

## Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Juni 2013

a) Unterrichtung durch die Bundesregierung

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/12650

siehe hierzu: Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN  
– A-Drs. 17(11)1170

b) Entschließungsantrag der Abgeordneten Frank Heinrich, Dr. Matthias Zimmer, Peter Weiß (Emmendingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Sebastian Blumenthal, Heinz Golombeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

zu der Beratung der Unterrichtung durch die Bundesregierung - BT-Drs. 17/12650

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/13250

c) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Lösekrug-Möller, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die notwendigen politischen Konsequenzen aus der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ziehen - BT-Drs. 17/13102

d) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Verschleierung verhindern - Berichterstattung über Armut und Reichtum auf eine unabhängige Kommission übertragen - BT-Drs. 17/12709

### Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung .....	3
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen .....	4
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger.....	
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.....	5
Statistisches Bundesamt.....	12
Arbeiterwohlfahrt – Bundesverband.....	14
Deutscher Gewerkschaftsbund .....	30
Nationale Armutskonferenz.....	40
Prof. Dr. Holger Bonin .....	44

Christoph Schröder .....	52
Prof. Dr. Joachim Wiemeyer .....	56
Dr. Markus Grabka .....	61
Dr. Rudolf Martens .....	64
D. Stellungnahmen nicht eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband .....	82
Sozialverband VdK Deutschland e. V. ....	92

**Deutscher Bundestag**  
**17. Wahlperiode**  
Ausschuss für Arbeit und Soziales  
(11. Ausschuss)

**15. Mai 2013**  
Sekretariat des Ausschusses: ☎32487  
Fax: 36030  
Sitzungssaal: ☎33308  
Fax: 36332

## Mitteilung

### Tagesordnung

**136. Sitzung des  
Ausschusses für Arbeit und Soziales  
am Montag, dem 03. Juni 2013, 14:00 bis 15:00 Uhr  
10557 Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900**

Vorsitz: Abg. Sabine Zimmermann (MdB)

#### **Einzigiger Punkt der Tagesordnung**

*Öffentliche Anhörung von Sachverständigen*

a) Unterrichtung durch die Bundesregierung

#### **Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht**

(BT-Drucksache 17/12650)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17(11)1170, 17/13102, 17/12709, 17/13250

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)*  
*Finanzausschuss*  
*Ausschuss für Wirtschaft und Technologie*  
*Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*  
*Ausschuss für Gesundheit*  
*Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*  
*Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe*  
*Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung*

b) Entschließungsantrag der Abgeordneten Frank Heinrich, Dr. Matthias Zimmer, Peter Weiß (Emmendingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Sebastian Blumenthal, Heinz Golombeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

#### **zu der Beratung der Unterrichtung durch die Bundesregierung**

**-17/12650-**

#### **Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht**

(BT-Drucksache 17/13250)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17/12650

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)*  
*Finanzausschuss*  
*Ausschuss für Wirtschaft und Technologie*  
*Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*  
*Ausschuss für Gesundheit*  
*Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*  
*Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe*  
*Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung*

c) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Lösekrug-Möller, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

**Die notwendigen politischen Konsequenzen aus der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ziehen**

(BT-Drucksache 17/13102)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17/12650, 17/12709

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)*  
*Innenausschuss*  
*Finanzausschuss*  
*Haushaltsausschuss*  
*Ausschuss für Wirtschaft und Technologie*  
*Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*  
*Ausschuss für Gesundheit*  
*Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*  
*Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung*

d) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Verschleierung verhindern - Berichterstattung über Armut und Reichtum auf eine unabhängige Kommission übertragen**

(BT-Drucksache 17/12709)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17/12650, 17/13102

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)*  
*Haushaltsausschuss*

**Sabine Zimmermann**

Vorsitzende

Sachverständigenliste

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
Deutsche Bundesbank  
Statistisches Bundesamt  
Arbeiterwohlfahrt – Bundesverband  
Deutscher Gewerkschaftsbund  
Nationale Armutskonferenz

Prof. Dr. Holger Bonin, Mannheim  
Christoph Schröder, Köln  
Prof. Dr. Joachim Wiemeyer, Bochum  
Dr. Markus Grabka, Berlin  
Dr. Rudolf Martens, Berlin

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)1178**

28. Mai 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Juni 2013

## a) Unterrichtung durch die Bundesregierung

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/12650

b) Entschließungsantrag der Abgeordneten Frank Heinrich, Dr. Matthias Zimmer, Peter Weiß (Emmendingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Sebastian Blumenthal, Heinz Golombeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

zu der Beratung der Unterrichtung durch die Bundesregierung - BT-Drs. 17/12650

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/13250

c) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Lösekrug-Möller, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die notwendigen politischen Konsequenzen aus der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ziehen - BT-Drs. 17/13102

d) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Verschleierung verhindern - Berichterstattung über Armut und Reichtum auf eine unabhängige Kommission übertragen - BT-Drs. 17/12709

**Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung****Inhaltsverzeichnis**

1	Allgemeine Würdigung des Berichts	5
2	Kommentare aus Sicht des IAB	6
2.1	Entwicklung am Arbeitsmarkt	6
2.2	Entwicklung der Einkommensungleichheit	7
2.3	Persistenz von Bildungsungleichheit	7
2.4	Entwicklungen in der Grundsicherung	8
2.5	Armutslagen und Deprivation	8
2.6	Verdeckte Armut	9
2.7	Subjektives Armutsempfinden und Teilhabe junger Menschen	9
2.8	Freiwilliges Engagement von Vermögenden	9

2.9	Aufwärtsmobilität von Kindern Ungelernter	10
2.10	Altersarmutsrisiken – eine wichtige Zukunftsfrage	10
3	Fazit	10
4	Literatur	11

**1. Allgemeine Würdigung des Berichts**

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung muss zwei verschiedenen Anforderungen Rechnung tragen. Zum einen soll er aktuelle Fragestellungen und Befunde zu Armut, Reichtum und sozialer Ungleichheit in Deutschland synoptisch diskutieren. Zum anderen dient er der Berichtslegung, Darstellung und Rechtfertigung des Handelns der Bundesregierung in Bezug auf diese

Fragen. Letzteres zu würdigen obliegt dem politischen Prozess und ist nicht Gegenstand der Stellungnahme des IAB.

Hinsichtlich der ersten Anforderung ist festzustellen, dass die Regierung mit dem Vierten Armuts- und Reichtumsbericht ein gut informiertes, wissenschaftlich anspruchsvolles und dem aktuellen Stand der Forschung entsprechendes Dokument vorgelegt hat. Positiv hervorzuheben ist etwa die ausführliche Betrachtung von Fragestellungen der Bildungsungleichheit, eine breite Aufnahme ungleichheitsrelevanter Fragestellungen und sozialer Probleme jenseits von bloßen Einkommensbetrachtungen und insbesondere die Übernahme der in den Sozialwissenschaften üblichen lebensverlaufsorientierten Betrachtungsweise. Auch wenn letzteres vorwiegend noch in einer eher lebensphasen- bzw. altersgruppenorientierten und damit statischeren Struktur umgesetzt wurde, als aus wissenschaftlicher Sicht wünschenswert wäre, ist dies eindeutig ein Fortschritt gegenüber früheren Berichten. Ebenfalls interessant und gelungen ist die konzeptionelle Einbeziehung des Problems der (vertikalen) sozialen Mobilität als komplementäre Aussage zu sozialen Ungleichheitsstrukturen. Denn soziale Ungleichheit kann sich insbesondere dort in soziale Spannungen und abnehmende Integration verwandeln, wo nur wenige Aufstiege stattfinden.

Dass bei der Zusammenstellung eines solchen Werkes redaktionelle und sachbezogene Entscheidungen darüber zu treffen waren, welche Fragestellungen in welcher Tiefe behandelt werden und welche nicht, ist angesichts der Komplexität der Thematik nachvollziehbar. An welcher Stelle und in welchem Umfang die getroffenen Selektionsentscheidungen neben redaktionellen und inhaltlichen Logiken auch politische Prioritäten reflektieren, könnte nur mit einer vollständigen Entstehungs- und Versionsgeschichte rekonstruiert werden, die nicht Gegenstand der IAB-Stellungnahme sein kann.

## 2. Kommentare aus Sicht des IAB

Im Vierten Armuts- und Reichtumsbericht sind aus Sicht des IAB trotz der hohen wissenschaftlichen Qualität der Ausarbeitung gewisse Weiterentwicklungsbedarfe und Unterthematierungen festzustellen. Sie betreffen insbesondere die Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen Mobilitätsentwicklungen und längerfristigen Arbeitsmarktentwicklungen, die Zukunftsfestigkeit der sozialen Sicherungssysteme sowie Lage und Verhalten von Vermögenden – die Reichtumsseite. Die Stärken, wie auch einzelne Entwicklungspotenziale für einen Armuts- und Reichtumsbericht werden im Folgenden diskutiert.

### 2.1 Entwicklung am Arbeitsmarkt

Die Entwicklungen am Arbeitsmarkt haben in den vergangenen zehn Jahren grundsätzlich die Voraussetzungen dafür geschaffen, Armut in Deutschland zu reduzieren. So ist die Arbeitslosigkeit erheblich zurückgegangen, während die Erwerbsbeteiligung und die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nennenswert gestiegen sind. Allerdings sind zugleich die Reallöhne in den vergangenen Jahren

im Mittel gesunken und die Zahl der atypisch Beschäftigten hat deutlich zugenommen.

War die Arbeitslosigkeit bis Mitte der 2000er Jahre immer weiter gestiegen, konnte dieser Trend seit 2005 umgekehrt werden. Auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen konnte reduziert werden. Zugleich hat die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zugenommen, und zwar deutlich stärker als auf die vorherrschende Konjunktur zurückzuführen war. Die positiven Auswirkungen der Reformen auf dem Arbeitsmarkt trugen auch dazu bei, dass die scharfe Rezession 2008/2009 nicht mit hohen Beschäftigungsverlusten verbunden war. Forschungsergebnisse<sup>1</sup> zeigen, dass sich die Funktionsweise des Arbeitsmarkts strukturell stark verbessert hat. Die Chancen, Arbeitslosigkeit zu beenden, sind gestiegen und das Matching zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen ist effektiver geworden. Auch das Arbeitsvolumen hat deutlich zugenommen, wenn auch etwas weniger als die Erwerbstätigkeit. Dieser hohe Beschäftigungsstand und die verbesserten Jobchancen sind wichtige Voraussetzungen, um Armut zu reduzieren.

