2017 hat unter der Führung der damaligen SPD-Sozialministerin Andrea Nahles den multidimensionalen Ansatz des Lebensphasenmodells fortgesetzt und dabei mindestens drei neue Aspekte der sozioökonomischen Ungleichheit hervorgehoben: eine intensivere Auseinandersetzung mit Reichtum, welcher in den Vorgängerberichten eine untergeordnete Rolle spielte, die erstmalige Untersuchung der gesellschaftspolitischen Auswirkungen von sozioökonomischer Ungleichheit (unter anderem auf die Wahlbeteiligung), und schließlich eine stärkere Hinwendung zu qualitativen Zugängen durch Workshops mit Armutsbetroffenen und mehr als 130 freiwilligen Interviews mit Hochvermögenden (Der Spiegel 2016; BMAS 2018). Die Neuausrichtung auf die politischen und ökonomischen Auswirkungen von Ungleichheit zeigte erstmals eine Verschiebung in der Berichterstattung von rein deskriptivem zu präskriptivem Wissen an (Interviewpartner 18 2018). Am Ende wurden viele Ergebnisse aus den Vorstudien nicht verwendet, was erneut für mediale und politische Kontroversen sorgte.

Abbildung 3 stellt dar, wie sich die Armuts- und Reichtumsberichterstattung in der Bundesregierung Deutschlands seit der Veröffentlichung des ersten Armuts- und Reichtumsberichts 2001 konzeptionell weiterentwickelt hat.

Abbildung 3: Konzeptionelle Entwicklung der Armuts- und Reichtumsberichte



Quelle: Eigene Darstellung

Zusammenfassend hat sich der Bericht in den vergangenen fast zwei Dekaden methodisch und konzeptionell stark verbessert und die Datengrundlage zur Beurteilung der sozialen Lage in Deutschland merklich ausgeweitet. Selbst in der Wissenschaft gilt der Armuts- und Reichtumsbericht als zentrale Referenz der Forschung (Interviewpartner 4 2017; Interviewpartner 16 2018; Interviewpartner 8 2018; Interviewpartner 15 2018; Interviewpartner 6 2017; Interviewpartner 9 2017). Es ist durchaus festzustellen, dass das Arbeitsministerium stets darauf zielt, die wissenschaftliche Qualität sowie die Transparenz der Erstellung des Armuts- und Reichtumsberichts zu optimieren, nicht zuletzt um Wissensfortschritte zu garantieren und die öffentliche Kritik gegenüber dem Bericht zu entkräften. Seit dem ersten Bericht sind allerdings die Handlungsempfehlungen zunehmend in den Hintergrund der Berichterstattung gerückt, was vermutlich auf die Kontroversen um den Armuts- und Reichtumsbericht zurückzuführen ist. Diese beruhen primär auf der parteiübergreifenden, interministeriellen Ressortabstimmung sowie auf der medialen und parlamentarischen Diskussion, die Gegenstand der folgenden Kapitel sind.

Politische Maßnahmen

Der explizite Spielraum der Politik liegt in der Auslegung der Maßnahmen, die zu überprüfen und anzuregen sind. Dabei fällt eine machtpolitische Problematik auf, die schon im Kontext der konstitutiven Phase des

Berichts angesprochen wurde und sich nun spezifischer offenbart. Wenn es die Aufgabe des Berichts ist, Daten herzustellen, die sozialpolitische Kritik empirisch untermauern, dann ist die Regierung nicht der Akteur, von dem erwartet werden kann, dass er der möglichen Kritik auf den Grund geht und so seine eigene Position schwächt. Eine viel realistischere Vermutung ist es eher, dass der Bericht in den Strudel parteipolitischer Streitigkeiten gerät und in der Endfassung darauf beschränkt wird, die zu überprüfenden und anzuregenden Maßnahmen so zu formulieren, dass allenfalls die Versäumnisse der Vorgängerregierungen und Amtsvorgänger problematisiert werden und nicht die eigenen.

Diese Problematik, die sich als „hermeneutischer Widerspruch“ (Boltanski 2010, S. 171) bezeichnen lässt, macht darauf aufmerksam, dass staatliche Institutionen „neutral“ konzipiert sind, jedoch von Personen geleitet werden, die partikulare Perspektiven verfolgen und sie nicht immer erfolgreich verbergen können. Das wissenschaftliche Beschreiben, das im Auftrag des Arbeitsministeriums erfolgt, lässt sich deshalb nicht problemlos in politische Bewertungen übersetzen, auf die der Bericht abzielt, weil hier völlig unterschiedliche Logiken existieren, die sich im Prozessverlauf immer wieder überlappen. Idealerweise sind die wissenschaftlichen Bemühungen epistemischer Natur und die politischen Bewertungen unterliegen den Zwängen der politischen Kompromissbildung. In der Praxis aber erweist sich diese Arbeitsteilung zwischen Wissenschaft und Politik nicht selten als problematisch, weil nicht nur – wie oben geschildert – die Auftragsvergabe in einem politischen Kontext stattfindet und die jeweils eingenommene Forschungsperspektive eine wesentliche Rolle dabei spielt, was als Armut und Reichtum überhaupt in das Sichtfeld der Politik gerät. Die Überlappungen entstehen auch dadurch, dass die Berichte „nur“ Zustände beschreiben, die Diskussion der Ursachen aber den Diskursregeln der Politik unterliegt. Die soziale „Datenwissenschaft“ kann allenfalls zu einer „sachlicheren Diskussion“ beitragen, aber keine rein datengenerierte Position auf die zu überprüfenden und anzuregenden Maßnahmen ermöglichen, wie dies die Konstruktion des Berichts eigentlich vorsieht.

Insofern die Berichte eine aus der Komplexität des zu erfassenden Sachverhaltes (Armut/Reichtum) resultierende Erweiterung in ihren zentralen Definitionen, Konzepten und Methoden erfahren haben, verstärken sich diese Überlappungen zwischen den wissenschaftlichen Seins- und politischen Sollens-Aussagen zusätzlich. So erweitert die Differenzierung materieller und immaterieller Bedingungen von Armut (bzw. Reichtum) etwa auch das Feld der möglichen Ursachen und damit auch den Horizont der sinnvollen Maßnahmen, die diskutiert werden können, was seinerseits Anreize für ein politisches „Herumlavieren“ um die Ergebnis-

se des Berichts schafft. Mal ist es beispielsweise die Notwendigkeit der Verbesserung materieller Bedingungen, die aus den Daten herausgelesen wird, mal sind es die immateriellen Bedingungen (vor allem Bildungschancen), auf deren Ausgestaltung bestanden wird. Dass aus dem multidimensionalen Ansatz des Berichts völlig unterschiedliche Ursachenkomplexe identifizierbar sind, sorgt also nicht nur dafür, dass sich die Wissenschaft nicht auf reine Seins-Aussagen beschränken kann und immer wieder deutend Stellung beziehen muss. Es befeuert auch den politischen Diskurs um die zu treffenden Maßnahmen, wo es doch darum geht, durch ausgereifte empirische Kenntnisse zu einer sachlicheren Diskussion zu gelangen.

3. Wissenschaftliche und politische Auseinandersetzungen: Gutachtergremium und Ressortabstimmung

Die zentralen Foren bei der Entwicklung der Armuts- und Reichtumsberichte sind einerseits das konsultative Gutachtergremium, das aus VertreterInnen ausgewählter wissenschaftlicher Einrichtungen besteht und als akademischer Diskursraum fungiert, und die interministerielle Ressortabstimmung andererseits, die im Kommunikationsraum der Regierung angesiedelt ist und die Entscheidungshoheit genießt. Andere wichtige Kreise in diesem Prozess sind unter anderem die Berichtssymposien, die neben der wissenschaftlichen Expertise auch diverse Interessengruppen im Sinne einer pluralen Politik einbeziehen. Obwohl den Symposien in der Außendarstellung der Berichte eine wichtige konsultative Rolle zugeschrieben wird, haben die Ergebnisse ihrer Diskussionen einen indirekten und schwer nachvollziehbaren Einfluss auf den Prozessverlauf.

Um die Komplexität der Prozesse zu verstehen, wird hier die Entstehung des letzten Armuts- und Reichtumsberichts exemplarisch näher untersucht. Wenngleich wesentliche Prozessaspekte in einer Art Black-box liegen und die interministerielle Abstimmung durch ein gewisses Maß an Undurchsichtigkeit geprägt ist, soll hier – jenseits der Ergebnisse des investigativen Politikjournalismus – ein allgemeines Verständnis für die konkrete Entstehung und den Ablauf des Berichts entwickelt werden. Eine politikwissenschaftliche Rekonstruktion der elementaren Prozesse zur Bildung der offiziellen Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung liegt bisher nicht vor⁴, sodass die hier dargestellten Abläufe als erste Annäherung zu verstehen sind.

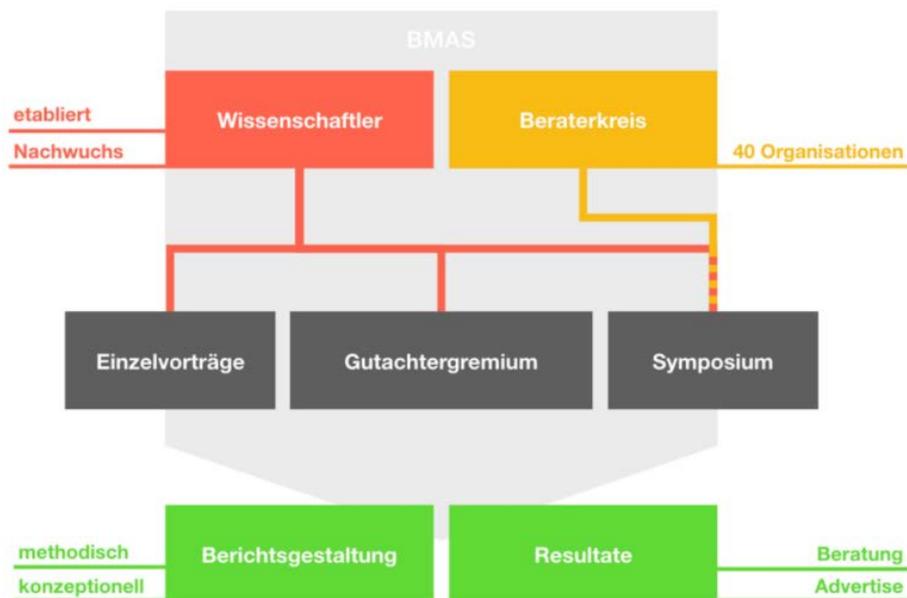
3.1 Das wissenschaftliche Gutachtergremium des Armuts- und Reichtumsberichts

Das wissenschaftliche Gutachtergremium des Armuts- und Reichtumsberichts tagt typischerweise zweimal während der Erstellung des Be-

4 Bisherige ausführliche Publikationen zum Armuts- und Reichtumsbericht: unter anderem Arndt/Volkert 2006; Hauser 2009; Wagner 2013ab; Butterwegge 2016; 2018; Sell 2002; Volkert 2005.

richts. Ihm obliegt grundsätzlich eine eher konsultative Funktion (Interviewpartner 16 2018). Um Teil des Gremiums zu werden, muss man vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) dafür vorgeschlagen werden, wofür es zwei Wege gibt: Der erste Weg führt über die Mitarbeit an einer der Vorstudien oder Expertengutachten, die als Teil der Berichterstattung angefertigt werden (Interviewpartner 16 2018). Besonders relevant ist hier das BMAS-Referat „Wohlstandsmessung/Armut- und Reichtumsfragen“, das für die Vorbereitung des Armuts- und Reichtumsberichts zuständig ist und seit 2015 von Jörg Deml geleitet wird. Das Referat ist dafür verantwortlich, die neuen Schwerpunkte und Themen für den nächsten Bericht festzulegen, was die Auswahl der einzubeziehenden ExpertInnen einschließt (Interviewpartner 18 2018). Der zweite Weg ins Gutachtergremium führt über das Renommee der ExpertInnen. Sie haben sich in der Armuts-, Reichtums- und Ungleichheitsforschung durch die Qualität ihrer wissenschaftlichen Arbeit hervorgetan oder gehören wichtigen Einrichtungen an, die in den Prozess relevantes Wissen einspeisen können. Zu letzterem gehören jeweils ein Vertreter des Statistischen Bundesamtes und des Robert-Koch-Instituts. Kommt eine Expertin/ein Experte in das wissenschaftliche Gutachtergremium, bleibt dieser oftmals dem Gutachterkreis für folgende Berichte erhalten. Beim fünften Armuts- und Reichtumsbericht wurden erstmals sechs NachwuchswissenschaftlerInnen eingeladen, „die einen kritisch-konstruktiven Blick auf die Erstellung des Berichtes werfen sollten“ (BMAS 2018). Der Gutachterkreis entspricht dem diversen Spektrum der Armuts-, Reichtums- und Ungleichheitsforschung, so dass ein möglichst allumfassendes Paket an Fachexpertise erreicht wird. Eine Übersicht zur Zusammensetzung und zu den Aufgabenbereichen des wissenschaftlichen Gutachtergremiums bietet Abbildung 4.