Allerdings sind auch bedenkliche Trends zu beobachten. So ist das Reallohniveau in den 2000er Jahren im Mittel gesunken. Dies wirkte sich zwar positiv auf die Nachfrage nach Arbeitskräften aus, belastete aber die Einkommensentwicklung breiter Bevölkerungsschichten. Besonders die geringqualifizierten Arbeitnehmer waren hiervon betroffen.<sup>2</sup> Die Realverdienste liegen für manche Gruppen unter dem Niveau, das Mitte der 1980er Jahre erreicht wurde. In den letzten drei Jahren war allerdings wieder ein kräftigeres Lohnwachstum zu verzeichnen – auch bei unteren Lohngruppen. Zudem haben atypische Erwerbsformen wie Leiharbeit, Minijobs, Befristungen und Teilzeit stark zugenommen, ebenso wie Nebenjobs. Dies dürfte unter anderem auf die Flexibilisierung im Zuge der Hartz-Reformen zurückzuführen sein, hat aber auch andere Ursachen wie den Strukturwandel oder den Druck der in der Vergangenheit hohen Arbeitslosigkeit. Durch diese Entwicklung dürften einerseits Arbeitsplätze geschaffen, aber auch andere verdrängt worden sein. Ebenso wie die bis vor kurzem tendenziell sinkenden Reallöhne setzte sich der Trend bei atypischer Beschäftigung zuletzt nicht fort.

Angesichts der sich über Jahrzehnte verschlechternden Arbeitsmarktentwicklung waren Anfang der 2000er Jahre grundlegende Reformen notwendig geworden. Mit den erfolgten Arbeitsmarktreformen konnten in den vergangenen zehn Jahren große Fortschritte erreicht werden. Diese Aussage bedeutet aber nicht, dass das Ergebnis der Entwicklung als zufriedenstellend angesehen werden muss. Es gilt vielmehr die Erfolge weiter auszubauen und Schwächen auszugleichen. So muss es etwa politisches Ziel sein, die Qualität von Beschäftigungsverhältnissen nachhaltig zu verbessern. Handlungsbedarf be-

<sup>1</sup> Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2012): Decomposing Beveridge curve dynamics by correlated unobserved components, IAB-Discussion Paper Nr. 28.

<sup>2</sup> Möller, Joachim (2011): Qualifikationsbedingte Lohnunterschiede: Wer kriegt wie viel Butter aufs Brot? In: IAB-Forum, Nr. 1, S. 4-13.

steht dabei vor allem im unteren Segment des Arbeitsmarkts. Gerade hier finden sich die Menschen mit den schlechtesten Chancen. So liegt etwa die Arbeitslosenquote von Geringqualifizierten noch immer über 20 Prozent und die Einkommensentwicklung war in den vergangenen Jahren in diesem Segment besonders schwach. Obwohl die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung stark gewachsen ist, ergeben sich somit auch Risiken für die soziale Sicherung. Beispielsweise steigt bei unzureichendem Arbeitseinkommen die Gefährdung durch Altersarmut.

Die politische Herausforderung ist es also, sowohl den Umfang der Beschäftigung als auch ihre Qualität zu stärken. Auf diese Weise könnte der größte Beitrag zur Armutsbekämpfung geleistet werden. Die Unterstützung des Aufstiegs im Arbeitsmarkt ist hier ein wesentlicher Ansatzpunkt. Dabei gilt es anzuerkennen, dass es ungeachtet jeglicher Anstrengung Menschen geben wird, die von Chancen nicht profitieren können und Anspruch auf besondere Unterstützung der Gemeinschaft haben.

## 2.2 Entwicklung der Einkommensungleichheit

Obwohl Erhebung und Auswertung der im Armuts- und Reichtumsbericht verwendeten Daten hohen wissenschaftlichen Standards folgen, unterliegen die Ergebnisse nennenswerten Unsicherheiten. So sind besonders hohe und besonders niedrige Einkommen in Befragungsstudien (und auch im für die Ungleichheitsanalysen verwendeten SOEP) oft unterrepräsentiert. Insbesondere Veränderungen der Ungleichheit im Zeitvergleich werden daher häufig nur ungenau erfasst.

Eigene Untersuchungen des IAB auf Basis der Beschäftigtenstatistik erlauben zwar nur Auswertungen für die abhängig sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten, erfassen für diese Gruppe aber alle in Deutschland bezogenen Bruttoarbeitsentgelte vollständig.<sup>3</sup> Diese Untersuchungen zeigen, dass die inflationsbereinigten Verdienste Vollzeitbeschäftigter von 2005 bis 2010 für die unteren 10 Prozent der Entgeltverteilung um 6 Prozent gesunken sind, während sie für die oberen 10 Prozent der Verteilung um rund 1 Prozent zugenommen haben. Der Abstand zwischen den oberen und den unteren Entgeltgruppen hat demnach zugenommen. Diese Ergebnisse unterscheiden sich von den Ergebnissen des Armuts- und Reichtumsberichts, die auf eine Verringerung der Ungleichheit zwischen 2005 und 2010 hindeuten. Es kann hier nicht abgeklärt werden, inwieweit dieser Widerspruch durch die unterschiedliche Einkommensdefinition (Bruttoentgelte), die erfasste Gruppe (nur abhängig Vollzeitbeschäftigte) oder das statistische Messkonzept (Dezil-Vergleiche) erklärt werden kann.

Die starke Diskrepanz zwischen möglichen Schlussfolgerungen legt aber zwei Erweiterungen eines zu-

künftigen Armuts- und Reichtumsberichts nahe. Erstens könnte die Repräsentativität der verwendeten Datenbasis (SOEP) validiert werden. Dazu müssten die hier vorgestellten Statistiken auf Basis des SOEP für die Entgelte sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigter reproduziert und mit ihnen verglichen werden. Zweitens erscheint es sinnvoll, zentrale Verteilungsmaße (Gini-Koeffizient, Dezile) zusätzlich für Markteinkommen vor Steuern und Transfers (v.a. Löhne) auszuweisen. Dies würde politisch relevante Rückschlüsse auf die Wirkung staatlicher Transfers und demografischer Entwicklungen auf die Einkommensverteilung erlauben. Denn Unterschiede zwischen den Verteilungen von Markt- und Äquivalenzeinkommen resultieren vor allem aus staatlichen Transfers und demografischen Änderungen – hierauf könnte in einem künftigen im Bericht ausführlicher eingegangen werden.

## 2.3 Persistenz von Bildungsungleichheit

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht betont zu Recht die zentrale Bedeutung, die Bildung und Bildungszertifikate sowie (nach frühkindlicher und schulischer Bildung) der Übergang aus der Schule in Ausbildung für den weiteren Erwerbsverlauf haben. Die Chance, insbesondere schwächer qualifizierte Erwerbsspersonen zu einem höheren Qualifikationsniveau zu führen, wird bisher allerdings nicht optimal genutzt. So sollen modulare Qualifizierungsbausteine die Chancen von benachteiligten Jugendlichen am Ausbildungs- bzw. Arbeitsmarkt verbessern. Der Anspruch, durch einen schrittweisen Erwerb beruflicher Qualifikationen Schwierigkeiten innerhalb der Ausbildung selbst und beim Übergang zu verringern, wird aber nicht eingelöst. Für die Absolventen und Absolventinnen solcher Qualifizierungsbausteine konnte kein „Klebeffekt“ nachwiesen werden. Folge ist die Persistenz von Bildungsungleichheit und ein erhöhtes Risiko von Arbeitslosigkeit.

Für die bereits beim Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt bestehenden sozialen Ungleichheiten sollen spätere Bildungsinterventionen durch öffentlich geförderte berufliche Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik einen Ausgleich schaffen, der sowohl dem Individuum als auch dem Arbeitsmarkt zu Gute kommt. Dass dies ein wichtiger Baustein für Erwerbschancen auf dem Arbeitsmarkt ist, konnte in verschiedenen Analysen<sup>4</sup> für unterschiedliche Gruppen am Arbeitsmarkt gezeigt werden: Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen steigt tatsächlich durch die Teilnahme an Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung. Gerade im stark segmentierten deutschen Arbeitsmarkt mit der bedeutenden Rolle von Zertifizierungen, insbesondere aber der dualen Ausbildung als Zugangsbarriere zu vielen Berufsfeldern, spielt dabei der Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf eine wichtige Rolle. Dies wird dadurch bestätigt, dass in der geförderten beruflichen Weiterbildung gerade die Maßnahmen, die zu solchen Abschlüssen führen, besonders wirksam sind, d.h., dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten der Teilnehmen-

<sup>3</sup> vgl. Card, David; Heining, Jörg; Kline, Patrick (2013): Workplace heterogeneity and the rise of West German wage inequality. *The Quarterly Journal of Economics*, Online First.  
Dustmann, Christian; Ludsteck, Johannes; Schönberg, Uta (2009): Revisiting the German wage structure. In: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 124, No. 2, S. 843-881.

<sup>4</sup> Für einen Überblick vgl. z.B. Bernhard et al. (2008): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. IAB-Forschungsbericht, 2/2008

den besonders stark steigen und längerfristig erhalten bleiben.<sup>5</sup>

Durch Veränderungen in den politischen Vorgaben und deren Umsetzung hat aber gerade die Förderung dieser langfristigen Maßnahmen in den vergangenen Jahren stark abgenommen. Gleichzeitig ist der Zugang zu geförderter Weiterbildung insgesamt deutlich selektiv.<sup>6</sup> Ansätze wie bspw. das Sonderprogramm „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen (WeGebAU)“ und die „Initiative zur Flankierung des Strukturwandels (IFlaS)“ sind hierfür erste Schritte. Erste Untersuchungen zu IFlaS zeigen allerdings, dass aus der Zielgruppe der Geringqualifizierten eher die „Besseren unter den Förderfähigen“ in die Maßnahmen gelangen.