Abbildung 4: Das wissenschaftliche Gutachtergremium beim fünften Armuts- und Reichtumsbericht



Quelle: Eigene Darstellung

Beim ersten Treffen des Gutachtergremiums geht es primär darum, den Aufbau, die Darstellung und die zentralen Ergebnisse des Berichts zu diskutieren. Forschungslücken, Verbesserungsmöglichkeiten, wissenschaftliche Kontroversen und andere Aspekte werden hier ebenfalls ausführlich erörtert. Es entsteht „eine Form von Rückkopplung“ (Interviewpartner 15 2018), wodurch die WissenschaftlerInnen die Ausgestaltung des Berichts indirekt beeinflussen können: Letztendlich aber „entscheidet über die Gewichtung der Teile und neuere Akzente die Leitung des BMAS“ und die beteiligten Ressorts der Bundesregierung (Interviewpartner 15 2018). Im zweiten Treffen wird eine fortgeschrittene Fassung des Berichts vorgelegt. Dort werden letzte Details geklärt und der vollständige Bericht schlussendlich diskutiert. Außerhalb dieser Treffen werden Begleitgutachten von den Gremienmitgliedern zu verschiedenen Fassungen des Armuts- und Reichtumsberichts erstellt (Interviewpartner 16 2018; Interviewpartner 15 2018). Auch die Erfasser von Hintergrundstudien werden darum gebeten, Stellung bezüglich der Darstellung der in Auftrag gegebenen Studien zu nehmen. Schließlich werden die Stellungnahmen des Beraterkreises zur jeweils aktuellen Fassung des Berichts eingereicht. Die Gutachten dienen dazu, die Validität der im Be-

richt dargestellten Forschungsergebnisse wissenschaftlich zu prüfen sowie zivilgesellschaftliche Akteure in den Prozess einzubinden.

Das wissenschaftliche Gutachtergremium folgt einer eher wissenschaftlich-fachlichen Logik (Interviewpartner 15 2018), wonach die Kontroversen in den Diskussionen des Gutachtergremiums die wissenschaftlich-methodischen Deutungsunterschiede der allgemeinen Ungleichheitsdiskussion reflektieren. Wie Interviewpartner 15 2018, selbst ein wichtiger Akteur im BMAS, beschreibt, wurden unterschiedliche Institutionen mit unterschiedlichen Hintergründen eingeladen:

„Aber da dominiert sozusagen der fachliche Diskurs. [...] Also es gibt methodische Auseinandersetzungen und dann noch Debatten um die Deutung der Ergebnisse. Wir haben auch eine Studie über die Verfestigung bestimmter Erwerbsformen gemacht, so. Da ist schon der Streit: Nennt man das atypisch oder nennt man das prekär?“

Auf ähnliche Weise schildert auch Interviewpartner 16 2018, seit 2004 Mitglied des Gutachtergremiums, die Diskussionen:

„Das habe ich immer sehr fachlich und fundiert empfunden, weil ja die Teilnehmer alle primär Wissenschaftler sind. Insofern heißt das ja auch wissenschaftliches Gutachtergremium.“

So werden wissenschaftliche Debatten wie z. B. die über die Entwicklung der Einkommensungleichheit in Deutschland geführt (Interviewpartner 16 2018). Ferner werden verschiedene WissenschaftlerInnen zur informativen Beratung in unterschiedlichen Themengebieten individuell eingeladen, die als zusätzliche ExpertInnen das Arbeitsministerium in Sachverhalten, die nicht innerhalb des Gremiums hinreichend geklärt werden können, konsultieren (Interviewpartner 14 2018; Interviewpartner 16 2018)⁵.

Abbildung 5 ist der genaue Ablauf der Erstellung des fünften Armuts- und Reichtumsberichts zu entnehmen, welcher sich vom zweiten Halbjahr 2014 bis Juli 2017 erstreckte. Der Ablauf ist in insgesamt sieben Phasen unterteilt, wobei zunächst die Konzeptionserstellung und die Vergabe von Forschungsaufträgen eine wichtige Rolle spielten. Über die weiteren Phasen verteilt wurden dann die jeweiligen Forschungsvorhaben verwirklicht und darauf basierend ein Bericht entwickelt, der in der letzten Phase final an den Bundestag versandt und anschließend dort debattiert wurde.

5 Interviewpartner 14 als Experte für den Einfluss von Stiftungen, Interviewpartner 18 als Experte zu Auswirkungen von Ungleichheit auf Wachstum zu Gast beim BMAS.

Abbildung 5: Ablauf des fünften Armuts- und Reichtumsbericht



Quelle: Eigene Darstellung nach Deutscher Bundestag, Drucksache 18/5768

3.2 Die Ressortabstimmung der Bundesregierung

Entscheidungsrelevant ist die Ressortabstimmung der Bundesregierung, in der die einschlägigen Ministerien und das Bundeskanzleramt die offizielle Fassung des Armuts- und Reichtumsberichts gemeinsam als Regierungsdokument festlegen. Anders als das wissenschaftliche Gremium und die Symposien des Armuts- und Reichtumsberichts folgen die Ressortabstimmungen der Logik der politischen Entscheidungs- und Kompromissfindung. Die Ressortabstimmung dient hier als „Instrument der Auseinandersetzung, der Diskussion, des Konsens und der Willensbildung innerhalb der Bundesregierung“ (Westerhoff 1998, S. 102). Zu diesem Zweck wird ein Ressortkreis gebildet, der als „Zusammenkunft der Mitarbeiter der von einer Sachfrage betroffenen Ressorts der Bundesregierung verstanden [wird], die unter der Leitung eines federführenden Ministeriums tagt. Ziel ist es, auf eine gemeinsame Auffassung über den Beratungsgegenstand innerhalb der Bundesregierung hinzuwirken“ (Westerhoff 1998, S. 102).

Der konkrete Ablauf des interministeriellen Abstimmungsprozesses unterliegt formellen wie informellen Regeln. Die Verfahrenswege finden ihren prozeduralen Rahmen in drei Regelwerken: Erstens werden die formellen Regelungen durch die Geschäftsordnung der Bundesregierung (§§ 16 & 7 GOBReg) bestimmt, zweitens gilt hier die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und drittens werden in diesem Fall die langjährigen, eher informellen Regeln befolgt, die in der Praxis entstanden sind (Westerhoff 1998, S. 102–105). Die informelle Praxis umfasst die substantielle Seite der Ressortabstimmung, um die in Auftrag gegebenen Studien innerhalb der Verfahrenswege den politischen Interessen der beteiligten Akteure aus den Ministerien zu unterziehen:

„In der Ressortabstimmung geht es um die Frage der Deutung und der Agenda. Also was soll man auf die Agenda setzen und was nicht? Und da spielen schon viel stärker taktische Fragen des Regierungshandels eine Rolle. Also, bestimmte Ressorts haben Interesse, ein bestimmtes Problem zu thematisieren und andere haben ein Interesse, eins zu entthematisieren.“ (Interviewpartner 15 2018)

Die Interessenbildung wird geprägt durch zwei unterschiedliche Dynamiken. Die Erste ist handlungstheoretisch zu begreifen und geht aus den parteipolitischen Dynamiken hervor, die innerhalb der Ministerien wirken. Eine zweite Form der Interessenbildung speist sich aus den institutionellen Identitäten der beteiligten Akteure und erlaubt es, politikfeldspezifische Sichtweisen in den Prozess der Berichterstattung einzubringen. So kann der Einfluss des Finanzministers auf seinen parteipolitisch bedingten Sichtweisen beruhen oder die Perspektive seines Ressorts zum Ausdruck bringen. Zwar legitimiert die Konstruktion des Berichts nur Ressortinteressen. In der politischen Praxis aber lässt sie sich nicht immer von der parteipolitischen Färbung ihrer Träger klar unterscheiden. So ist jede Berichterstattung stets mit einer interessenpolitischen Unbestimmtheit konfrontiert, die zu fortlaufenden Kontroversen führen kann.

Nach Westerhoff (1998) und Busse (2010) gestaltet sich der idealtypische Ablauf der Ressortabstimmung der Bundesregierung folgendermaßen: Die Verhandlungen im Ressortkreis laufen normalerweise „kaskadenförmig“ in der Ministerialbürokratie nach oben. Sie fangen auf der Referatsebene an, setzen sich dann in den Unterabteilungen der Ministerien fort, landen dann in den Grundsatzabteilungen und enden schließlich auf der Ebene der Staatssekretäre, in der mindestens eine Verhandlungssitzung unter Leitung des Bundeskanzleramtschefs geführt wird (Interviewpartner 15 2018). Die Ministerien, die bei der jeweiligen Ressortabstimmung beteiligt sind, sind diejenigen, die von den Zuständigkeiten im Bericht berührt werden (Busse 2010, S. 226). Im Fall des Armuts- und Reichtumsberichts sind neben dem federführenden Ar-

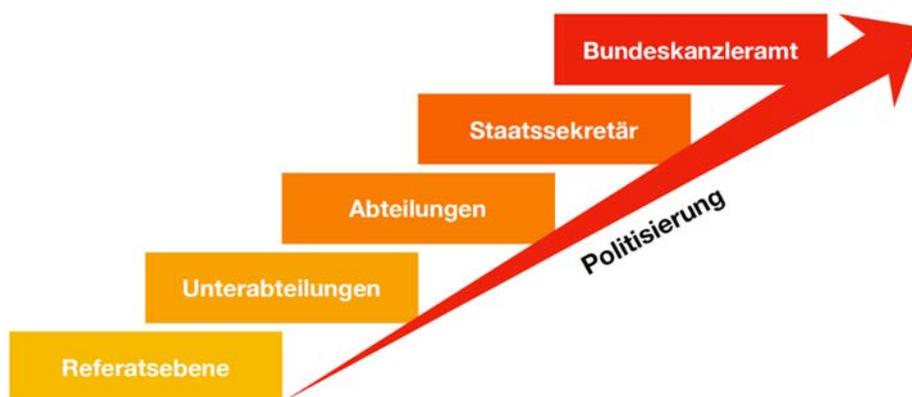
beitsministerium das Gesundheitsministerium, das Bildungsministerium, das Wirtschaftsministerium und das Finanzministerium von entscheidender Bedeutung.

Umstrittene Themen und Fragen werden auf allen Ebenen diskutiert, sodass mit dem kaskadenförmigen Durchlauf von unten nach oben die Anzahl kontroverser Fragen abnimmt, die bestehen gebliebenen jedoch schwieriger zu lösen sind (Westerhoff 1998). Geht es auf den niedrigeren Ebenen um Abstimmungen in Sachfragen, handelt es sich auf den höheren Ebenen der Abteilungsleiter und Staatssekretäre um die Verständigung in politischen Fragen. In der Schlussverhandlung auf der Staatssekretärssebene spielt diese politische Seite dann eine besonders starke Rolle. Erst hier kann dann deutlich von einer Überlagerung der Ressortlogik und der politischen Färbung der jeweiligen Ministerien gesprochen werden. So beschreibt Interviewpartner 15 2018 den Prozess der Ressortabstimmung wie folgt.

„Es fängt auf der Ebene von Referenten und Referatsleitern an, und dann – wir nennen das: es eskaliert – gehen die Verhandlungen immer eine Stufe höher. Die Endverhandlung wird auf Staatssekretärssebene geführt. Da ist jedem klar, wer da welche parteipolitische Farbe vertritt. Insofern überlagert sich die immanente Ressortlogik mit der Farbenlehre. Von unten nach oben kommt der parteipolitische Aspekt des Koalitionspartners. Natürlich sprechen sich dann Kanzleramt und Finanzministerium ab, weil sie beide einer bestimmten Seite angehören.“

Abbildung 6 zeigt den Prozess der Politisierung von Themen, der proportional zur jeweiligen Verwaltungsebene des Ressorts steigt.

Abbildung 6: Der Ablauf einer Ressortabstimmung



Quelle: Eigene Darstellung

Es ist festzustellen, dass quer zu den Ressortinteressen auch strategische Absprachen zwischen den Akteuren aus derselben Partei stattfinden. Dies betrifft insbesondere solche Fragen, die durch die kaskadenförmige Logik der Ressortabstimmung nach oben gewandert sind. Während in den Ressortgesprächen der Entwurf des Berichts abgestimmt wird und dabei „die Sachkompetenzen der Facheinheiten der beteiligten Ministerien“ einfließen (Westerhoff 1998, S. 103), treten die Arbeitseinheiten des Arbeitsministeriums die Entscheidung an eine Gesprächsebene ab, in der die Ressortinteressen von der „politischen Farbenlehre“ in der Bundesregierung überlagert werden. Diese Gespräche sind zwar so konzipiert, dass das Kanzleramt entgegen seiner parteipolitischen Couleur eine moderierende Rolle übernimmt (Busse 2010, S. 226–230; Interviewpartner 15 2018), die interministerielle Aushandlung sensibler Themen aber oftmals schwer zu erreichen ist:

„Man stellt sich erst mal auf einen sturen Standpunkt und manchmal spitzen sich manche Themen von unten nach oben zu. Manche werden viel gelassener gesehen, weil man dann auf Abteilungsleiterenebene oder auf Staatssekretärsenebene dann schon irgendwie einen Kompromiss findet.“ (Interviewpartner 15 2018)

Interviewpartner 15 2018 führt diesen Prozess anhand strittiger Beispiele aus der Ressortabstimmung zum fünften Armuts- und Reichtumsbericht aus:

„Beim Thema der demokratischen Responsivität gab es unterschiedliche Sichtweisen auch zwischen der A-Seite und der B-Seite. Also der sozialdemokratischen und dem christlichen CDU/CSU-Teil, ob man das überhaupt ansprechen darf. Und dann gibt's die Deutungsauseinandersetzung natürlich in allen Fragen. Das Finanzministerium kommt immer wieder mit der Demographie und den hohen Kosten der sozialen Sicherungssysteme. Das wollen die immer drin haben. Andere wollen das nicht. Das gilt auch für das Thema Vermögensbesteuerung. [...] Manche möchten sie bestenfalls deskriptiv gehandhabt haben, nicht bewertet, sodass daraus dann auch keine Schlussfolgerungen gezogen werden. Andere haben eher die Meinung: ‚Nein, also wenn die Verteilungslage so ist und man es als ein Problem definiert, dann muss man darauf auch Antworten finden.‘ Dann ringen sie alle am Text, wo dann am Ende irgendwelche Kompromissformulierungen gefunden werden.“ (Interviewpartner 15 2018)

Anders als in Vorversionen von Gesetzesinitiativen, die den Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes (2005) zufolge offenzulegen sind, wird der Armuts- und Reichtumsbericht in seinem Entwurfsstadium nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, um die Ressortabstimmung nicht zu verkomplizieren. Davon sind die Vorstudien zwar nicht betroffen, weil sie keine Regierungsposition darstellen und ihre Übernahme in den offiziellen Bericht noch ungewiss ist. Konkrete Einblicke in den Ressortabstimmungsprozess sind aber nicht vorgesehen. Dennoch sickern die un-

terschiedlichen Fassungen, die im Entscheidungsprozess im Umlauf und jeweils mit Anmerkungen und Streichungen versehen sind, oftmals in die Öffentlichkeit durch. Das geschieht in fast schon ritualisierter Form. So findet regelmäßig ein öffentlicher Vergleich zwischen den Versionen aus der ersten Ressortabstimmung und den Ergebnissen der Ressortverhandlungen statt, was meist für kontroverses mediales Echo hinsichtlich Zensur und Beschönigungen sorgt. Da die Ressortgespräche und -verhandlungen vertraulich sind und oftmals den Eindruck einer zufälligen, ad-hoc-artigen Entscheidungsfindung hinterlassen, bleiben exakte Details über die Kontroversen zwischen den Ministerien undurchsichtig. Gleichwohl kann durch Vergleiche festgestellt werden, welche Punkte für die Koalitionspartner besonders strittig waren. Beim fünften Armuts- und Reichtumsbericht waren dies beispielsweise „die theoretischen Überlegungen zum Verhältnis von Armut, Reichtum und repräsentativer Demokratie ebenso wie der Einfluss von Interessensvertretungen und Lobbyarbeit“ (Butterwegge 2018, S. 58). Auch die wissenschaftliche Erkenntnis, dass sozioökonomische Ungleichheit dem wirtschaftlichen Wachstum und der gesamten Gesellschaft schadet, wurde nach der ersten Ressortabstimmung aus dem Armuts- und Reichtumsbericht entfernt (Butterwegge 2018, S. 58). So nimmt das Arbeitsministerium die öffentliche Position ein:

„Was im Bericht steht, ist ausgehandelt, wer sich aber mit den eins zu eins Erkenntnissen der Wissenschaftler beschäftigt, dafür stellen wir die Studien online und schaffen völlige Transparenz.“ (Interviewpartner 15 2018)

In der Armutsberichterstattung wird durch die inhärente Intransparenz der Ressortabstimmung ein weiteres unauflösliches Paradox der staatlichen Wissensgenerierung deutlich: einerseits soll der politische Prozess transparent gemacht werden. Andererseits bestärkt das Sichtbarwerden der politischen Auseinandersetzungen den für Demokratien nicht unproblematischen „Eindruck von Zensur und Taktik“ (Interviewpartner 15 2018).

Nachdem der Armuts- und Reichtumsbericht im Bundeskabinett beschlossen wurde, findet eine Debatte hierüber im Bundestag statt, die aber von den öffentlichen Kontroversen um den Bericht überschattet wird, sodass nicht immer klar zu erkennen ist, ob es sich um einen parlamentarischen Diskurs oder einen medial induzierten Aufregungsdiskurs handelt. In dem nächsten Teil wird die mediale und politische Debatte über den Bericht anhand der drei letzten Berichte (2008 dritter ARB, 2012–2013 vierter ARB, 2016–2017 fünfter ARB) nachgezeichnet. Hierfür werden Beiträge aus drei deutschen Zeitungen (taz, ZEIT, WELT) und dem Deutschen Bundestag analysiert.

4. Diskursanalyse medialer und parlamentarischer Debatten um den Armuts- und Reichtumsbericht 2007–2017

Im Folgenden werden die Überlegungen zur Geschichte und zur Erstellung des Armuts- und Reichtumsberichts diskursanalytisch ergänzt. Dieser Schritt ist insofern sinnvoll, als die mannigfaltigen Kontroversen um den Armuts- und Reichtumsbericht und seine Deutung inzwischen zu einem festen Bestandteil des Ungleichheitsdiskurses in der Bundesrepublik geworden sind. Dies lässt sich beispielsweise daran erkennen, dass das BMAS viele Kapazitäten in die mediale und parlamentarische Rezeption des Berichts in Form von öffentlichen Interviews, hochwertigen Webseiten und prominenten Reden investiert. Nirgendwo verdichtet sich der Diskurs um sozioökonomische Ungleichheit in Deutschland so, wie es im Umfeld der Armuts- und Reichtumsberichte geschieht, durch den er auch maßgeblich strukturiert wird.

Insgesamt wurden mehr als 1.000 Zeitungsartikel aus der taz, der WELT und der ZEIT sowie Bundestagsreden tiefenanalysiert. Die Diskursanalyse fokussierte sich auf die Frage, welche diskursiven bzw. erzählerischen Muster sich in der Diskussion um den Armuts- und Reichtumsbericht erkennen lassen. Um einen Korpus zum Thema „Armuts- und Reichtumsbericht“ zu erstellen und die relevanten Passagen zu identifizieren, wurden die folgenden Begriffe anhand des R-Toolkits PolMine im Zeitraum von 2007 bis 2017 verwendet: „*Armuts- und Reichtumsbericht, Armuts- und Reichtumsberichte, Armutsbericht, Reichtumsbericht, ARBericht, ARB*“. In einem ersten Schritt steht die mediale Resonanz im Mittelpunkt der Analyse, da diese die gesellschaftspolitische Wahrnehmung über die Armuts- und Reichtumsberichterstattung stark mitprägt. In einem zweiten Schritt wurden dann einschlägige Reden im Bundestag untersucht, um herauszufinden, ob und wie sich die Sprachmuster im parlamentarischen Diskurs zur medialen Berichterstattung verhalten. Die Diskursanalyse bezieht sich primär auf die interpretative Policy-Forschung (unter anderem Fischer/Forester 1993, Hajer/Wagenaar 2003; Münch 2015), in der davon ausgegangen wird, dass politische Sprache nicht nur eine instrumentelle Funktion erfüllt, sondern eine konstitutive Bedeutung für die Konstruktion politischer Wirklichkeiten besitzt. Das bedeutet konkret, dass der Prozess der Erstellung des Armuts- und Reichtumsberichts nicht unabhängig vom medialen Diskurs verläuft, wenngleich hier unterschiedliche Logiken am Werk sind. Erstens überschneiden sich die allgemeinen Deutungsmuster

zu Armut, Reichtum und sozialer Ungleichheit. Zweitens wirkt der öffentliche Diskurs – wie oben angedeutet – auf den Entscheidungsprozess der Exekutive ein und setzt die handelnden Akteure unter bestimmte Rechtfertigungszwänge, die durch kommunikative Prozesse zwischen den am politischen Prozess beteiligten Akteuren und den Medien bewusst oder unbewusst herbeigeführt werden. Obgleich das Wechselverhältnis von wissenschaftlichen, politisch-exekutiven und öffentlichen Diskursen nicht linear oder kausal verläuft, so treffen diese unterschiedlichen Deutungskontexte doch im Medium der Sprache immer wieder aufeinander.

Die Diskursanalyse wird deshalb verdeutlichen, welche Schwerpunkte und Positionen die Diskussion über den Armuts- und Reichtumsbericht dominieren und welche Wirkungen die diskursive Dynamik auf den politischen Entscheidungsfindungsprozess um den Bericht entfaltet. Zudem ist es bei der Analyse relevant, wie ministerielle Akteure, vor allem das BMAS, mit der Veröffentlichung und der Kritik von parlamentarischer und journalistischer Seite gegenüber dem Bericht umgehen bzw. ihre Arbeit rechtfertigen. Hierbei lassen sich drei zentrale Zeiträume in der Debatte erkennen:

- die Veröffentlichung von Vorversionen des Armuts- und Reichtumsberichts 2008, 2012 und 2016;
- die Veröffentlichung des offiziellen Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung 2008, 2013 und 2017;
- die darauffolgenden Debatten im Bundestag 2008, 2013 und 2017.

4.1 Die Debatte um den dritten Armuts- und Reichtumsbericht

Trotz der Veröffentlichung zweier Armuts- und Reichtumsberichte zu Zeiten der rot-grünen Bundesregierung (2001, 2005) wurde medial zunächst bemängelt, dass das BMAS künftig für eine verbesserte Qualität der Berichte sorgen solle (Erb 2001, S. 440; Rügemeier 2001, S. 863). Die öffentliche Bedeutung des Armuts- und Reichtumsberichts spielte im neuen BMAS der zweiten Großen Koalition in der Legislaturperiode von 2009–2013 eine große Rolle. Dies lässt sich bei der kontroversen Präsentation des dritten Armuts- und Reichtumsberichts 2008 erkennen, denn die Vorlage des Berichts lief in ungewöhnlich unkonventioneller Weise ab, was die Diskussion über den Armuts- und Reichtumsbericht monatelang dominierte. Kurz vor der Veröffentlichung des dritten Armuts- und Reichtumsberichts im Mai 2008 entschied der damalige Sozialminister Olaf Scholz, einen Entwurf des Berichts der Öffentlichkeit zu präsen-

tieren, ohne die anderen Ministerien darüber informiert bzw. dies mit den anderen Ressorts abgestimmt zu haben. Es wurde ein Interview mit der BILD-Zeitung (18. Mai 2008) geführt sowie am darauffolgenden Tag eine Rede im BMAS gehalten. Anders als in folgenden Fällen wurde die Vorversion bewusst vom BMAS an die Medien „geleakt“, vermutlich um der antizipierten Kritik des Kanzleramts sowie des Wirtschafts- und des Finanzministeriums im Rahmen der interministeriellen Abstimmung zuvor zu kommen und die Deutungshoheit über die Bewertung der Ergebnisse zu erlangen. Sowohl im BILD-Interview als auch in der Rede im BMAS präsentierte Scholz eine durchaus positive Darstellung der sozialen Lage in Deutschland mit der Kernaussage, dass „der Sozialstaat wirkt“ (Siems 2008), weil ohne Sozialtransfers die Armutsgefährdungsquote doppelt so hoch gewesen wäre. Ein differenzierter Blick wurde in den Medien dann auf die Lohnentwicklung und die Vermögensverteilung gerichtet: „Die Einkünfte der Reichen sind gewachsen, dagegen sinken die Einkünfte im unteren Bereich leicht, im mittleren stagnieren sie“ (WELT 2008).