## 2-4 Entwicklungen in der Grundsicherung

Es wurde bereits betont, dass die im Bericht gewählte lebenslaufsorientierte Betrachtungsweise dem Stand der Wissenschaften entspricht und grundsätzlich begrüßenswert erscheint. Auch kann die Gliederung des Berichts anhand von Lebensphasen für die Formulierung von Zielgruppen und Problemlagen bezogenen Politikansätzen von Vorteil sein. Dieses Vorgehen parzelliert jedoch die Entwicklung von Armuts- und Reichtumsphänomenen, und erschwert so die Betrachtung eines Gesamtbilds. Dies gilt insbesondere für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) als dem wichtigsten und umstrittensten Teilsystem der sozialstaatlichen Armutsbekämpfung in Deutschland. Auch als Folge dieser lebensphasenorientierten Betrachtungsweise bleiben die Probleme und Fragestellungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie mehrere damit einhergehende Aspekte unterthematziert.

So weist der Bericht beispielsweise auf die moderat positive Entwicklung in der Grundsicherung mit rückläufigen Zahlen leistungsberechtigter Personen und Bedarfsgemeinschaften hin. Eine Thematisierung von Hilfequoten für die betrachteten Familien- und Personengruppen hätte allerdings einen Vergleich der gruppenspezifischen Betroffenheit von Bedürftigkeit und die Sichtbarkeit einiger durch den Gesamttrend verdeckter Entwicklungen erleichtert. So erwähnt der Bericht die rückläufige Hilfebedürftigkeit von Kindern und verweist auf die Wirkung der Verbesserungen bei Kinderzuschlag und Wohngeld (2008/2009) für diese Entwicklung. Unerwähnt bleibt allerdings ein Einfluss der Anrechnung des Erziehungsgelds seit 2011, wie es die stark rückläufigen Hilfequoten für die Kinder im ersten und zweiten Lebensjahr nahelegen. Auch betont der Bericht die positive Entwicklung bei der Erwerbsbeteiligung von 55 bis unter 65-Jährigen. Zugleich ist aber, auch infolge der angehobenen Altersgrenze für einen Rentenanspruch, die Hilfebedürftigkeit für Personen im Alter zwischen 60 und 65 Jahren um ca.

65 Prozent gestiegen. Schließlich hätte eine Differenzierung der Hilfequoten nach der Staatsangehörigkeit gezeigt, dass die Hilfequoten bei ausländischer Staatsangehörigkeit etwa 2,5 mal so hoch sind wie bei Deutschen. Zudem ist im Gegensatz zu deutschen Kindern die Bedürftigkeit bei Kindern und Jugendlichen ausländischer Nationalität nicht zurückgegangen.

Der Bericht erwähnt die zunehmende Anspannung auf den Wohnungsmärkten insbesondere in den Ballungszentren mit ihren problematischen Auswirkungen für Haushalte mit geringen Einkommen sowie den Auswirkungen für die kommunalen Träger der Kosten der Unterkunft. Zum Abstimmungsbedarf zwischen Wohngeld und Kosten der Unterkunft nach dem SGB II äußert sich der Bericht allerdings nicht. Der Anteil der Bedarfsgemeinschaften, die in der Grundsicherung nur Leistungen für Unterkunft und Heizung erhalten, ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Es gibt nicht wenige kommunale Träger, die höhere Wohnkosten als angemessen anerkennen müssen als die Mietstufe des Wohngelds örtlich vorsieht.

Auch zwei weitere, im Zusammenhang mit der Grundsicherung in der Öffentlichkeit häufig diskutierte Themenkomplexe werden im Bericht allenfalls gestreift. Dies betrifft zum einen die Problematik erwerbstätiger Arbeitslosengeld-II-Empfänger („Aufstocker“). Zum anderen wird auch der Bezug von Arbeitslosengeld I im Bericht nicht thematisiert, obwohl bei 90.000 Arbeitslosengeld-I-Empfängern die Versicherungsleistungen nicht ausreichen, um den Lebensunterhalt des Haushalts zu decken und die daher ergänzend Arbeitslosengeld II bezogen haben. Gerade angesichts der hohen öffentlichen Relevanz dieser Themen wäre hier eine explizite Auseinandersetzung mit diesen Fragestellungen sicher wünschenswert gewesen.

## 2.5 Armutslagen und Deprivation

Das IAB hat gemeinsam mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung im Rahmen eines Gutachtens zum Vierten Armuts- und Reichtumsbericht die soziale Mobilität und ihre Ursachen untersucht.<sup>7</sup> Die zentralen Ergebnisse dieses Gutachtens wurden in den Bericht übernommen. Dies gilt insbesondere für die Ergebnisse zum Lebensstandard und für die Beschreibung der materiellen Deprivation und der Bedingungen, unter denen ein Aufstieg aus einem niedrigen Lebensstandard trotz schlechter Chancen gelingen kann.

Gerade die zentrale Rolle von Bildung, guter Gesundheit und Erwerbsaufnahmen für erfolgreiche Aufstiege, werden im Armuts- und Reichtumsbericht ausführlich behandelt. Dies ist sehr begrüßenswert. Zwei Facetten hätten das gezeigte Bild vollends abrunden können. So zeigt das IAB-Gutachten, dass selbst die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit des Part-

<sup>5</sup> Lechner, Michael; Miquel, Ruth; Wunsch, Conny (2007): The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany after Unification, *German Economic Review* 8, S. 468-509.

<sup>6</sup> Kruppe, Thomas (2009): Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 58, H. 1, S. 9-19.

<sup>7</sup> Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2013): *Soziale Mobilität, Ursachen für Auf- und Abstiege*, Studie des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung/Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, im Auftrag des BMAS (Hrsg.), Bonn.



ners sich bei Frauen in Paarhaushalten positiv auswirkt, was die Bedeutung der Erwerbsaufnahme im Haushaltskontext zur Überwindung von materieller Deprivation noch einmal unterstreicht. Zum anderen macht das Wechselspiel von Bildung und Erwerbsaufnahme deutlich, dass bei Geringqualifizierten eine Erwerbsaufnahme nicht per se zum Verlassen des Hilfebezugs führt.

## 2.6 Verdeckte Armut

Sowohl die Fraktion der SPD (BT-Drs 17/13102) als auch die Fraktion DIE LINKE (BT-Drs 17/12709) kritisieren in ihren Anträgen, dass der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht keine Aussagen zum Ausmaß verdeckter Armut treffe, obwohl wissenschaftliche Studien darauf hindeuten würden, dass verdeckte Armut in erheblichem Umfang existiere. Als verdeckt arm gelten allgemein Haushalte, die über einen Anspruch auf eine bedarfsgeprüfte Sozialleistung verfügen, diesen jedoch nicht einlösen. Gründe der Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen können beispielsweise eine geringe Höhe des Anspruchs, eine kurze erwartete Dauer der Bedürftigkeit, Informationsdefizite oder eine befürchtete Stigmatisierung sein. Oft kann auch von einer Kombination dieser Faktoren ausgegangen werden.

Da verdeckt arme Haushalte – naturgemäß – nicht direkt beobachtbar sind, wird in Studien zum Ausmaß der Nichtinanspruchnahme einer bedarfsgeprüften Sozialleistung für jeden Haushalt eine „virtuelle Anspruchsprüfung“ auf Basis der jeweils verwendeten Daten durchgeführt. Es ist zu beachten, dass eine faktische Anspruchsprüfung durch ein Jobcenter nicht notwendig zum gleichen Ergebnis führen würde wie die fiktive Anspruchsprüfung im Simulationsmodell. Aufgrund von Messfehlern in der Datenbasis, fehlenden Informationen und den daraus folgenden notwendigen Setzungen im Modell kann ein in Wahrheit bedürftiger Haushalt fälschlich als nicht bedürftig simuliert werden und umgekehrt. Simulationsfehler in beide Richtungen können nicht vollständig verhindert werden.

Das IAB hat in einer Simulationsstudie das Ausmaß der verdeckten Armut für die Jahre 2005 bis 2007 untersucht.<sup>8</sup> Ermittelt wurden die Quoten der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen nach dem SGB II und SGB XII basierend auf den Daten des Sozio-ökonomischen Panels. Es wurden Quoten der Nicht-Inanspruchnahme von 58 Prozent (2005), 48 Prozent (2006) und 46 Prozent (2007) der potentiell anspruchsberechtigten Haushalte ermittelt.

## 2.7 Subjektives Armutempfinden und Teilhabe junger Menschen

Der Armuts- und Reichtumsbericht betont zu Recht die Wichtigkeit, Armut nicht nur mittels objektiver Indikatoren abzubilden, sondern auch die subjektive Sicht von Betroffenen zu erfassen. Der Bericht zeigt anhand der Verteilung von „gefühlter Armut“ (basierend auf Befragungsdaten), dass sich in der Armuts-

population 18 bis unter 35-Jährige deutlich seltener als arm empfinden als ältere Gruppen. Daraus wird gefolgert, dass das Armutsrisiko für junge Erwachsene vor allem in Zusammenhang mit einer fehlenden Integration in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu sehen ist. Befunde des IAB bestätigen dies.<sup>9</sup> Dabei mindert die Integration ins Bildungs- oder Ausbildungssystem, aber auch das Zusammenleben mit der Herkunftsfamilie und die Einbindung in soziale Netzwerke das Exklusionsempfinden, multiple Deprivation hingegen verstärkt sie.

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung thematisiert zudem die Teilhabeprobleme bei Kindern und Jugendlichen mit Blick auf das organisierte Freizeitverhalten und das Engagement in der Schule. Der Bericht weist darauf hin, dass das organisierte Freizeitverhalten von Kindern und Jugendlichen und auch das Engagement in der Schule wesentlich durch den sozialen Status der Herkunftsfamilie und durch die finanzielle Lage im Elternhaus beeinflusst werden. Je niedriger die soziale Herkunftsschicht und je knapper die finanziellen Ressourcen, desto weniger partizipieren Kinder und Jugendliche an organisierten sportlichen oder kulturell-musischen Aktivitäten. Auch dies bestätigen vorliegende Befunde des IAB:<sup>10</sup> Vor allem die Teilhabechancen junger Erwachsener, die ihre Schullaufbahn bereits beendet haben, sind durch geringe finanzielle Ressourcen (ALG-II-Bezug, fehlende Ersparnisse) eingeschränkt. Dies könnte darauf hinweisen, dass Differenzen im kulturellen Kapital, aus denen Teilhabedefizite resultieren, im Lebensverlauf von jungen Erwachsenen mit ALG-II-Bezug eher vertieft als abgeschwächt werden.

## 2.8 Freiwilliges Engagement von Vermögenden

Freiwilliges (in der Regel monetäres) Engagement von Vermögenden kann durchaus eine Ergänzung wohlfahrtsstaatlicher Sozialpolitik darstellen, doch seine Wechselwirkungen mit der öffentlichen Sozialpolitik werden in der Wissenschaft kontrovers diskutiert, vor allem im angelsächsischen Sprachraum. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht trifft hier in seiner Zusammenfassung eine programmatische Aussage und diskutiert deskriptive Befunde, etwa zur subjektiven Wahrnehmung von Reichtum, zu Engagement und Spendenaufkommen, ohne die dahinter stehenden wissenschaftlichen Kontroversen zu erwähnen.

Wichtige, zumindest in Ansätzen bereits erforschte Themen wären hierbei beispielsweise die soziale und inhaltliche Selektivität des Spendenverhaltens, das Engagement von Unternehmen, bei dem neben philanthropischen Motiven auch das Eigeninteresse der Spender vom Anerkennungs- und Reputationsgewinn bis hin zur Förderung von Unternehmenszwecken diskutiert werden. Auch die unzureichend erforschte Frage, in welchem Maße das Engagement

<sup>8</sup> Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2012): A new targeting - a new take-up? \* non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms. In: Empirical Economics, Vol. 43, No. 2, S. 565-580.

<sup>9</sup> Popp, Sandra; Schels, Brigitte (2008): Do you feel excluded? The subjective experience of young state benefit recipients in Germany. In: Journal of Youth Studies, Vol. 11, No. 2, S. 165-191.

<sup>10</sup> Fehr, Sonja (2012): Ohne Moos nichts los. Zugang junger Menschen zu Freizeitaktivitäten. In: Sozialer Fortschritt 11 - 12 / 2012.

tatsächlich schlecht gestellten Bevölkerungsgruppen oder den kulturellen, religiösen und politischen Interessen privilegierter Gruppen zugutekommt, sollte aufgeworfen werden. Zudem fehlt eine Diskussion kontraproduktiver Nebenfolgen, etwa durch die Verringerung des Steueraufkommens und damit von Umverteilungsspielräumen.

### 2.9 Aufwärtsmobilität von Kindern Ungelernter

Der Armuts- und Reichtumsbericht argumentiert bei der Darstellung und Analyse der Aufstiegsmobilität von Kindern ungelerner Väter vor allem mit Bezug auf die Fähigkeiten des Bildungssystems und der sozialen Sicherungssysteme, derartige Aufstiege zu ermöglichen. Er vernachlässigt dabei jedoch die damit verzahnten, ebenfalls relevanten wirtschafts- und arbeitsmarktbezogenen Ursachen. So werden beispielsweise kaum wirtschaftliche und arbeitsmarktbezogene Ursachen für die Differenzen in der Aufwärtsmobilität der verschiedenen Geburtskohorten von Kindern Un- und Angelernter diskutiert. Dazu gehören die großen Jahrgangsstärken und damit ungünstigen Rahmenbedingungen der Geburtskohorten 1960-1969 sowie die besonderen Arbeitsmarktrisiken gering qualifizierter Personen, die ab den achtziger Jahren verstärkt mit den Folgen des Strukturwandels (Globalisierung, Tertiarisierung) sowie dem qualifikationsverzerrten technischen Fortschritt (*skill biased technical change*) konfrontiert waren.

Entsprechende Ausführungen finden sich zwar auch im Armuts- und Reichtumsbericht, allerdings an anderer Stelle, bei der Diskussion um die Entwicklung des Niedriglohnsektors. Hier wäre eine systematischere Einarbeitung von Querbezügen wünschenswert, um ein adäquates Verstehen der Aufstiegsmobilität Geringqualifizierter zu ermöglichen.

### 2.10 Altersarmutsrisiken – eine wichtige Zukunftsfrage

In der Einleitung des Armuts- und Reichtumsberichts wird ausgeführt, dass der Bericht keine Trendaussagen treffen, sondern sich auf gegenwärtige Lagen und Befunde beschränken werde. Dieser Schritt mindert zwar die Risiken, die sich mit der Diskussion von Prognosen ergeben, doch er birgt das Risiko, Probleme der Zukunftsfestigkeit der sozialen Sicherung zu vernachlässigen. Insbesondere ist hier auf Fragen kommender Altersarmut hinzuweisen: So deuten verschiedene Studien darauf hin, dass aus der schrittweisen Absenkung des Niveaus der gesetzlichen Rentenversicherung auf 43 Prozent bis 2030 (Standardrente netto vor Steuern), aus der Zunahme atypischer oder gering entlohnter Beschäftigung mit geringeren Sozialversicherungsbeiträgen und -anrechten, aus dem mangelnden Zugang zu und dem Rückbau der betrieblichen Altersvorsorge, sowie aus der bei Geringverdienern stark eingeschränkten privaten Vorsorge ein erhöhtes Risiko von Altersarmut folgt, vor allem bei Geringverdienern.<sup>11</sup> „Im

wesentlichen bleibt der soziale Status erhalten“ stellt der Armuts- und Reichtumsbericht für die Gegenwart fest (S. 210). Welche Justierungen an den institutionellen Rahmungen der Alterssicherung heute vorzunehmen sind, um bereits jetzt beobachtbare kritische Entwicklungen aufzufangen, sollte in zukünftigen Armuts- und Reichtumsberichten unbedingt diskutiert werden.

### 3. Fazit

Insgesamt kann festgehalten werden, dass der Armuts- und Reichtumsbericht wissenschaftlichen Standards und dem Stand der akademischen Debatte entspricht. Insbesondere ist dem Bericht zuzustimmen, dass die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt grundsätzlich die Voraussetzungen dafür bietet, die Lebenslage vieler Personen zu verbessern und Armut zu reduzieren. Dennoch bieten die sich stärker differenzierenden Arbeitsentgelte und eine Polarisierungstendenz in der Qualität der Beschäftigung Anlass zur Sorge. Verschiedene Forschungsarbeiten des IAB können hier als kritischen Ergänzungen und Anregungen für die zukünftige Ausgestaltung des Armuts- und Reichtumsberichts herangezogen werden.

Die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt ging bis vor kurzem einher mit einem sinkenden Reallohnniveau und einer Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Und ungeachtet der positiven Tendenz sind weiterhin zu viele Menschen arbeitslos und auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen. Gerade für gering qualifizierte zeigen sich trotz sozialstaatlicher Interventionen häufig nur unbefriedigende Arbeitsmarktperspektiven und geringe Aufstiegsprospektiven am Arbeitsmarkt.

Um aktuelle Entwicklungen von Ungleichheiten besser erfassen zu können, schlägt das IAB vor, die Vorteile von Befragungserhebungen wie dem SOEP mit administrativen Datenquellen zu verknüpfen. So könnte beispielsweise eine stärkere Berücksichtigung der Verdienste der sozialversicherungspflichtig in Vollzeit Beschäftigten zu anderen Ergebnissen hinsichtlich des Trends der Einkommensungleichheit führen.

Zudem sollte darauf geachtet werden, Längsschnittansätze auf der Mikroebene – wie den Lebensverlaufsansatz – mit Analysen von Strukturentwicklungen auf Makroebene zu rahmen. Dies gilt insbesondere im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende. So hätte etwa eine stärkere zeitreihenbasierte Thematisierung von Hilfequoten verschiedener Personengruppen den Blick für die gruppenspezifische Betroffenheit und die sozialstrukturell geprägte Chancenverteilung in der Gesellschaft schärfen und die Lebensverlaufsperspektive ergänzen können.

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht betont zu Recht die große Bedeutung, die Bildung bei der Herstellung von Chancengerechtigkeit zukommt. So verweisen auch Ergebnisse aus dem IAB-Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) auf Bildung als eine der zentralen Ressourcen zur Überwindung von Bedürftigkeit. Allerdings hätte der Bericht auf die weiter bestehenden Bildungsungleichheiten bei Jugendlichen als auch im Bereich 4-

<sup>11</sup> Promberger, Markus; Wübbecke, Christina; Zylowski, Anika (2012): Arbeitslosengeld-II-Empfänger: Private Altersvorsorge fehlt, wo sie am nötigsten ist. (IAB-Kurzbericht, 15/2012), Nürnberg, 8 S.

der beruflichen Weiterbildung noch stärker eingehen können. Denn selbst bei Angeboten, die explizit für gering Qualifizierte entwickelt wurden, profitieren Personen am oberen Ende der Zielgruppe am meisten. Kritisch zu sehen ist auch, dass langfristige Bildungsmaßnahmen mit hohen Beschäftigungserfolgen besonders stark von Sparmaßnahmen betroffen sind.

Neben manifesten Armutslagen hat das IAB auch das Vorkommen verdeckter Armut untersucht, die im Bericht nicht thematisiert wird. Die Ergebnisse bestätigen erneut einen nennenswerten Umfang der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen. Hierbei kann es sich zu einem großen Teil um geringe oder kurzfristige Ansprüche handeln, aber auch Informationsdefizite oder Angst vor Stigmatisierung kommen als Gründe in Frage.