Die medialen und parlamentarischen Debatten vor der Veröffentlichung des Berichts wurden zunächst eher leise geführt; man berichtete vor allem über die anstehenden Publikationen. Erst die öffentliche Thematisierung des Berichts durch Scholz' Vorpreschen führte zu aktiveren Debatten. Besonders kontrovers wurde die Definition des BMAS von Armut beurteilt, die auf Daten der EU-SILC und nicht, wie üblich, auf Zahlen des SOEP basierte. Die EU-SILC-Daten zeigten eine Armutsgefährdungsquote in den Jahren 2000–2005 von 13 Prozent, während die SOEP-Daten eine höhere Armutsgefährdungsquote von ca. 18 Prozent anzeigten (siehe die ausführliche Diskussion in Hauser 2008). Dies sorgte für kritische Beurteilungen in den Medien, in der Wissenschaft und auch in der Opposition, wonach dem BMAS vorgeworfen wurde, die Daten selektiv ausgewählt zu haben, um zu einer für die Verantwortlichen günstigeren Darstellung der sozialen Lage in Deutschland zu gelangen, was ihre Sozialpolitik legitimiere und die Regierungsarbeit der rot-grünen Regierung generell in ein besseres Licht stelle. Schließlich gab Minister Scholz in seinem Entwurf konkrete Handlungsempfehlungen, wie die Einführung eines Mindestlohns, der aber noch auf den Widerstand des Koalitionspartners stieß und in der endgültigen Fassung des dritten Armuts- und Reichtumsberichts auch gestrichen wurde.

Die kontroversen Ereignisse um seine Veröffentlichung dominierten die Diskussion über den dritten Armuts- und Reichtumsbericht und ließen einen allgemeinen Deutungskampf über die Armuts- und Reichtumsberichte ausbrechen.

Die meisten Kommentare über den Bericht in den Medien folgten in der Woche nach dem BILD-Interview (2008) des Bundessozialministers. Besonders aktiv und kritisch in der Berichterstattung war die linksalternative taz, welche dem BMAS „Schönfärberei“ und eine strategische Datenauswahl vorwarf (Herrmann 2008). So schrieb Ulrich Schulte am 20. Mai 2008 etwa:

„Ausgerechnet Sozialminister Olaf Scholz musste dieses Armutszeugnis für Rot-Grün präsentieren. Er war es, der die Beschneidung des Sozialstaats zwischen 2002 und 2004 als SPD-Generalsekretär offensiv verteidigte. Aus diesem Zusammenhang erklärt sich auch der beispiellose Eiertanz des Ministers: Indem er vor allem die Statistik zitierte, die die Situation in Deutschland beschönigt, verschleierte er eigenes Versagen.“

Schulte weist darauf hin, dass das Ministerium mit seiner „Schönfärberei“ durch die günstigen EU-ILC-Daten suggeriere, dass „sich viele Arme ihre Armut nur einbilden. Aus Opfern werden Heulsusen.“ So meldete sich Richard Hauser (Schmitt 2008), einer der renommiertesten Armutsforscher Deutschlands, in einem Papier des DIW über die Qualität der EU-ILC-Daten öffentlich zu Wort, in dem er anmerkte, dass die Ergebnisse „grob verzerrt“ seien und in Wirklichkeit Deutschland weitaus schlechter dastünde. Auf diese Beschönigungskritiken reagierte am 22. Mai 2008 das BMAS, es sei „abwegig und unsinnig, von Beschönigen oder Verschweigen von Daten und Fakten zu reden“, da das EU-SILC „eine objektive und neutrale Erhebung“ sei (taz 2008).

Kolja Rudzio schrieb am 28. Mai 2008 in der ZEIT dazu:

„Welche Erhebung richtig liegt, lässt sich kaum klären, beteiligte Fachleute vermuten die Wahrheit irgendwo in der Mitte. Erschreckend sind die Zahlen in jedem Fall. Armut ist ein ernstes Problem, auch in Deutschland.“

Doch nicht alle Kommentare in den Medien fokussierten den Vorwurf der Beschönigung. Umgekehrt wurde dem SPD-geführten Arbeitsministerium in seinem öffentlichen Alleingang auch vorgeworfen, die soziale Lage in Deutschland zu dramatisieren. Insbesondere die Koalitionspartner und andere liberal-konservative Stimmen hielten dem Arbeitsministerium öffentlich vor, die Fortschritte der letzten Jahre kleinreden zu wollen, weil der „Bericht in wesentlichen Teilen auf der Grundlage von veralteten Daten aufgebaut [wurde]“ und die Erfolge der Großen Koalition dadurch nicht hinreichend Anerkennung finden würden (Sirleschtov/Haselberger 2008). Dennoch waren sich die Großkoalitionäre einig, dass der Sozialstaat effektiv funktioniere und keine großen Reformen benötige (Siems 2008).

In den parlamentarischen Debatten über den dritten Armuts- und Reichtumsbericht wurden erwartbare Kritiken und Argumente vertreten. Die Opposition im Bundestag, insbesondere die Linkspartei und die FDP, nutzten ihre Redegelegenheiten vor allem dafür, die sozialpolitische Bilanz der rot-grünen Regierung zu kritisieren. Der Bericht wurde zwischen den Veröffentlichungen des zweiten und dritten Berichts im Parlament zunächst kaum thematisiert. Erst mit der medialen Debatte über die vermeintliche Beschönigung der Zahlen wurde der Bericht – insbesondere durch grüne und linke Abgeordnete – in die parlamentarischen Debatten hineingezogen. So waren die grünen Bundestagsabgeordneten Markus Kurth und Wolfgang Strengmann-Kuhn der Ansicht, dass das „wahre Ausmaß der Armut [...] weitaus größer und dramatischer als von Scholz angegeben“ sei, weil die „EU-SILC-Zahlen in hohem Maße problematisch“ seien (Dribbusch/Schulte 2008). Die FDP nutzte die Veröffentlichung des Berichts vor allem dafür, die Notwendigkeit eines solchen Armutsberichts grundsätzlich in Frage zu stellen sowie Arbeit grundsätzlich als Schlüssel gegen Armut zu proklamieren, wodurch die im Bericht angesprochenen Probleme zu wirtschaftspolitischen Fragen transformiert werden.

In der parlamentarischen Debatte tauchten hauptsächlich die oben skizzierten parteilichen Argumentationslinien auf: Heinrich Kolb (FDP) zweifelte an der Neutralität der regierungsamtlichen Berichte, forderte die Einführung eines wissenschaftlich neutralen Sachverständigenrates und kritisierte die Sozialpolitik der vorangegangenen rot-grünen Regierung als einen Offenbarungseid. Der Dritte Armuts- und Reichtumsbericht sei

„ein Dokument des Scheiterns von zehn Jahren sozialdemokratischer Sozialpolitik. [...] Die Erfahrung mit der Erstellung und mit den Inhalten des Armuts- und Reichtumsberichts zeigt, dass die Politisierung nicht sachdienlich ist. Das Zustandekommen dieses Berichts spricht Bände: Der Bundesarbeitsminister ist in einer Bundespressekonferenz vorgeprescht, ohne zuvor die Abstimmung im Kabinett gesucht zu haben. [...] Erwähnenswert ist, dass der Dritte Armuts- und Reichtumsbericht Hinweise enthält, wie man sinnvolle Sozialpolitik betreiben kann. Sie haben es ja gesagt: Der beste Schutz vor Armut ist ein Arbeitsplatz.“ (Kolb 2009)

Die CDU-Bundestagsabgeordnete Elisabeth Winkelmeier-Becker versuchte am 05. Juni 2008 im Bundestag die problematisierten Ergebnisse des Berichts und die dort dargestellte Armutsproblematik auf die Arbeit der rot-grünen Vorgängerregierung zu schieben: „Werfen Sie doch einmal einen Blick in den neuen Armuts- und Reichtumsbericht von Minister Scholz. Er zeichnet das Bild der Armut anhand der Daten von 2004 und 2005.“ Anders als der Koalitionspartner vertrat der damalige Parlamentarische Staatssekretär im BMAS, Franz Thönnies (SPD), die Argumen-

tationslinie, wonach der dritte Armuts- und Reichtumsbericht kein Dokument des Scheiterns sei, sondern zeige,

„dass unser Sozialstaat funktioniert, dass die Transfersysteme, die wir haben, mit dazu beitragen, das Armutsrisiko zu minimieren, und dass es nachgewiesene Aufgabe der Politik ist, Armut zu bekämpfen, aber bitte schön gezielt durch konkretes Handeln und am besten dort ansetzend, wo die Ursachen für Armut liegen.“ (Thönnies 2008)

Bei der offiziellen Debatte zum dritte Armuts- und Reichtumsbericht am 21. Januar 2009 übte Katja Kipping aus der Linksfraktion gleichwohl schärfere Kritik gegen die rot-grüne Regierung:

„Insofern ist dieser Armutsbericht natürlich ein Armutszeugnis für die rot-grüne Politik. [...]. Doch was hat das zuständige Sozialministerium gemacht? Statt aus dem Armutsbericht Lehren zu ziehen, hat das zuständige Sozialministerium bei der Veröffentlichung vor allen Dingen eines versucht: statistische Trickserei. Sie haben einfach eine andere statistische Berechnungsmethode zugrunde gelegt, um die Armutsrisikozahl herunterzurechnen, nach dem Motto ‚Simsalabim – Die Armut verschwind!‘“

Nach der Debatte im Bundestag verschwand die Diskussion über den dritten Armuts- und Reichtumsbericht bis zum Regierungswechsel Ende 2009 nahezu komplett.

4.2 Die Debatte um den vierten Armuts- und Reichtumsbericht

Die Veröffentlichung des vierten Armuts- und Reichtumsberichts schlug in vielerlei Hinsicht einen anderen diskursiven Kurs ein. Diesmal wurde das BMAS von Sozialministerin Ursula von der Leyen (CDU) als Ressort einer schwarz-gelben Regierung geführt. Bis zur Veröffentlichung des ersten Entwurfs wurde sowohl medial als auch parlamentarisch wenig über dessen Inhalte gesprochen. Dies änderte sich plötzlich am 18. August 2012, als die Süddeutsche Zeitung während der ersten Ressortabstimmung der Bundesregierung neue Informationen über den vollständigen Entwurf des vierten Armuts- und Reichtumsberichts bekannt gab (Öchsner 2012). Es lässt sich nur darüber spekulieren, wie die SZ den Entwurf erhielt, vermutlich aber durch einen Symposien-Teilnehmer, der den Ressortprozess durch den gezielten Anstoß einer öffentlichen Debatte beeinflussen wollte (Interviewpartner 16 2018; Interviewpartner 15 2018). Eine neue Erkenntnis im ersten Entwurf war eine wichtige Formulierung in der Einleitung, wonach die soziale Lage in Deutschland durch „eine sehr ungleiche Verteilung der Privatvermögen“ gekennzeichnet sei

(BMAS 2012, S. IX). Darüber hinaus wurde im „geleakten“ Entwurf betont, dass der Niedriglohnsektor außerordentlich schnell wachse und die Lohnentwicklung in der unteren Mittel- sowie in der Unterschicht stagniere, was generell zu einem schwächeren gesellschaftlichen Zusammenhalt führe (BMAS 2012, S. XX). So hieß es, die „Einkommensspreizung hat zugenommen“, was letztlich „das Gerechtigkeitsempfinden der Bevölkerung“ verletzen würde (BMAS 2012, S. XX).

Die Ergebnisse sorgten nach ihrem inoffiziellen Bekanntwerden nicht nur für eine hitzige Debatte über die Verteilungsfrage in der Öffentlichkeit, sondern auch für einen Konflikt in der Bundesregierung selbst, vor allem zwischen dem CDU-geführten Sozialministerium und dem FDP-geführten Wirtschaftsministerium, das von Vizekanzler Philipp Rösler (FDP) geführt wurde. Der umstrittenste Punkt zwischen den Ressorts war eine handlungsempfehlende Passage, in der der Bundesregierung vorgeschlagen wurde, zu prüfen, wie über die Einkommenssteuer hinaus „privater Reichtum für die nachhaltige Finanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden kann“ (WELT 2012a). Dies wurde sowohl medial als auch politisch als eine mögliche Forderung nach Steuererhöhungen interpretiert, was für Aufruhr nicht nur beim Koalitionspartner FDP sorgte, sondern auch in den eigenen Reihen der CDU/CSU. So reagierte Wirtschaftsminister Rösler auf den Vorschlag:

„Höhere Steuern sind für manche zwar verlockend, im Ergebnis sind sie Gift für die Beschäftigung und schwächen unsere Wettbewerbsfähigkeit. [...] Forderungen nach höheren Steuern für die, die den Sozialstaat finanzieren, lehnt das Ministerium entschieden ab.“ (taz 2012a)

Das BMAS von Ursula der Leyen (CDU) reagierte auf die Vorwürfe mit der Erklärung, dass es „keinerlei Hinweise auf neue Umverteilungen über das Steuersystem“ in dem Bericht gäbe (taz 2012b). Ferner hieß es, die „Prüfaussage in diesen Zusammenhang zu stellen, ist absolut konstruiert. Ableitungen dieser Art nimmt der Bericht an keiner Stelle vor“ (WELT 2012b). Wirtschaftsminister Rösler machte trotzdem klar, dass er keinem Bericht zustimmen würde, der in solch provokanter Weise auf die ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung hinweist. So berichtete die liberal-konservative WELT, dass der Armuts- und Reichtumsbericht „die Neiddebatte“ wieder in die Schlagzeilen brächte (Borstel et al. 2012).