Unterthematziert erscheint im Armuts- und Reichtumsbericht weiterhin das Risiko zukünftiger Altersarmut. Hinter die Aussage, dass der soziale Status erhalten bleibt, scheinen für die Zukunft Fragezeichen angebracht. Auch die Reichtumsseite – Lage und soziales Engagement der Vermögenden – könnte in der Zukunft eine ausführlichere Würdigung im Bericht erfahren, insbesondere im Hinblick auf Selektivität, differenzielle Wirkung und Nebeneffekte privaten sozialen Engagements. In Zukunft sollten auch die kritischen Aspekte stärker gewürdigt und die internationale Literatur zur Kenntnis genommen bzw. auf Deutschland bezogene Forschung initiiert werden.

Trotz der insgesamt hohen Qualität des Berichts finden sich damit wesentliche Ansatzpunkte für eine zukünftige Weiterentwicklung, die das im Armuts- und Reichtumsbericht gezeichnete Bild der deutschen Gesellschaft noch schärfen könnten. Eine genaue Diagnose ist die Voraussetzung dafür, Armut und Ungleichheit zu bekämpfen und die Chancen aller Mitglieder der Gesellschaft zu verbessern.

#### 4. Literatur

Bernhard, Sarah; Hohmeyer, Katrin; Jozwiak, Eva; Koch, Susanne; Kruppe, Thomas; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2008): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. IAB-Forschungsbericht, 02/2008, Nürnberg.

Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2012): A new targeting - a new take-up? \* non-take-up of social

assistance in Germany after social policy reforms. In: *Empirical Economics*, Vol. 43, No. 2, S. 565-580.

Card, David; Heining, Jörg; Kline, Patrick (2013): Workplace heterogeneity and the rise of West German wage inequality. *The Quarterly Journal of Economics*, Online First, 61 S.

Dustmann, Christian; Ludsteck, Johannes; Schönberg, Uta (2009): Revisiting the German wage structure. In: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 124, No. 2, S. 843-881.

Fehr, Sonja (2012): Ohne Moos nichts los. Zugang junger Menschen zu Freizeitaktivitäten. In: *Sozialer Fortschritt* 11 - 12 / 2012.

Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2012): Decomposing Beveridge curve dynamics by correlated unobserved components, IAB-Discussion Paper Nr. 28.

Kruppe, Thomas (2009): Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 58, H. 1, S. 9-19.

Lechner, Michael; Miquel, Ruth; Wunsch, Conny (2007): The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany after Unification, *German Economic Review* 8, S. 468-509.

Möller, Joachim (2011): Qualifikationsbedingte Lohnunterschiede: Wer kriegt wie viel Butter aufs Brot? In: *IAB-Forum*, Nr. 1, S. 4-13.

Popp, Sandra; Schels, Brigitte (2008): Do you feel excluded? The subjective experience of young state benefit recipients in Germany. In: *Journal of Youth Studies*, Vol. 11, No. 2, S. 165-191.

Promberger, Markus; Wübbecke, Christina; Zylowski, Anika (2012): Arbeitslosengeld-II-Empfänger: Private Altersvorsorge fehlt, wo sie am nötigsten ist. (IAB-Kurzbericht, 15/2012), Nürnberg, 8 S.

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2013): Soziale Mobilität, Ursachen für Auf- und Abstiege, Studie des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung/Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, im Auftrag des BMAS (Hrsg.), Bonn.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)1176**

28. Mai 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Juni 2013

## a) Unterrichtung durch die Bundesregierung

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/12650

b) Entschließungsantrag der Abgeordneten Frank Heinrich, Dr. Matthias Zimmer, Peter Weiß (Emmendingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Sebastian Blumenthal, Heinz Golombeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

zu der Beratung der Unterrichtung durch die Bundesregierung - BT-Drs. 17/12650

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/13250

c) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Lösekrug-Möller, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die notwendigen politischen Konsequenzen aus der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ziehen - BT-Drs. 17/13102

d) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Verschleierung verhindern - Berichterstattung über Armut und Reichtum auf eine unabhängige Kommission übertragen - BT-Drs. 17/12709

**Statistisches Bundesamt**

Das Statistische Bundesamt ist bereits seit der Entwicklung des ersten Armuts- und Reichtumsberichts im Jahr 1999 in den Prozess der Berichterstattung eingebunden und sowohl Mitglied im Wissenschaftlichen Gutachtergremium als auch im Beraterkreis zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Hauptaufgabe des Statistischen Bundesamtes ist die Datenzulieferung für den Bericht sowie die Prüfung und ggf. Aktualisierung der von den Autoren verwendeten Daten in den Berichtsentwürfen. Da eine Vielzahl von amtlichen Daten zu unterschiedlichsten Themenbereichen in die Armuts- und Reichtumsberichte einfließen, ist die Zulieferung, Prüfung und ggf. Aktualisierung der Zahlen umfangreich und erfordert eine entsprechend intensive Koordinierung unter den Fachabteilungen innerhalb des Statistischen Bundesamtes. Insgesamt sind in diesen Koordinierungsprozess innerhalb des

Statistischen Bundesamtes vier Fachabteilungen mit acht Gruppen und über 20 Referaten eingebunden.

Neben der Datenzulieferung und -prüfung waren Vertreter/-innen des Statistischen Bundesamtes in den Prozess zur Konzeption des 4. Armuts- und Reichtumsberichts eingebunden, indem sie an Sitzungen des Beraterkreises (29.09.2011), des Wissenschaftlichen Gutachtergremiums (28.09.2011) und einer Ressortbesprechung (15.10.2012) teilgenommen haben.

Am 17.09.2012 ist den Ressorts und auch dem Statistischen Bundesamt der Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts m.d.B. um Stellungnahme zugegangen. Das Statistische Bundesamt hat daraufhin alle im Bericht enthaltenen Daten der amtlichen Statistik geprüft und dem federführenden Bundesministerium für Arbeit und Soziales am 04.10.2012

eine Stellungnahme zugeschickt. Änderungs- bzw. Korrekturbedarf wurde zur Vereinfachung des Bearbeitungsprozesses unmittelbar in den Berichtsentwurf im Änderungsmodus eingearbeitet. Insofern gehen wir davon aus, dass die Zahlen der amtlichen Statistik im Bericht korrekt wiedergegeben sind.

Die im Vorfeld der Bundestagsanhörung eingereichten Anträge der Bundestagsfraktionen enthalten wiederum eine Vielzahl von Daten, die zum Teil aus der amtlichen Statistik und zum Teil aus anderen

Datenquellen stammen. Teilweise wurden Daten aus dem 4. Armuts- und Reichtumsbericht zitiert und sind korrekt wiedergegeben. Teilweise werden in den Anträgen aber auch Aussagen getroffen, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den Daten im Armuts- und Reichtumsbericht stehen und somit in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit vom Statistischen Bundesamt nicht geprüft werden konnten.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)1175**

28. Mai 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Juni 2013

**a) Unterrichtung durch die Bundesregierung**

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/12650

**b) Entschließungsantrag der Abgeordneten Frank Heinrich, Dr. Matthias Zimmer, Peter Weiß (Emmendingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Sebastian Blumenthal, Heinz Golombeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP**

zu der Beratung der Unterrichtung durch die Bundesregierung - BT-Drs. 17/12650

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/13250

**c) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Lösekrug-Möller, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD**

Die notwendigen politischen Konsequenzen aus der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ziehen - BT-Drs. 17/13102

**d) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.**

Verschleierung verhindern - Berichterstattung über Armut und Reichtum auf eine unabhängige Kommission übertragen - BT-Drs. 17/12709

**Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V. - Bundesvorstand****I. Allgemeine Anmerkungen**

Die AWO begrüßt, dass es eine öffentliche Debatte darum gibt, wie die Armuts- und Reichtumsberichterstattung künftig weiter verfolgt werden kann und welche Konsequenzen aus den Ergebnissen zu ziehen sind. Die Diskussion um die Ergebnisse des 4. Armuts- und Reichtumsberichts (ARB) und ihre Interpretation darf mit der Berichtslegung nicht enden. Der Bericht sollte vielmehr der Ausgangspunkt für eine sachliche Auseinandersetzung mit den Entwicklungen in unserer Gesellschaft sein. Wenn die Bereitschaft besteht, sich mit den Ergebnissen ehrlich und angemessen auseinanderzusetzen, kann die Armuts- und Reichtumsberichterstattung entscheidende Grundlagen für politische Steuerung und die Vermeidung bzw. Korrektur von Fehlentwicklungen liefern. Deswegen setzt sich die AWO,

ungeachtet der Kritik an Methoden, Inhalten und Verfahren, ausdrücklich dafür ein, die Berichte fortzusetzen und sukzessive weiterzuentwickeln.

Die AWO hat den gesamten Prozess der Entstehung des 4. ARB kritisch begleitet und in diesem Zusammenhang am 27. November 2012 eine ausführliche schriftliche Stellungnahme an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übermittelt. In dieser Stellungnahme hat die AWO ihre Kritik am 4. ARB verdeutlicht, aber gleichzeitig auf Daten und Kernindikatoren hingewiesen, die besorgniserregende Tendenzen aufzeigen.

Der ARB ist auf der Grundlage von wissenschaftlichen Gutachten verfasst. Vor diesem Hintergrund ist es bemerkenswert wie deutlich die Interpretationen der Fraktionen voneinander abweichen. Während der vorliegende Antrag der Regierungsfaktionen im

4. ARB in erster Linie die Bestätigung einer „positiven Entwicklung“ sieht, ist im vorliegenden Antrag der SPD-Fraktion von einer „massiven Verschiebung der Verteilungsverhältnisse“ die Rede. Für die Fraktion DIE LINKE hat die soziale Ungleichheit „ein unerträgliches Ausmaß“ angenommen. Die AWO positioniert sich an dieser Stelle klar. Sie stellt sich grundsätzlich hinter alle gesellschaftlichen Gruppen, Organisationen, Parteien und Fraktionen, die bereit sind, die zum Teil höchst besorgniserregenden Ergebnisse des 4. ARB ernst zu nehmen, Konsequenzen zu ziehen und auf der Basis empirischer Befunde neue Wege zu gehen. In diesem Sinne unterstützt die AWO ausdrücklich den Duktus und die Handlungsempfehlungen des Antrags der SPD-Fraktion.

## II. Zum Prozess der Berichtslegung und der Einbindung der Zivilgesellschaft

Bei der Gesamtkonzeption des Berichtes, der Indikatorenauswahl sowie der Berichtslegung selbst hätte die AWO gerne in stärkerem Maße mitgewirkt. Anders als im 4. ARB dargestellt, war diese Einbindung jedoch eher formaler Natur. Ein gleichberechtigter Dialog fand im Rahmen des so genannten Beraterkreises nicht statt. Eine Beteiligung bestand nur insofern, als dass die AWO bei der Vorstellung der Gesamtkonzeption zu einem zweistündigen Termin eingeladen war. Die Frist zur Stellungnahme betrug acht Tage. Die Anmerkungen der Arbeiterwohlfahrt wurden offensichtlich nicht berücksichtigt; weitere Termine, Einladungen zu Workshops, Expertenrunden etc. fanden nicht statt.

Um die Bedeutung der AWO in diesem Kontext zu unterstreichen, seien folgende Daten genannt: Die Arbeiterwohlfahrt wird bundesweit getragen von 382.000 Mitgliedern, 70.000 Ehrenamtlichen und 173.000 hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Sie unterhält zudem im gesamten Bundesgebiet über 14.000 Einrichtungen mit sozialen Diensten aller Art. Damit ist die AWO durch ihre Arbeit und ihr Engagement in hohem Maße mit den Menschen verbunden, die von Armut betroffen sind. Gerade im Hinblick auf die Interpretation von Armutsindikatoren ist diese Perspektive von hoher Bedeutung. Eine bessere Einbindung eines Beraterkreises sowie die verpflichtende Dokumentation des Beratungsprozesses, die der Antrag der SPD-Fraktion vorsieht, findet daher uneingeschränkte Unterstützung der AWO.

Der gesamte Prozess war zudem aus Sicht der AWO nicht dazu geeignet, in einer nüchternen Analyse zu münden. Da bereits im September 2012 eine vollständige Version des 4. ARB öffentlich wurde, sind die Überarbeitungen, die in die Endversion vom November 2012 eingeflossen sind, sichtbar geworden. Nachvollziehbar wurde, dass die vielfache und langwierige Abstimmung zwischen den Ressorts dazu geführt hat, dass der Bericht noch einmal deutlich geglättet wurde. Da bereits ein erster Entwurf öffentlich wurde, hat sich gezeigt, dass neu eingefügte Abschnitte eher die in den Daten aufscheinenden Befunde zur wachsenden Ungleichheit verschleiern. Hinzu kam ein in hohem Maße selektiver Umgang mit neuen Forschungsergebnissen, die außerhalb des Berichtszeitraums liegen. Hier – so scheint es zu-

mindest – wurde nicht neu recherchiert und auf eine umfassende Integration neuer Ergebnisse hingearbeitet, sondern schlicht übernommen, was in die generelle Argumentation der Bundesregierung passte.

Besonders kritisiert die AWO, dass bestimmte Aussagen, die ja von wissenschaftlichen Befunden abgeleitet waren, in der Endversion gestrichen oder in ihr Gegenteil verkehrt worden sind. Beispielhaft ist hier die Passage zum Thema Einkommenssteuer. Die Empfehlung, darüber nachzudenken, ob und wie über die Progression in der Einkommenssteuer hinaus privater Reichtum für die nachhaltige Finanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden könnte, wurde gestrichen. Stattdessen will die Bundesregierung nun prüfen, wie weiteres persönliches und finanzielles freiwilliges Engagement Vermögenden für das Gemeinwohl herangezogen werden kann (4. ARB, S. XLV ff.). Diese Neufassung ist in jeder Hinsicht problematisch, zumal die Befunde des 4. ARB deutlich zeigen, dass nur rund fünf Prozent der Vermögenden überhaupt bereit sind, eigenes Geld für soziale Zwecke einzusetzen. Die neue Formulierung hat insofern keine empirische Grundlage. Die AWO mahnt in diesem Zusammenhang generell an, dass der ARB der Aufklärung von Sachlagen und auf dieser Basis der Entwicklung von Handlungsperspektiven dienen sollte. Er ist kein geeignetes Instrument, um mediale Botschaften zu vermitteln. Vor diesem Hintergrund hält es die AWO für geboten, den ARB künftig zur Mitte einer Legislaturperiode vorzulegen wie es die Beschlüsse des Deutschen Bundestags vom 27. Januar und 19. Oktober 2001 vorsehen. Der 4. ARB hat deutlich gezeigt, dass die Armuts- und Reichtumsberichterstattung zeitlich aus dem Bundestagswahlkampf herauszuhalten ist.

Ob eine unabhängige Kommission – wie von der Fraktion DIE LINKE gefordert – die Armuts- und Reichtumsberichterstattung generell verbessern kann, wäre noch im Detail zu diskutieren. Einiges hängt von der Größe, der Zusammensetzung, dem konkreten Auftrag und dem Grad der Verbindlichkeit der Ergebnisse ab. Die AWO sieht in der Tatsache, dass es sich bislang um einen Bericht handelt, den die Bundesregierung selbst verantwortet, durchaus Vorteile. So ist sie gezwungen, sich eingehend zu befassen und Handlungsbedarfe abzuleiten. Dass sich die aktuelle Bundesregierung gerade mit diesen Aufgaben sehr schwergetan hat, wurde öffentlich.

## III. Zu den Inhalten des 4. ARB

Der 4. ARB zeugt insgesamt von einem gesellschaftlichen Grundverständnis, das die AWO ausdrücklich nicht teilt. Insbesondere im Sinne sozialer Inklusion muss vielmehr ein differenzierteres Bild von Fähigkeiten zugrunde gelegt werden als es der 4. ARB leistet. Der Bericht überbetont hingegen eine rein marktwirtschaftlich orientierte Leistungsfähigkeit und -gerechtigkeit. Die Ursachen für das sichtbare Auseinanderdriften der Gesellschaft, die in Deregulierung und einer verfehlten Steuer- und Sozialpolitik zu suchen sind, werden ausgeblendet. Hier schließen wir uns dem Antrag der SPD-Fraktion an. Stattdessen werden unter dem Hauptmotto der Chancengerechtigkeit Problemlösungen individualisiert und damit übergeordnete aber entscheidende

Themen wie Verteilungsgerechtigkeit kaum behandelt. Die Endversion ist in dieser Hinsicht im Vergleich zur ersten Fassung noch konsequenter. Erkannte der ursprüngliche Entwurf noch einen staatlichen Handlungsbedarf, wenn Armut sich verfestigt, ist nunmehr bloß noch von „Akzeptanzproblemen“ die Rede (4. ARB, S. II).

Aus Sicht der AWO ist Teilhabe am Gemeinwesen für alle sicherzustellen und darf eben gerade nicht an individuelle Leistungsfähigkeit geknüpft sein. Soziale Ungleichheiten beruhen – das zeigt der Bericht durchaus – in hohem Maße auf exkludierenden Strukturen. Es ist Pflicht der Regierung, strukturelle Hindernisse für gesellschaftliche Teilhabe zu beseitigen und Strukturen zu schaffen, die Inklusion und Teilhabe aller Menschen fördern. Die Wertschätzung einer Vielfalt von Fähigkeiten darf kein reines Lippenbekenntnis bleiben, sondern muss sich auch konkret in der Verteilung von Ressourcen widerspiegeln. Ein bloßer Rückzug auf (Start-)Chancengerechtigkeit ist eher dazu geeignet, Exklusion zu verschärfen. Die AWO fordert vielmehr, dass gesellschaftliche Teilhabe gezielt auch für diejenigen gesichert wird, die Unterstützung bei der kontinuierlichen Wahrnehmung von Chancen benötigen. Von daher ist die im Antrag der SPD-Fraktion kritisierte Orientierung an Chancengerechtigkeit eine Engführung, die einer sachlichen Debatte um geeignete Konzepte zur Ermöglichung von Inklusion und gesellschaftlichem Zusammenhalt abträglich ist.

Insgesamt ist die Aufbereitung an vielen Stellen problematisch, weil Passagen kaum eingebunden sind und Verbindungen fehlen. Ebenso fehlen vielfach Einordnungen und Interpretationen, an deren Stelle lediglich die bereits umgesetzten oder angeordneten Reformvorhaben der Bundesregierung aufgezeigt werden. Echte Handlungsperspektiven zur Armutsbekämpfung fehlen

### 1- Methoden und Indikatorenset

Die Betrachtungen und Analysen des Berichtes führen aus Sicht der AWO an vielen Stellen an der gesellschaftlichen Realität in Deutschland vorbei. So ist die AWO mit der Wahl der Indikatoren an etlichen Stellen des 4. ARB nicht einverstanden. Die einfachen Bestandszahlen, mit denen der Bericht an vielen Stellen operiert, dienen zudem nicht der Aufdeckung von Fakten, sondern verschleiern vielfach eher die relevanten Tendenzen und Entwicklungen. Will man beispielsweise einen Überblick über Veränderungen bei atypischer Beschäftigung erhalten, sollte weniger der Anteil an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung betrachtet werden, sondern vielmehr der Blick auf neu abgeschlossene Verträge, neue Arbeitsverhältnisse und jüngere Kohorten gelenkt werden. Letztere sind von den Veränderungen am Arbeitsmarkt besonders betroffen. Wissenschaftliche Analysen dazu gibt es bereits. Das DIW zeigt in einer aktuellen Studie, dass im Zeitverlauf immer mehr Menschen von Teilzeit und Diskontinuitäten geprägte Erwerbsverlaufsmuster aufweisen. Der klassische Vollzeittyp, der kontinuierlich vollzeitbeschäftigt ist, nimmt dagegen über die betrachteten Kohorten hinweg immer mehr ab (DIW Wochenbericht 23/2012).