Die daraus resultierende mediale Debatte über die interministeriellen Differenzen wurde nach der zweiten Ressortabstimmung noch intensiver und die Beschönigungsvorwürfe noch schärfer als zuvor. Dies lag primär daran, dass das Sozialministerium Ende November 2012 eine ressortabgestimmte Version des vierten Armuts- und Reichtumsberichts wieder

medial der Süddeutschen Zeitung „leakte“, in der erneut betont wurde, dass heikle Passagen zur Vermögens- und Einkommensverteilung, zum Niedriglohnsektor und zum verletzten Gerechtigkeitsempfinden der Bevölkerung abgeschwächt oder gar in Teilen ins Gegenteil verkehrt wurden (Butterwegge 2018, S. 52). Die Streichungen wurden von Wirtschaftsminister Rösler damit verteidigt, da ansonsten der irreführende Eindruck geweckt werde, „es würde den Menschen schlecht gehen, wir hätten soziale Unruhen, was auch immer, dann würde das der falsche Eindruck sein“ (WELT 2012c). Diese Änderungen im Bericht sorgten für einen massiven Aufruhr in der Opposition sowie in den Medien. Die kritische taz-Journalistin Ulrike Winkelmann (2012) kommentierte dies damit, dass der Armuts- und Reichtumsbericht offensichtlich ein Dokument sei,

„das die Leistungen und Wohltaten der jeweils regierenden Koalition besingt und das von niemandem als Beitrag zur Wahrheitsfindung verstanden werden braucht. Das ist übrigens mit den anderen Regierungsberichten über Kinder und Jugend, über die Alten und das Altwerden und so weiter ganz genauso.“

Im Bundestag war die Empörung vor der Veröffentlichung des offiziellen Berichts ebenso stark und es wurde teilweise eine ungewöhnlich starke Rhetorik bemüht. Am 17. Januar 2013 warf Gregor Gysi (DIE LINKE) dem Wirtschaftsminister vor:

„Sie haben den Jahreswirtschaftsbericht geschönt und ein bisschen frisiert. Dasselbe haben Sie schon mit dem Armuts- und Reichtumsbericht gemacht. Der bleibt trotzdem skandalös. Ich will gar nicht sagen, an welche Zeiten mich das erinnert, in denen Berichte derart getürkt wurden.“ (Gysi 2013)

Noch schärfer war die Kritik des damaligen SPD-Vorsitzenden Sigmar Gabriel, der am 21. Februar 2013 in einer Bundestagsrede zum vierten Armuts- und Reichtumsbericht eine Grundsatzkritik an der politischen Arbeit des Arbeitsministeriums vornimmt:

„Der Bericht fordert keinen Standpunkt, sondern er sagt, was los ist. Die Wirklichkeit kann man nicht ressortabstimmen.“ (Gabriel 2013)

Er führt weiter aus, die Handlungen der Bundesregierung ähnelten einem „totalitären Staat“, indem „Wirklichkeit gefälscht [...], Statistiken verändert [...], retuschiert [...] und Zensur ausgeübt“ werde, was einer Entmündigung der BürgerInnen gleichkomme. Im Anschluss an diese Kritik verteidigte der CDU-Bundestagsabgeordnete Peter Weiß am 21. Februar 2013 die Bundesregierung mit Rekurs auf die wissenschaftliche Qualität der Studien und ihre Neutralität:

„Das Entscheidende am Armuts- und Reichtumsbericht ist aber – deswegen wird er in jeder Legislaturperiode vorgelegt –, dass uns eine große Zahl renommierter, unabhängiger Wissenschaftler Zahlen, Daten, Fakten und Entwicklungslinien aufzeigt. Diese liegen vor, und diese kann man auch interpretieren, ohne einen Kommentar der Bundesregierung dazu gelesen zu haben. Ich verstehe nicht, warum sich die Rednerinnen und Redner der Oppositionsfractionen diesem objektiven Teil des Berichts nicht zugewandt haben.“ (Weiß 2013)

Max Straubinger (CSU) hob am 21. März 2013 bei einer erneuten Debatte zum Bericht die positive Bilanz der Bundesregierung hervor:

„Die Daten im vierten Armuts- und Reichtumsbericht belegen sehr deutlich die positive Entwicklung der Lebenslagen für die Bürger in unserem Land. [...] das zeigt: Der Sozialstaat in Deutschland funktioniert.“ (Straubinger 2013)

Bei der offiziellen Vorlage des vierten Armuts- und Reichtumsberichts am 06. März 2013 präsentierte Sozialministerin von der Leyen in der Bundespressekonferenz eine positive Darstellung der sozialen Lage in Deutschland und verteidigte dabei den Umgang der Bundesregierung mit der Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Die Ressortabstimmung sei ein „völlig normaler Vorgang“, den es seit 60 Jahren gebe (Borstel 2013). Auch wenn es verbesserungswürdige Stellen gebe, stehe Deutschland im „internationalen Vergleich sehr gut da. Wir gehören zu den Staaten, die am stärksten die Ungleichheit der Einkommen durch Steuern und Sozialtransferleistungen ausgleichen“ (Borstel 2013). Als Reaktion auf die positive Interpretation der schwarz-gelben Bundesregierung fanden am 13. April 2013 Demonstrationen des Bündnisses „umFAIRteilen“, einem Verbund aus NGOs, Gewerkschaften und Sozialverbänden, statt: „Es gilt ein starkes Zeichen zu setzen, gegen die Ungleichverteilung in Deutschland“ teilte Jutta Sundermann von Attac mit (Durbo 2013). Schließlich gab es auch Kritik von WissenschaftlerInnen wie dem renommierten Sozialhistoriker Hans-Ulrich Wehler, der den vierten Armuts- und Reichtumsbericht als „ein Beispiel für die Verlogenheit der Politik“ bezeichnete (Der Spiegel 2013).

Am relevantesten waren in diesem Zusammenhang möglicherweise die Äußerungen der damaligen SPD-Generalsekretärin Andrea Nahles, die als künftige Sozialministerin mit der doppelten Rolle des Berichts als wissenschaftliches und politisches Dokument konfrontiert werden würde. Nach der Veröffentlichung des ressortabgestimmten Entwurfs des vierten Armuts- und Reichtumsberichts reagierte sie am 28. November 2012 in einer Stellungnahme empört:

„Die Bundesregierung vertuscht und sagt den Menschen nicht, was ist. Sie kann zwar Berichte schönen, aber die Realität spricht eine andere Sprache. Die Menschen merken, dass etwas aus dem Gleichgewicht geraten ist, dass die Schere zwischen Arm und Reich immer weiter auseinandergeht. Doch wer die

Realität ausblendet und ignoriert, kann keine gerechte Politik machen.“ (SPD 2012)

Nach der Präsentation des Berichts bemängelte Nahles am 06. März 2013 in einem Video der SPD-Zentrale:

„Alle diese Wahrheiten – rausgestrichen, weil sie nicht ins Weltbild passen der jetzigen Bundesregierung. Vor Fälschung wurde hier nicht zurückgeschreckt.“ (SPD 2013)

Glaubwürdigkeit und Wahrheit erweisen sich damit als zentrale Referenzen der politischen Kritik am vierten Armuts- und Reichtumsbericht, der unter konservativer Federführung im Bundesministerium für Arbeit und Soziales verfasst und veröffentlicht wurde. Es wurde immer wieder darauf insistiert, dass die Realität ihre eigene Sprache spreche, die man nicht leugnen könne, wogegen die Rechtfertigung des Berichts auf die Normalität eines politischen Konsensverfahrens abhebe. Hier stehen zwei normative Referenzen (Wahrheit vs. Konsens) gegenüber, die jeweils unterschiedliche Deutungsprozesse einleiten und gegeneinander in Stellung bringen.

4.3 Die Debatte um den fünften Armuts- und Reichtumsbericht

Ende 2015 und Anfang 2016 wurde vom neu geführten BMAS der dritten Großen Koalition unter der Leitung von Sozialministerin Andrea Nahles (SPD) angekündigt, dass sich der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht stärker mit den gesellschaftspolitischen Auswirkungen von sozio-ökonomischer Ungleichheit auseinandersetzen würde, vor allem mit einem starken Fokus darauf, welchen Einfluss Vermögende und Eliten auf politische Entscheidungen und gesellschaftliche Diskurse nähmen. Auch die Phänomene „prekäre“ und „atypische“ Arbeit wurden erstmals als eigene Untersuchungsbereiche für den Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung angekündigt. Das Hauptanliegen dabei war, für „mehr Sachlichkeit in der Diskussion über Armut und Reichtum in Deutschland“ zu sorgen:

„Man hört oft Zahlen, wer wie viel besitzt und dass die Kluft zwischen Arm und Reich größer wird. Mir geht es aber um die Frage: Wie wirkt sich Reichtum in unserem Land im Alltag aus? Nehmen Vermögende und die Eliten Einfluss auf politische Entscheidungen und gesellschaftliche Diskurse – welchen und in welcher Form?“ (Andrea Nahles zitiert in Bohsem/Öchsner 2015)

Im September 2016 gab Ministerin Nahles im Bundestag bezüglich des fünften Armuts- und Reichtumsbericht dann bekannt:

„Wir haben hier von Anfang an eine klare Politik gemacht. Wir haben diese Zahlen transparent und allen zugänglich gemacht. Es gab in diesem Zusammenhang viele Verschwörungstheorien. Sie entbehren aber jeder Grundlage. Wir werden Ihnen und allen, die dies wollen, die Gelegenheit geben, sich die Daten anzusehen.“ (Nahles 2016)

Vor allem im Hinblick auf Nahles Kritik an der vorherigen schwarz-gelben Bundesregierung war die Erwartungshaltung sowohl in Medien und Politik, als auch in der Zivilgesellschaft für eine transparente Berichterstattung hoch. In dieser Hinsicht war die Enttäuschung nach der ersten Ressortabstimmung im Dezember 2016 groß. Gerade hieran macht sich bemerkbar, dass politische Positionen keine statischen Phänomene sind, sondern kontextuell bestimmt werden.

Zunächst sickerte am 13. Dezember 2016 erneut ein „geleakter“ Entwurf des fünften Armuts- und Reichtumsberichts in die Medien durch, in dem festgestellt wurde, dass sich eine immer stärker wachsende Schere zwischen Arm und Reich in Deutschland entwickle (WELT 2016). Erste Ergebnisse über eine ungleiche Vermögensverteilung und deren politischen Auswirkungen wurden ausführlich dargestellt. Es dauerte dennoch nicht lange, bis die Ergebnisse der ersten Ressortabstimmung am 14. Dezember 2016 sowohl die Politik als auch die (Medien-)Öffentlichkeit in Form eines enthüllenden SZ-Artikels erreichte, was erneut für kontroverse Debatten sorgte (Öchsner 2016). Hier wurden vor allem Streichungen über den Einfluss reicher Eliten in politischen Entscheidungsprozessen vorgenommen und die Ergebnisse der Hintergrundstudie von Lea Elsässer und Armin Schäfer ihrer kritischen Schlagkraft beraubt.⁶

Die analysierten Zeitungen konzentrieren sich auf die schwierigen Verhandlungen in der Bundesregierung. WELT Journalistin Dorothea Siems (2017) schreibt etwa:

„Der Armuts- und Reichtumsbericht spaltet die Koalition. Die Arbeitsministerin prangert die Ungleichheit an und sieht Ärmere vom politischen Prozess ausgeschlossen. Sie malt schwärzer als sie müsste. Andrea Nahles ist nicht gekommen, um über Erfolge zu reden. [...] Und wie auch schon früher gibt es auf jeder Stufe des monatelangen Verfahrens Änderungen. Und jedes Mal prangert der politische Gegner dies als Weichspülen unliebsamer Ergebnisse an.“

6 Eine ausführliche Darstellung der Kontroverse um den fünften Armuts- und Reichtumsbericht findet sich in Schreyer 2018, Kapitel 1.

taz-Journalist Jürgen Roth (2016) macht mit einer umgekehrten Interpretationsrichtung ebenfalls die „Selbstzensur der Sozialministerin“ in drastischen Worten zum Gegenstand seiner Kritik:

„Diese politischen Rattenfänger haben mit dem demokratischen Sozialstaat, der Bekämpfung von Armut und Reichtum nun überhaupt nichts zu tun. Sie sind vielmehr die autoritären Sturmspitzen der neoliberalen Ideologie, die an der herrschenden Vermögensungleichheit, der tiefen Spaltung zwischen Armut und Reichtum, nichts ändern wollen.“

Während für die WELT das Arbeitsministerium unter Andrea Nahles die Realität „schwärzer“ male als sie sei, deutet die linke taz den Armuts- und Reichtumsbericht als Teil einer neoliberalen Legitimationsstrategie, die gerade das Negative an der Realität zu verbergen suche. In der Tat läuft die Diskussion im Zuge des Versuches, die Realität möglichst wertneutral durch immer ausgefeiltere statistische Möglichkeiten abzubilden, immer wieder auf den Vorwurf heraus, dass die Realität eher verborgen als sichtbar gemacht werde. Offenbar ist in der Diskussion der Zugang zur Realität, der gelegentlich auch durch den Begriff der Wahrheit proklamiert wird, weder für die journalistischen noch für die politischen Akteure eine epistemologische Frage, sondern ein Legitimitätspolitischer Kampfbegriff, auf dessen Seite sich jeder wähnt. Meist kennt man die „Realität“ schon und wertet die Daten und die Interpretationsangebote im politischen Diskurs eher aus der Perspektive des jeweils bestehenden „Realitätswissens“ als umgekehrt, wie es die Konstruktion des Armuts- und Reichtumsberichts eigentlich vorsieht.

Auf die erneuten Zensurvorfälle reagierte das BMAS deshalb wieder in typischer Weise:

„Dass im Zuge dieses Stadiums Änderungen vorgenommen werden, entspricht nicht nur dem Charakter von Ressortabstimmungen, es ist nachgerade ihr Ziel.“ (Siems 2016)

Es handele sich um ein „übliches Verfahren“ und wir können hier bereits erkennen, dass ein typisches Reaktionsmuster des federführenden Arbeitsministeriums auch unabhängig von der jeweils bestehenden „Farbenlehre“ darin besteht, Vorwürfe, die das Verhältnis von Daten und Fakten problematisieren, durch Verweise auf Verfahrensrationalitäten zu relativieren. Das ist ein zentraler Dreh- und Angelpunkt in der diskursiven Dynamik, die der Armuts- und Reichtumsbericht regelmäßig anstößt.

Manche Akteure wie die Nichtregierungsorganisation Lobbycontrol versuchen diese diskursive Dynamik damit zu durchbrechen, indem sie Vorher-Nachher-Vergleiche zwischen Entwurf und ressortabgestimmter Fassung des fünften Armuts- und Reichtumsberichts vorlegen und

kommentieren (Deckwirth 2017). Andere dagegen, wie die Diakonie (2018), bringen Ideen zur Neukonstruktion ein und fordern einen unabhängigen Sachverständigenrat, der

„aus Betroffenen, Sozialpartnern, Wissenschaft und Verbänden die Armutsentwicklung in Deutschland begutachtet und der Bundesregierung wesentliche wirtschaftliche Empfehlungen geben sollte. Die Diakonie Deutschland appelliert an die Bundesregierung, auf ‚Schönfärberei‘ zu verzichten, diesen Sachverständigenrat endlich ins Leben zu rufen und den Armuts- und Reichtumsbericht mit der Expertise zu versehen, die für das Thema angemessen ist.“

Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht wurde Ende März 2017 innerhalb der Bundesregierung beschlossen und am 12. April 2017 offiziell veröffentlicht und auf der Bundespressekonferenz von Sozialministerin Nahles präsentiert. Bei der Vorlage stellte sie einen differenzierten Blick auf die Ergebnisse dar und hob – wie ursprünglich geplant – hervor, vor allem die wachsende ökonomische Spaltung, die negativen gesellschaftspolitischen Auswirkungen wachsender sozioökonomischer Ungleichheit sowie die mangelnden Daten über Reichtum in Deutschland fokussiert zu haben (BMAS 2016). So schlug taz-Journalistin Ulrike Herrmann (2017) nach der Pressekonferenz kritisch vor:

„Abhilfe wäre einfach: Würde man eine Vermögensteuer einführen, wäre sofort bekannt, wer die fehlenden Billionen besitzt. Genau deswegen wird die Vermögensteuer mit aller Macht verhindert – und wird stets behauptet, dass sich ‚der Verwaltungsaufwand nicht lohnen‘ würde. Er würde sich lohnen. Garantiert.“

Anfangs schien es so, dass erstmals seit der Einführung des Armuts- und Reichtumsberichts keine offizielle Bundestagsdebatte nach der Veröffentlichung des Berichts stattfinden würde. Es lässt sich vermuten, dass die Berichterstattung und die konfliktreichen interministeriellen Auseinandersetzungen dazu der Bundesregierung zu unangenehm und möglicherweise für das Superwahljahr 2017 auch politisch zu kontrovers waren, um dieses Thema in den Wahlkämpfen dauerhaft präsent zu halten. Druck von der Opposition sowie von Organisationen wie Lobbycontrol führte dazu, dass eine parlamentarische Debatte am 28. Juni 2017 in einer der letzten Sitzungen der Legislaturperiode stattfand (Meyer 2017). In einem nahezu leeren Plenarsaal, in dem weder die Kanzlerin noch die übrigen Minister der Bundesregierung präsent waren, verkündigte Andrea Nahles: „Deutschland geht es gut.“ (Nahles 2017) Darauf folgend stellte sie, wie zuvor bereits, ein differenziertes Bild der sozialen Lage in Deutschland dar, die sicher einige sozial gerechtere Reformen benötige, aber konzentrierte sich letztlich auf das Argument, dass der Sozialstaat an sich wirke. So reagierte der Bundestagsabgeordnete Kai Whittaker (2017) von der CDU auf die Ergebnisse:

„Fakt ist, dass die Mittelschicht in Deutschland nicht schrumpft, sondern nach wie vor zwei von drei Deutschen ihr angehören. Fakt ist, dass die Zahl der Langzeitarbeitslosen, seitdem wir regieren, halbiert worden ist. Fakt ist, dass die Einkommen zwischen der reicheren und der ärmeren Hälfte in Deutschland seit zehn Jahren stabil gleich verteilt sind.“

Die ehemalige CDU-Familienministerin Kristina Schröder (2017) teilt diese Ansicht in ihrer letzten Bundestagsrede und betont, dass „auch die Armen nichts davon haben, wenn man den Wohlhabenden etwas nimmt, nur um mehr Gleichheit herzustellen“. Daniela Kolbe (2017) von der SPD versuchte in der Debatte die Arbeit des BMAS zu loben und vertrat eine ähnliche Position wie die Sozialministerin:

„Wenn man mit den Menschen spricht, die an der Entstehung des Berichts beteiligt waren, nimmt man zudem eine große Zufriedenheit wahr. [...] Es war eine harte, eine intensive, vor allem eine gute und transparente Arbeit, die da geleistet worden ist.“

Seitens der Opposition traten zwar prominente sozialpolitische Stimmen wie Katja Kipping und Matthias Birkwald von der Linksfraktion oder Wolfgang Strengmann-Kuhn von den Grünen eher ungleichheitskritisch auf, sprachen aber ebenfalls die Beschönigungsvorwürfe nicht mehr an und fokussierten sich eher auf Themen, die in den Wahlprogrammen der jeweiligen Parteien thematisiert wurden. So fand eine relativ kurze Bundestagsdebatte über den fünften Armuts- und Reichtumsbericht statt, die medial kaum aufgegriffen wurde und der Dichte und Komplexität des Dokuments nicht angemessen war.

4.4 Zusammenfassung

Die Diskursanalyse der medialen und parlamentarischen Debatten rund um die Armuts- und Reichtumsberichte des letzten Jahrzehnts liefert aufschlussreiche Einblicke in die politische und öffentliche Rezeption des Armuts- und Reichtumsbericht. Es kann festgestellt werden, dass eine exekutive Rechtfertigungslogik die diskursiven Strategien des BMAS und der Bundesregierung prägt, indem die mittlerweile ritualisierten Beschönigungs- und Zensurvorfälle durch Hinweise auf etablierte institutionelle Regeln, Normen und Verfahren der Bundesregierung entschärft werden. Darüber hinaus wird die politische Bewertung des Armuts- und Reichtumsberichts in der Öffentlichkeit dafür verwendet, die Sozialpolitik der Bundesregierung durch Aussagen wie „der Sozialstaat wirkt“ und „Deutschland geht es gut“ zu legitimieren. Allerdings sind die Streichungen in den Entwürfen und die damit verbundenen Kontrover-

sen aus diskursanalytischer Sicht durchaus aussagekräftig. Diese zeigen in gewisser Weise auf, welche Themen für die jeweilige Bundesregierung noch tabu oder politisch unvorteilhaft sind und wie sich das Spektrum der möglichen Argumente ausgestaltet.

Auf die komplexen und differenzierten Ergebnisse des mittlerweile mehr als 600 Seiten umfassenden Berichts wird seitens der Bundesregierung in der Öffentlichkeit kaum eingegangen. Eine eindeutig politische Auseinandersetzung mit der Armut- und Reichtumsberichterstattung sowie mit den Ergebnissen des Armut- und Reichtumsberichts findet im Bundestag statt. Hier werden klassisch parteipolitische Argumentationslinien vertreten, die entweder darauf abzielen, die sozialpolitische Bilanz der Bundesregierung und der eigenen Partei zu verteidigen oder – als Opposition – die Regierungsarbeit zu kritisieren mit dem Ziel, die soziale Lage in Deutschland gerechter (DIE LINKE, Bündnis 90/Die Grünen, die SPD) oder wettbewerbsfähiger (FDP, wirtschaftsliberaler Flügel der CDU/CSU) zu gestalten. Auch wenn die Beschönigungsvorwürfe durchaus eine Rolle in der Kritik gegenüber bzw. in der Rechtfertigung der Bundesregierung spielen, findet auch eine sachliche Diskussion über die Ergebnisse des Berichts und deren politische Auswirkungen sowohl vor, während als auch nach der offiziellen Veröffentlichung des Armut- und Reichtumsberichts im Bundestag statt. Vorschläge dafür, wie eine regierungsamtliche Armut- und Reichtumsberichterstattung wissenschaftlich und neutral ablaufen könnte, spielen eine markante Rolle in den jeweiligen parlamentarischen Debatten. Die unterschiedlichen Logiken der parlamentarischen und exekutiven Diskursstrategien lassen sich anhand des Beispiels von Andrea Nahles in ihren verschiedenen Positionen als Generalsekretärin der SPD in der Oppositionsrolle und später als Sozialministerin der Großen Koalition in Regierungsverantwortung beobachten.

Schließlich spielen Medien und Nichtregierungsorganisationen als kritische Öffentlichkeit eine wichtige Rolle, wenngleich sie sich überwiegend auf die Beschönigungs- und Zensurkontroversen konzentrieren, die aus der ungeplanten Veröffentlichung der Berichtsentwürfe entstehen. Insofern wird medial oft die Legitimität der Bundesregierung als neutraler Akteur in Frage gestellt und ihr häufig die Fähigkeit abgesprochen, Realitäten richtig abzubilden bzw. aus den statistischen Abbildungen der Realität die richtigen Schlussfolgerungen zu ziehen. Entweder wird das Bild der sozialen Lage in Deutschland zu „düster“ gemalt oder „beschönigt“. Aber niemals treffen in den Augen der medialen und der zivilgesellschaftlichen Akteure die Stellungnahmen der Bundesregierung, vor allem des Arbeitsministeriums, die Realität in der Präzision, die erwartet wird. Es werden vor allem postdemokratische Motive wie Ver-

schleierung, Hinterzimmer-Absprachen, Intransparenz und die Interessenvertretung der Wirtschaft hervorgehoben. Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung wird oft als parteiisch, zweckdienlich, politisiert oder sogar korrupt dargestellt. Darüber hinaus lassen sich im untersuchten Material klassische ideologische Argumentationslinien wiedererkennen. Schreibt die liberal-konservative WELT über eine vermeintliche Neiddebatte, die aus der Diskussion um den Armuts- und Reichtumsbericht resultieren würde, nimmt die links-liberale ZEIT eine eher pragmatische Position ein, in der die Komplexitäten politischer Kompromisse hervorgehoben werden. Schließlich vertreten in der Öffentlichkeit die linke taz und globalisierungskritische Verbände wie Attac und Lobbycontrol eine Argumentationslinie ein, die Grundlagenkritik betreibt und die undemokratische Hegemonie des Neoliberalismus und den Niedergang der sozialen Gerechtigkeit in den Vordergrund rückt.