Vor diesem Hintergrund folgt die AWO der positiven Bewertung der Regierungsfraktion nicht. Union und FDP beziehen sich allein auf einen Rückgang bei Arbeitslosenzahlen und beim Bezug von SGB-II-Leistungen. Dabei wäre vielmehr zu fragen, wie viele Abgänge aus den Leistungsbezügen in eine dauerhafte auskömmliche Beschäftigung zu verzeichnen sind.

Für die Reichtumsmessung gibt es durchaus geeignete Indikatoren. Diese werden im 4. ARB jedoch nur in Form von Einstellungen und Wahrnehmungen abgebildet. Darüber hinaus verweist der Bericht auf die höhere Spenderquote der Vermögenden. Es fehlen jedoch belastbare Daten, die den Reichtum in Deutschland tatsächlich erfassen. Der Sozialbericht, den das Sozialministerium des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahr 2012 vorgelegt hat, kann hier als Vorbild gelten: Dort wird beispielsweise auf Basis der Einkommenssteuer berechnet, dass die obersten 1.000 Spitzenverdiener im Jahr 2007 durchschnittlich über ein Äquivalenzeinkommen von 3,37 Millionen Euro verfügten (Sozialbericht NRW 2012, S. 28). Zudem stellt der World Wealth Report von 2012 fest, dass die Zahl der Millionäre in Deutschland zuletzt überdurchschnittlich gestiegen ist. Auch diese Daten bleiben im 4. ARB unerwähnt. Vor diesem Hintergrund ist die besondere Kritik der Anträge der Fraktionen SPD und DIE LINKE an der Qualität des Berichts mit besonderem Augenmerk auf die Daten und Erkenntnisse im Bereich des privaten Reichtums nachvollziehbar.

### 2. Lücken und fehlende Dimensionen

Die AWO kritisiert, dass eine umfassende Perspektive der **Inklusion** im Bericht fehlt. Die gesamte Sichtweise des 4. Armuts- und Reichtumsberichts ist trotz der gesetzlichen Anforderungen nicht inklusiv, da die Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen lediglich am Rande betrachtet werden. Über das Spektrum der materiellen und immateriellen Lebenssituationen von Menschen mit Behinderung und über deren soziale Aufstiegschancen liefert der Bericht nur sehr wenige Erkenntnisse. Die AWO fordert generell eine andere – vom Inklusionsansatz geprägte – Perspektive auf Menschen mit Behinderung ein. Die Arbeiterwohlfahrt unterbreitet das Angebot, diese Perspektive in Struktur und Methodik kommender Berichte der Bundesregierung zu integrieren und am Konzept einer inklusiven Datenerhebung, die alle Menschen mit und ohne Behinderung einbezieht, mitzuarbeiten. Im Sinne des Art. 3 GG sind dabei die Lebenssituationen von Menschen mit Behinderung gleichberechtigt mit zu erfassen.

Die AWO teilt die Auffassung des Deutschen Frauenrats und der SPD-Fraktion, dass die **Genderfrage** insgesamt unterbelichtet ist. Die Verkürzung der Situation von Frauen auf die Armutsrisiken Alleinerziehender wird der Komplexität unserer Gesellschaft bei weitem nicht gerecht. Der Verweis auf den Gleichstellungsbericht 2011 (Drs. 17/6240), in dem unter anderem Lebensläufe, Rollenbilder und geschlechtsspezifische Arbeitsteilungsmuster differenziert in den Blick genommen werden, liegt daher nahe.

Zu kurz greift auch die Beschäftigung mit den Armutslagen von Menschen mit **Migrationshinter-**



**grund.** Viele Aspekte und Lebenssituationen bleiben gänzlich unerwähnt. Es fehlt beispielsweise eine Betrachtung der Menschen mit Duldung. Die AWO plädiert dafür, darüber nachzudenken, an dieser Stelle die Gliederung anhand von Lebenslagen zu durchbrechen und künftig zusätzlich ein eigenes Kapitel, das sich mit der äußerst heterogenen Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund beschäftigt, in den Bericht zu integrieren. Aus Sicht der AWO sind die Defizite unserer Gesellschaft in Bezug auf die Inklusion von Ausländern und Menschen mit Migrationshintergrund noch gravierend. Die Gliederung des ARB, die spezifische Armutsfragen immer wieder an anderen Stellen aufgreift, macht es äußerst schwierig, die entsprechenden Daten nachzuvollziehen. Für die AWO ist die Frage nach der Lebenssituation der Menschen mit Migrationshintergrund ein Kernthema, das die Zukunft und Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft unmittelbar berührt. Das rechtfertigt ein eigenes Kapitel im 5. ARB.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Kritik der Fraktion DIE LINKE am Lebenslagenansatz als konzeptioneller Rahmen nachvollziehbar. Auch der Antrag der Grünen fordert ein spezifischeres Augenmerk auf bestimmte Gruppen. Aus akademisch-analytischer Sicht hat die AWO die Konzeption entlang des Lebenslagenansatzes bislang immer begrüßt. Allerdings zeigt sich in der Praxis, dass die Lesbarkeit des Berichts und die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse z.T. leiden. Zum einen müssen sich Leserinnen und Leser, die sich für bestimmte Fragestellungen und Problemlagen einzelner Gruppen interessieren, die Analysen mühsam aus vielen Kapiteln zusammensetzen. Zum anderen wird vielfach sichtbar, dass hinter dem Gesamtbericht Forschungsarbeiten stecken, die auf bestimmte Gruppen fokussiert wurden, die dann aber speziell für den Bericht wieder auseinandergezogen wurden. Darunter leidet die Berichterstattung.

### 3. Ausgewählte Kernaussagen

#### Privater Reichtum, schwacher Staat

Der vorliegende 4. ARB legt offen, dass sich die wirtschaftliche Konjunktur seit dem Jahr 2010 sehr gut entwickelt hat. In der ersten öffentlich bekannten Berichtsversion wurde darauf verwiesen, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von diesen positiven Entwicklungen weitgehend ausgeschlossen blieben und „insbesondere Niedrigverdiener“ sogar „teilweise deutliche“ Kaufkraftverluste hinnehmen mussten. Dieser Hinweis ist richtig und entspricht auch der Faktenlage. Es ist aus Sicht der AWO bedauerlich, dass diese wichtige Passage einer Korrektur zum Opfer gefallen ist, die weniger inhaltlich als vielmehr politisch motiviert scheint. Für die Bezieherinnen und Bezieher sozialer Leistungen gilt der

Ausschluss von den positiven Entwicklungen – das sei hinzugefügt – ebenfalls. Gleichzeitig sind die Gewinneinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen seit 2003 (mit einer Unterbrechung in 2009) rasant gestiegen. Das gesamte Volksvermögen ist seit 2007 um fast zwei Billionen Euro gewachsen. Das Nettovermögen der privaten Haushalte hat sich in den letzten 20 Jahren mit rund 13 Billionen Euro mehr als verdoppelt. Gleichzeitig ist im selben Zeitraum das Nettovermögen des Staates um 800 Mrd. Euro gesunken (4. ARB, S. 45 ff.). Rasant gestiegen ist im Zuge der Stabilisierungsmaßnahmen für den Finanzsektor die Schuldenstandquote der öffentlichen Haushalte. Sie wuchs im Verhältnis zum BIP auf fast 85 Prozent an. Im Kern werden hier drei Punkte konkret benannt, die aus Sicht der AWO äußerst problematisch sind:

- Die Einkommen der Niedrigverdiener und Sozialleistungsempfänger sinken.
- Die Einkommen von Reichen steigen.
- Die öffentliche Armut nimmt stark zu.

Diese Befunde werden im vorliegenden Bericht lediglich summarisch aufgeführt, dabei stehen sie in einem engen Bezug zueinander: In einem schwachen Staat wachsen die Vermögen und Einkommen der Reichen. Von Armut betroffene Personen werden jedoch immer weniger geschützt.

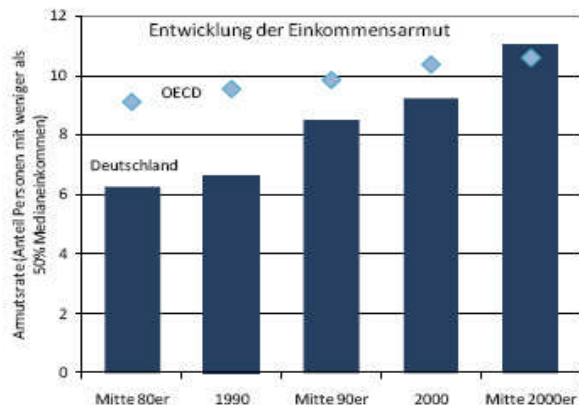
#### Armut nimmt zu

Im Weiteren führt der 4. ARB Erfolgsmeldungen bei der Überwindung der Hilfebedürftigkeit im SGB II aus. Diese basieren wesentlich auf einer Abnahme der jahresdurchschnittlichen Bestandszahlen (4. ARB, S. 121f.). Ohne an dieser Stelle problematische Aspekte im Detail zu kommentieren – beispielsweise die nicht berücksichtigten Verschiebungen in andere Sozialsysteme, etwa durch den eingeführten Kinderzuschlag – wird offensichtlich, dass der Bericht in zwei Darstellungen von Armut zerfällt: Auf der einen Seite werden SGB-II-Leistungsempfänger als Personen, die – wohlgermerkt aus Sicht der Bundesregierung – gerade nicht mehr von Armut betroffen sind, in den Mittelpunkt gestellt. Auf der anderen Seite werden Messkonzepte relativer Armut herangezogen. Bei der Betrachtung der Gruppe der SGB-II-Leistungsempfänger werden gesunkene Inanspruchnahmen von Leistungen als Erfolg in der Armutsbekämpfung dargelegt. Dieser Befund spiegelt sich jedoch in den relativen Armutsrisikoquoten nicht wider. Das Armutsrisiko in Deutschland steigt vielmehr weiter an. Die Bundesregierung verschleierte diese Diskrepanz, deren Ursachen unter anderem in einem Anstieg von Armut bei Erwerbstätigen und sinkenden Löhnen im Verhältnis zum Bedarf und sinkenden Renten zu suchen sind.