5. Fazit

Wie oben ausführlich aus historischer, institutioneller und diskursiver Sicht dargestellt, ist die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung ein äußerst komplexes Unterfangen, das dem Wechselspiel aus Wissenschaft, Politik, Medien und Zivilgesellschaft, die sie in unterschiedlicher Weise beeinflussen, unterliegt. Aufgrund der damit einhergehenden Komplexität entsteht Ungewissheit in nahezu all diesen Bereichen über die grundsätzliche Funktion des Armuts- und Reichtumsberichts. Aus dieser Dynamik entsteht eine Gesprächsstörung zwischen PolitikerInnen, WissenschaftlerInnen und JournalistInnen, die den Umgang mit dem Armuts- und Reichtumsbericht und dessen Zweck unterschiedlich wahrnehmen und ihn als Instrument somit auch unterschiedlich einzusetzen vermögen. Der Armuts- und Reichtumsbericht ist letztendlich vieles zugleich: sowohl eine kompakte Zusammenstellung wissenschaftlich hochwertiger Studien als auch eine ausgehandelte, politische Bewertung zur aktuellen sozialen Lage in Deutschland. Die Bundesregierung versteht dies als „Soft-Governance der Empirie“ (Deml 2017, S. 2). Als regierungsamtliches Dokument steht diese politische Bewertung im Zusammenhang mit der parteilichen Machtkonstellation der jeweiligen Bundesregierung. Gleichzeitig lehnt die Bundesregierung mittlerweile den ursprünglichen Auftrag ab, konkrete Handlungsempfehlungen für die Bekämpfung sozioökonomischer Ungleichheit zu liefern, da wesentliche politische Entscheidungen „an anderen Orten demokratisch getroffen und ausgehandelt“ werden (Deml 2017, S. 2). Dass eine CDU/CSU-geführte Regierung beispielsweise eine sozialdemokratische Diagnose der Verteilungsfrage in Deutschland in einigen Aspekten anders sieht, ist weder eine große Überraschung noch ein Akt der Zensur. Andererseits bringt die Ambivalenz der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung einen viel grundsätzlicheren Faktor des Ungleichheitsdiskurses in Deutschland und im Ausland ans Licht: Zahlen, Daten, Fakten und Indikatoren müssen nun einmal interpretiert werden und dies kann immer nur vor dem Hintergrund einer politisch-kulturellen oder gar ideologischen Prägung entstehen, die das Verhältnis von Daten und Fakten bisweilen umzudrehen imstande ist und sich weitaus komplexer gestaltet, als es die Konstruktion des Armuts- und Reichtumsberichts vorsieht. Nicht selten dienen die Armuts- und Reichtumsberichte auch dazu, eine bestimmte Deutung über die Faktenlage, die sich eben nicht von den Daten allein treiben lassen kann, zu legitimieren. Aufgrund dessen ist der Vorschlag einiger Parteien, Verbände und wissenschaftlicher Einrichtungen, einen wissenschaftlichen Sachverständigenrat zum Zweck einer „neutralen“ Berichterstattung zu grün-

den, lediglich eine Verschiebung dieser Problematik in die Arena einer vermeintlich „objektiven“ Wissenschaft. Wie Richard Hauser (1997) und zuletzt Botzem und Hesselmann (2018) ausführlich zeigen, ist auch ein Sachverständigenrat ideologisch aufgeladen und in seiner langen Geschichte immer wieder bestimmten politischen Anliegen gefolgt.

Dagegen hat der Armuts- und Reichtumsbericht seit seiner Einführung 2001 mehrere Errungenschaften erzielt. Zum einen wurde die Diskussion über Armut, Reichtum und Ungleichheit auf staatlicher Ebene normalisiert und dadurch institutionalisiert. Jede Bundesregierung, egal welcher politischer Couleur, ist gezwungen, sich mit dem Thema periodisch auseinanderzusetzen und Kontroversen mit neuen Entwicklungen in der sozialen Lage Deutschlands durch das Generieren fortlaufender Forschungsergebnisse anzustoßen. Wenngleich die damit einhergehende Kritik an der Bundesregierung normalerweise zu verhallen droht und aufgrund medialer und politischer Dynamiken immer wieder Verzerrungen unterliegt, bietet der Armuts- und Reichtumsbericht doch die Möglichkeit, die Thematik regelmäßig anzusprechen, was den Ungleichheitsdiskurs im demokratischen Diskurs verankert.

Schließlich hat sich auch die wissenschaftliche Qualität der Berichterstattung seit 2001 verbessert (Wagner 2013ab). Wie Gert Wagner (2013a, S. 66), Fellow am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung in Berlin, die Entwicklung des Armuts- und Reichtumsbericht beschreibt: „Wir haben alle dazu gelernt.“ Aus diesem Lernprozess ist ein unersetzliches politisch-empirisches Instrument erwachsen, das alle vier Jahre in der Öffentlichkeit an Bedeutung bezüglich der Verteilungslage gewinnt. Letztendlich wird an den Wahlurnen entschieden, wer über die Ausgestaltung des Armuts- und Reichtumsberichts bestimmen und die Deutungshoheit über die Ungleichheitsfrage gewinnen kann.

Literatur

- Arndt, Christian/Volkert, Jürgen (2006): Amartya Sens Capability-Approach – Ein neues Konzept der deutschen Armuts- und Reichtumsberichterstattung. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 75/1, S. 7–29.
- Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Best, Norman/Boeckh, Jürgen/Huster, Ernst-Ulrich (2018): Armutsforschung: Entwicklungen, Ansätze und Erkenntnisgewinne. In: Huster, Ernst-Ulrich/Boeckh, Jürgen/Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hrsg.): Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung. Wiesbaden: Springer VS, S. 27–57.
- BILD-Zeitung (2008): Jeder achte Deutsche lebt in Armut! – Interview mit Olaf Scholz, 18.5.2008.
- Bohsem, Guido/Öchsner, Thomas (2015): Reden wir über Geld „Ein schönes Auto zu fahren, das ist für mich Luxus“. Süddeutsche Zeitung, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/reden-wir-ueber-geld-ein-schoenes-auto-zu-fahren-das-ist-fuer-mich-luxus-1.2411406?> (Abruf am 01.08.2018).
- Boltanski, Luc (2010): Soziologie und Sozialkritik. Frankfurter Adorno Vorlesungen 2008, Berlin: Suhrkamp.
- Borstel, Stefan von/Siems, Dorothea/Wisdorff, Flora (2012): Armutsbericht löst Neiddebatte aus. Die WELT <http://www.genios.de/presse-archiv/artikel/WELT/20120919/armutsbericht-loest-neiddebatte-aus/88700708.html> (Abruf am 22.07.2018).
- Botzem, Sebastian/Hesselmann, Judith (2018): Gralshüter des Ordoliberalismus? Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als ordnungspolitischer Fluchtpunkt bundesrepublikanischer Politikberatung in: Leviathan, Jahrgang 46 (2018), Heft 3, S. 402–431.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2012): Lebenslagen in Deutschland. Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung, Stand: 17.9.2012.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2016): Studien. Einige wissenschaftliche Studien und Forschungsergebnisse, deren Ergebnisse in den 5. Armuts- und Reichtumsbericht eingeflossen sind. <http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Service/Studien/studien.html;jsessionid=1024C03603432201E5C005CD1E080CE2> (Abruf am 01.08.2018).

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2017): Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht beschlossen, <https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Service/Meldungen/Meldungen/fuenfter-armuts-und-reichtumsbericht-beschlossen.html> (Abruf am 02.07.2018).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2018): Lebenslagen in Deutschland. Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf;jsessionid=2A2DCFC6AF60E888316CC6763D353439A?__blob=publicationFile&v=6 (Abruf am 21.02.2019).
- Busse, Volker (2010): Regierungsinternes Gesetzgebungsvorbereitungsverfahren. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Analyse demokratischer Regierungssysteme: Festschrift für Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag 1. Aufl., Wiesbaden: Springer VS, S. 221–236.
- Butterwegge, Christoph/Holm, Karin/Imholz, Barbara/Klundt, Michael/Michels, Caren/Schulz, Uwe/Wuttke, Gisela/Zander, Margherita/Zeng, Matthias (2013): Armut und Kindheit: Ein regionaler, nationaler und internationaler Vergleich. 2. Aufl., Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Butterwegge, Christoph (2016): Armut in einem reichen Land: Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird. 3. Ausgabe, Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Butterwegge, Christoph (2018): Armut. 3. Ausgabe, Köln: Papy Rossa Verlag.
- Deckwirth, Christina (2017): Armuts- und Reichtumsbericht: Die Originaldokumente zu Reichtum und Einfluss. Lobbycontrol, <https://www.lobbycontrol.de/2017/04/armuts-und-reichtumsbericht-die-originaldokumente-zu-reichtum-und-einfluss/> (Abruf am 22.07.2018).
- Deml, Jürgen (2017): Einblicke in den Fünften Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Powerpoint Präsentation 06. Juli 2017 bei Volkssolidarität, https://www.volkssolidaritaet.de/fileadmin/content/bundesverband/Co_nstanze_Gross_Neu/Sozialpolitisches_Fachgespraech_2017/2017-06-06_Vortrag_Joerg_Deml.pdf (Abruf am 25.07.2018).
- Der Spiegel (2013): Historiker Hans-Ulrich Wehler geißelt wachsende Kluft zwischen Arm und Reich. Der Spiegel, <http://www.spiegel.de/spiegel/vorab/hans-ulrich-wehler-geisselt-wachsende-kluft-zwischen-arm-und-reich-a-882211.html> (Abruf am 01.08.2018).

- Der Spiegel (2016): Oligarchie der Reichen. Spiegel Gespräch mit Andrea Nahles. Der Spiegel, <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-147013374.html> (Abruf am 02.07.2018).
- Deutscher Bundestag (2015): Drucksache des Deutschen Bundestages 18/5768 vom 14. August 2015: Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Anette Kramme vom 10. August 2015
- Diakonie Deutschland (2018): Pressemitteilung. Armuts- und Reichtumsbericht: Sozialpolitische Befunde nicht verstecken, <https://www.diakonie.de/pressemitteilungen/armuts-und-reichtumsbericht-sozialpolitische-befunde-nicht-verstecken/> (Abruf am 01.08.2018).
- Dribbusch, Barbara/Schulte, Ulrich (2008): Ärger um Bericht zur Armut. Armutszeugnis für die Regierung. taz, <http://www.taz.de/!5181924/> (Abruf am 01.08.2018).
- Durbo, Lukas (2013): umFAIRteilen. taz, <https://www.taz.de/Archiv-Suche/!498944&s> (Abruf am 01.08.2018).
- Erb, Gottfried (2001): Die soziale Spaltung verschärft sich. Zum Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. In: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter, Hefte 7–8, S. 438–442.
- Fischer, Frank (2003): Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Frank (2007): Die argumentative Wende – und was sie für die Politikberatung bedeutet. In: Leggewie, Claus (Hrsg.), Von der Politik zur Gesellschaftsberatung. Neue Wege öffentlicher Konsultation, Frankfurt/New York, S. 17–33.
- Fischer, Frank (2009): Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Frank/Forester, John F. (1993): The argumentative turn in policy analysis and planning. Durham: Duke University Press.
- Fischer, Frank/Gottweis, Herbert (2013) The argumentative turn in public policy revisited: twenty years later. In: Critical Policy Studies, (7/4), S. 425–433.
- Fischer, Frank/Gottweis, Herbert (2012): Introduction. The Argumentative Turn Revisited. In: Dies. (Hrsg.): The Argumentative Turn Revisited. Public Policy as Communicative Practice. Durham/London: Duke University Press, S. 1–27.
- Flick, Uwe (2007): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Gabriel, Sigmar (2013) Rede im Bundestag am 21.02.2013, <https://www.spdfraktion.de/themen/reden/regierung-entmuendigt-bevoelkerung-verfaelschen-wahrheit> (Abruf am 01.08.2018).

- Geißler, Heiner (1976): Die neue soziale Frage. Analysen und Dokumente. Freiburg: Herder Verlag.
- Giddens, Anthony (1990): The Consequences of Modernity. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Groh-Samberg, Olaf (2009): Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstruktur: Zur Integration multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS.
- Groh-Samberg, Ola/Voges, Wolfgang (2013): Armut und soziale Ausgrenzung. In: Mau, Steffen/Schöneck, Nadine (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. Wiesbaden: Springer VS, S. 58–79.
- Gysi, Gregor (2013): Rede im Deutschen Bundestag am 17.01.2013; <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/17/17217.pdf> (Abruf am 01.08.2018).
- Hajer, Maarten/Wagenaar, Hendrik (2003): Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanesch, Walter/Adamy, Wilhelm/Martens, Rudolf/Rentzsch, Doris/Schneider, Ulrich/Schubart, Ursula/Wißkirchen, Martin (1994): Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands. Reinbek/Hamburg: Rowohlt.
- Hanesch, Walter/Krause, Peter/Bäcker, Gerhard (2000): Armut und Ungleichheit in Deutschland. Der neue Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands. Reinbek/Hamburg: Rowohlt.
- Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.) (2017): WSI-Expertise heute im Bundestag. Armut und Reichtum: Amtliche Berichterstattung verbessert, doch vor allem am oberen Ende und bei Erbschaften weiter große Lücken, https://www.boeckler.de/106575_109202.htm (Abruf am 01.08.2018).
- Hauser, Richard (1997): Beratung ohne Auftrag zum Abbau des Sozialstaats – Zu den sozialpolitischen Reformvorstellungen des Sachverständigenrates. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Band 42 (1997), S. 159–180.
- Hauser, Richard (2008): Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung – Diagnoseinstrument und Basis für Therapievor schläge. Wirtschaftsdienst Heft, 7/2008, S. 427–432.
- Hauser, Richard (2009): Stand und Perspektiven der Armutsberichterstattung aus der Sicht der Armutsforschung. Vortrag im Rahmen der Tagung 20 Jahre Bundesweite Armutsberichterstattung des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes. 05.11.2009.

- Hauser, Richard (2018): Das Maß der Armut: Armutsgrenzen im sozialstaatlichen Kontext. Der sozialstatistische Diskurs. In: Huster, Ernst-Ulrich/Boeckh, Jürgen/Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hrsg.): Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung. Wiesbaden: Springer VS, S. 149–178.
- Hauser, Richard/Hübinger, Werner (1993): Arme unter uns. Teil 1. Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutserhebung, Freiburg.
- Hauser, Richard/Hübinger, Werner (1993): Arme unter uns. Teil 2. Dokumentation der Erhebungsmethoden und der Instrumente der Caritas-Armutserhebung, Freiburg.
- Hauser, Richard/Cremer-Schäfer, Helga/Nouvrtné, Udo (1981): Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven. (Sonderforschungsbereich 3 der Universitäten Frankfurt und Mannheim Schriftenreihe „Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftsunterlagen“, Bd. 8), Frankfurt a.M., New York.
- Herrmann, Ulrike (2008): Kommentar Armutsbericht. Opfer zu Heulsusen. taz, <http://www.taz.de/!5179923/> (Abruf am 01.08.2018).
- Herrmann, Ulrike (2016): Parallelwelt der Reichen. taz, <http://www.taz.de/!5269640/> (Abruf am 01.08.2018).
- Herrmann, Ulrike (2017): Kommentar Armuts- und Reichtumsbericht. Der unsichtbare Reichtum. taz, <http://www.taz.de/!5397621/> (Abruf am 01.08.2018).
- Jasanoff, Sheila (2005): Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States. Princeton: Princeton University Press.
- Kipping, Katja (2009): Rede im Deutschen Bundestag am 21.01.2009; <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16199.pdf> (Abruf am 20.07.2018).
- Kolb, Heinrich (2009): Rede im Deutschen Bundestag am 21.01.2009; <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16199.pdf> (Abruf am 27.07.2018).
- Kolbe, Daniela (2017): Rede im Dt. Bundestag am 28.06.2017; <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18242.pdf> (Abruf am 25.07.2018).
- Leibfried, Stephan/Voges, Wolfgang (1992): Vom Ende einer Ausgrenzung? – Armut und Soziologie. In: Dies. (Hrsg.): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 32, S. 9–33.
- Mau, Steffen (2017): Das metrische Wir – Über die Quantifizierung des Sozialen. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Meyer, Sebastian (2017): Streit um Bundestagsdebatte zum Armuts- und Reichtumsbericht. Lobbycontrol, <https://www.lobbycontrol.de/2017/06/streit-um-bundestagsdebatte-zum-armuts-und-reichtumsbericht/> (Abruf am 01.08.2018).
- Münch, Sybille (2015): Interpretative Policy-Analyse: Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Nahles, Andrea (2017): Rede im Dt. Bundestag am 28.07.2017; <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18242.pdf>.
- Nullmeier, Frank (2007): Neue Konkurrenzen. Wissenschaft, Politikberatung und Medienöffentlichkeit. In: Leggewie, Klaus (Hrsg.): Von der Politik- zur Gesellschaftsberatung. Campus: Frankfurt am Main. S. 171–180.
- Öchsner, Thomas (2012): Reiche trotz Finanzkrise immer reicher. Süddeutsche Zeitung, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/neuer-armuts-und-reichtumsbericht-der-bundesregierung-reiche-trotz-finanzkrise-immer-reicher-1.1470673> (Abruf am 01.08.2018).
- Öchsner, Thomas (2016): Regierung strich heikle Passagen aus Armutsbericht. Süddeutsche Zeitung, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/armut-in-deutschland-regierung-strich-heikle-passagen-aus-armutsbericht-1.3295247> (Abruf am 01.08.2018).
- Reichertz, Jo (1999): Gültige Entdeckung des Neuen? Zur Bedeutung der Abduktion in der qualitativen Sozialforschung. In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 24: 4, S. 47–64.
- Roth, Jürgen (2016): Selbstzensur einer SPD-Ministerin. taz, <http://www.taz.de/!5364007/> (Abruf am 01.08.2018).
- Rudzio, Kolja (2008): Verhindern statt lindern. Die ZEIT. Abrufbar unter: <https://www.zeit.de/2008/23/Argument-Armut> (Abruf am 01.08.2018).
- Rügemer, Werner (2001): Heile Welten – der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/2001, S. 863–871.
- Schmitt, Wolf (2008): Im Bildungswunderland. taz, <http://www.taz.de/!5181516/> (Abruf am 01.08.2018).
- Schreyer, Paul (2018): Die Angst der Eliten: Wer fürchtet die Demokratie? Frankfurt: Westend.
- Schröder, Kristina (2017): Rede im Dt. Bundestag am 28.06.2017; <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18242.pdf> (Abruf am 25.07.2018).
- Schulte, Ulrich (2008): Kommentar Sozialreformen: Arme entlasten. taz, <http://www.taz.de/!5181722/> (Abruf am 20.07.2018).

- Scott, James C. (1985): Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed, New/Haven/London: Yale University Press.
- Sell, Stefan (2002): Armut als Herausforderung – Bestandsaufnahme und Perspektiven der Armutsforschung und Armutsberichterstattung, Berlin.
- Sen, Amartya (2005): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, 3. Aufl. München: dtv.
- Siems, Dorothea (2008): Umstrittener Armutsbericht wirft viele Fragen auf. Die WELT, <https://www.welt.de/politik/article2144206/Umstrittener-Armutsbericht-wirft-viele-Fragen-auf.html> (Abruf am 27.07.2018).
- Siems, Dorothea (2016): Jetzt hat Nahles das Problem mit dem Armutsbericht. Die WELT, <https://www.welt.de/wirtschaft/article160327377/Jetzt-hat-Nahles-das-Problem-mit-dem-Armutsbericht.html> (Abruf am 01.08.2018).
- Siems, Dorothea (2017): Nahles verkündet ihre eigene düstere Armuts-Botschaft. Die WELT, <https://www.welt.de/wirtschaft/article163119068/Nahles-verkuendet-ihre-eigene-duestere-Armuts-Botschaft.html> (Abruf am 01.08.2018).
- Sirleschtov, Antje/Haselberger, Stephan (2008): Glos: Scholz-Bericht tendenziös Wirtschaftsminister kritisiert Armutsdaten. Tagesspiegel, <https://www.tagesspiegel.de/politik/glos-scholz-bericht-tendenzioes-wirtschaftsminister-kritisiert-armutsdaten/1823454.html> (Abruf am 01.08.2018).
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.) (1998): Aufbruch und Erneuerung– Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen. Bonn. 20. Oktober 1998.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) (2012): Superregierung schön Wirklichkeit, <http://www.spd-thiersheim.de/meldungen/48527-superregierung-schoent-wirklichkeit/> (Abruf am 01.08.2018).
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) (2013). Gefälschter Armutsbericht der Bundesregierung, (Abruf am 01.08.2018).
- Straubinger, Max (2013): Rede im Dt. Bundestag am 21.03.2013; <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17231.pdf>.
- taz (2008): Scholz verteidigt Armutsbericht. taz, <http://www.taz.de/Archiv-Suche!/844077> (Abruf am 01.08.2018).

- taz (2012a): Koalitionsstreit um Armutsbericht. Bloß keine Steuererhöhungen. taz, <http://www.taz.de/!5083608/> (Abruf am 01.08.2018).
- taz (2012b): Diskussion um Armutsbericht. Um Verteilung geht es nicht. taz, <http://www.taz.de/!5083554/> (Abruf am 01.08.2018).
- Thönnies, Franz (2008): Rede im Dt. Bundestag am 19.12.2008; <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16197.pdf> (Abruf am 01.08.2018).
- Wagner, Gert Georg (2013a): Anmerkungen zur Geschichte und Methodik des Armuts- und Reichtumsberichts. In: Hirschel, Dierk/Paic, Peter/Zwick, Markus (Hrsg.): Daten in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Wagner, Gert Georg (2013b): Zur Aussagekraft und Relevanz des Armuts- und Reichtumsberichts. In: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jahrgang 42 (2013), Heft 5, S. 223–223
- WDR (2016): 25. April 2001 – Erster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, <https://www1.wdr.de/stichtag/stichtag-armuts-und-reichtumsbericht-100.html> (Abruf am 01.07.2018).
- WELT (2008): Kluft zwischen Arm und Reich wird immer tiefer. Die WELT, <https://www.welt.de/politik/article2007230/Kluft-zwischen-Arm-und-Reich-wird-immer-tiefer.html> (Abruf am 01.08.2018).
- WELT (2012a): Rösler gegen höhere Steuern für Reiche. Die WELT, https://www.welt.de/print/die_welt/wirtschaft/article109396872/Roesler-gegen-hoehere-Steuern-fuer-Reiche.html (Abruf am 27.07.2018).
- WELT (2012b): Merkel strikt gegen Vermögensabgabe. Die WELT, https://www.welt.de/print/die_welt/article109365753/Merkel-strikt-gegen-Vermoegensabgabe.html (Abruf am 25.07.2018).
- WELT (2012c): Rösler verteidigt Kürzungen am Armutsbericht. Die WELT, <https://www.welt.de/aktuell/article111686790/Roesler-verteidigt-Kuerzungen-am-Armutsbericht.html> (Abruf am 25.07.2018).
- WELT (2016): Reiche Erben und arme Schuldenmacher. Die WELT, https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/brennpunkte_nt/article160240312/Reiche-Erben-und-arme-Schuldenmacher.html (Abruf am 01.08.2019)
- Weiß, Peter (2013): Rede im Deutschen Bundestag, den 21. Februar 2013, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/17/17222.pdf> (Abruf am 25.07.2018).

- Weiss, Alexandra (2014): Vielfalt und Ungleichheit? Plädoyer für eine Synthese von Umverteilung und Anerkennung. In: Schnebel, K.B. (Hrsg.): Europäische Minderheiten im Dilemma zwischen Selbstbestimmung und Integration. Wiesbaden: Springer VS, S. 25–47.
- Westerhoff, Horst-Dieter (1998): Die Gestaltung der Wirtschaftspolitik bei wachsender internationaler Verflechtung. In: Kaiser, K. (Hrsg.)/Bühl, W. L. & Angenendt, S. (1998): Deutschlands neue Außenpolitik. 4. Institutionen und Ressourcen. München: Oldenbourg, S. 100–120.
- Whittaker, Kai (2017): Rede im Dt. Bundestag am 28.06.2017; <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18242.pdf> (Abruf am 25.07.2018).
- Winkelmann, Ulrike (2012): Armuts- und Reichtumsbericht. Kränkende Schönfärberei. taz, <http://www.taz.de/!5078426/> (Abruf am 01.08.2018).
- Winkelmeier-Becker, Elisabeth (2008): Rede im Dt. Bundestag am 05.06.08; <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16166.pdf> (Abruf am 25.07.2018).
- Yankelovich, Daniel (1991): Coming to Public Judgment: Making Democracy Work in a Complex World. Syracuse, NY: Syracuse University Press.

Die Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung sind immer wieder Anlass für kontroverse Diskussionen über die soziale Lage in Deutschland. Die vorliegende Publikation analysiert die Entstehungsgeschichte, den Prozess seiner Abfassung und die begleitenden Debatten. Es zeigt sich, dass der Bericht zwar eine wichtige Rolle in der Institutionalisierung eines erfahrungsbasierten Ungleichheitsdiskurses spielt. Das zentrale Problem besteht aber darin, dass ihm ein statistischer Erfahrungsbegriff zugrunde liegt und so die subjektive Seite der Ungleichheitsproblematik bislang noch zu wenig Beachtung findet.