Armutsrisiko									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mikrozensus			14,7	14,0	14,3	14,4	14,6	14,5	15,1*
EVS	13,6					16,0			
EU-SILC					15,2	15,5	15,6		
SOEP	1. ARB: 12,2		2. ARB: 13,5		3. ARB: 18,0		4. ARB: -		

\* Siehe Pressemitteilung des Statistischen Bundesamts vom 13.09.2012

Die Zahlen des 4. ARB passen aus Sicht der AWO zu den gesellschaftlichen Entwicklungen der zurückliegenden 20 Jahre. In diesem Zusammenhang ist nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Armut in Deutschland bis Mitte der 2000er Jahre massiv angestiegen ist.



Grafik: Growing Unequal?, OECD 2008.

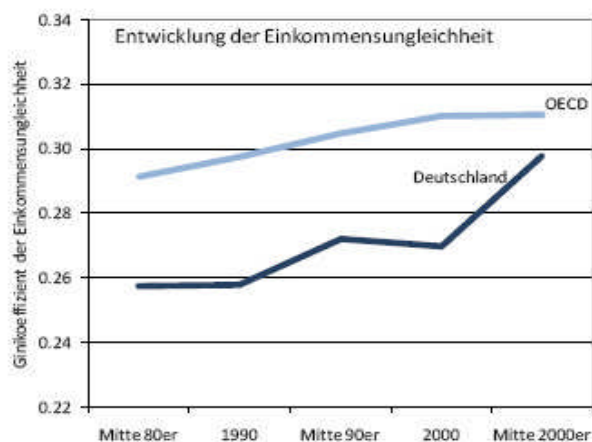
Das bedeutet: Auch wenn die Steigerungsraten nicht mehr so hoch sind wie vor 15 Jahren, so bewegen sie sich weiterhin auf einem sehr hohen Niveau. Und wenn der Berichtszeitraum nur ein „geringes“ Wachstum ausweist, dann ist bei der Einordnung dieses Befunds zu berücksichtigen, dass dieses geringere Wachstum auf einem – für ein prosperierendes Industrieland wie Deutschland – viel zu hohen Niveau stattfindet.

Die Zahlen des 4. ARB sind zudem ein weiterer Beleg dafür, dass vor allem am unteren Rand der Gesellschaft Verfestigungstendenzen der Armut zu verzeichnen sind. Ein treibender Faktor für die Armutzunahme in Deutschland ist letztlich der Umstand, dass es immer schwieriger wird, sich aus einer Armutssituation wieder zu befreien. Belege dazu finden sich im vorliegenden Bericht an mehreren Stellen. So wird im Zusammenhang mit der Lage von Kindern beispielweise dargelegt, dass 12 Prozent aller Kinder und Jugendlichen dauerhaft und langfristig in Armutssituationen leben (4. ARB, S. 116). Hier bietet auch die AWO-ISS-Studie zur Kinderarmut aus dem Jahr 2012 einige wichtige Hinweise, die noch einmal verdeutlichen, wie entscheidend der soziale Hintergrund für ein Aufwachsen in Wohlergehen ist. Die Gründe für das Verharren vieler Kinder in Armutslagen sind im 4. ARB durchaus abzulesen: Sie liegen in der Ausweitung des Niedriglohnssektors (4. ARB, S. 336f.), dem steigenden Anteil alleinverdienender Niedriglöhner, dem Rückgang der Normalarbeitsverhältnisse und generell sinkenden Einkommen, insbesondere im unteren Einkommensbereich. Auch hier bestätigen die Befunde des 4. ARB diese Diagnose. Es zeigt sich, dass sich die Problemlagen von Menschen sehr stark kumulieren. So wachsen Menschen, die von Armut betroffen sind, in sozialstrukturell problematischen Stadtquartieren auf (4. ARB, S. 133ff.) und weisen außerdem ein deutlich höheres Risiko auf zu erkranken (4. ARB, S. 287 ff.). Und schließlich steigt die

Anzahl von überschuldeten Personen zusehends an (4. ARB, S. 362f.).

### Ungleichheit wächst

Analog zum Armutswachstum nimmt auch die Ungleichheit in Deutschland immer stärker zu. Hier gilt dasselbe wie für die Zunahme von Armut: Zwischen Mitte der 1990er Jahre und 2005 nahm das Auseinanderdriften zwischen Reich und Arm deutlich zu. Studien der OECD auf der Basis des Sozioökonomischen Panels (SOEP) belegen diese problematische Entwicklung. Zwar wächst die Einkommensungleichheit in den OECD-Ländern generell an, in Deutschland war dieses Wachstum jedoch überdurchschnittlich hoch. Zusammen mit den USA und Kanada hatte Deutschland analog zum Armutswachstum die höchsten Zuwächse im Bereich der Einkommensungleichheit.



Grafik: Growing Unequal?, OECD 2008

Die langfristigen Entwicklungstrends der Einkommensungleichheit lassen die Zahlen der Bundesregierung, die sich auf den eher kurzfristigen Berichtszeitraum von 2005 bis 2008 und neuere Zahlen des DIW beziehen, in einem anderen Licht erscheinen. Zwar ist die Zunahme der Einkommensungleichheit, wie der Antrag der Regierungsfractionen herausstellt, vergleichsweise gering, doch dieser Befund ist vor dem Hintergrund der rasanten Zunahmen in den Jahren zuvor zu bewerten.

Wie sehr die Schere zwischen Reich und Arm in Deutschland jedoch auseinandergeht, wird deutlich bei der Vermögensverteilung. Im 4. ARB ist zu Recht von einer „sehr ungleichen Verteilung der Privatvermögen“ die Rede (S. 343). Bei einer Differenzierung nach Höhe des Vermögens zeigt der Bericht, dass die Haushalte in der unteren Hälfte der Verteilung nur über rund ein Prozent des gesamten Nettovermögens verfügen. Die oberen zehn Prozent besitzen dagegen fast 60 Prozent des gesamten Nettovermögens. Insbesondere der Immobilienbesitz konzentriert sich auf die Reichen: Diejenigen, die mehr als das doppelte des Durchschnittsvermögens haben, besitzen 90 Prozent aller Immobilien (4. ARB, S. 347). Dass die Vermögensungleichheit auch im Beobachtungszeitraum gestiegen ist, belegt die dem Bericht entnommene Tabelle (Anhang, S. 465):

	EVS			SOEP	
	1998	2003	2008	2002	2007
Verteilung der Nettovermögen auf die oberen 10% der Haushalte	44,7%	49,4%	52,9%	57,4%	57,1%
Verteilung der Nettovermögen auf die unteren 50% der Haushalte	3,7%	2,6%	1,2%	1,4%	1,2%
Gini-Koeffizient	0,674	0,713	0,748	0,761	0,766

An dieser Stelle ist eine beachtliche Zunahme des Gini-Koeffizienten zu verzeichnen: Er liegt für 2007/2008 noch näher am Maximalwert 1 als 2002/2003. Zur Erläuterung: Der Gini-Koeffizient ist ein statistisches Maß zur Darstellung von Ungleichheit. Er kann Werte zwischen 0 und 1 annehmen. Je näher der Wert bei 1 liegt, desto größer ist die Ungleichheit.

Die Gründe für die zunehmende Einkommensungleichheit liegen auf der einen Seite in einer Zunahme der Armut. Auf der anderen Seite liefert der Bericht auch Daten zur vermögensbezogenen Besteuerung im internationalen Vergleich. Diese zeigen, dass die Steuerprivilegierung in Deutschland immens ist, mit 0,9 Prozent nur die Hälfte des OECD-Durchschnitts ausmacht und weit unter den prozentualen Anteilen der USA, Kanada, Frankreich und Großbritannien rangiert, die alle über drei Prozent liegen. Ein Schaubild C I.8.1 im Gesamtbericht veranschaulicht dies eindrucksvoll. Dazu heißt es im Bericht: „Insgesamt weist Deutschland bei den vermögensbezogenen Steuern [...] ein im internationalen Vergleich sehr moderates Niveau auf.“ (4. ARB, S. 346) Somit verzeichnet der 4. ARB auf der einen Seite eine Armutszunahme und auf der anderen Seite eine steuerliche Bevorteilung der Reichen, die die Ungleichheitstendenzen weiter befördert.

#### IV. Zu den politischen Konsequenzen

Trotz problematischer Indikatoren, fehlender Interpretationen und dem Mangel an Zusammenführung von (Teil-)Ergebnissen verdeutlichen die Daten des Armuts- und Reichtumsberichts dennoch, dass inklusive Strukturen in vielen gesellschaftlichen Bereichen fehlen. Zudem manifestiert sich eine Zunahme der Armut und der Ungleichheit – eine Entwicklung, die in engem Zusammenhang mit dem Mangel an inklusiven Strukturen steht. Es liegt jedoch in der Verantwortung des Staates und nicht des Einzelnen, diese negativen Entwicklungen aufzuhalten. Die AWO hält dazu zahlreiche begründete Vorschläge bereit, wie entsprechend gegengesteuert werden kann. Diese Vorschläge sollen anhand der Befunde des vorliegenden Berichts im Folgenden detailliert dargelegt werden.

#### Die AWO fordert Maßnahmen für mehr Verteilungsgerechtigkeit

Der AWO-Bundesverband setzt sich für eine Finanzpolitik ein, die den Menschen und seine Bedürfnisse in den Mittelpunkt stellt und Armut verhindert. Dabei ist es unabdingbar, dass staatliche Einnahmen

in soziale Zukunftsfelder investiert werden, um langfristig teure Folgekosten zu vermeiden. Das sind unter anderem: Bildung (inklusive Kitas), Alterssicherung, Pflege, Kinder- und Jugendarbeit sowie Gesundheitspolitik. Dies geht nicht ohne eine ausgewogenere Verteilungspolitik, die weitere staatliche Einnahmen generiert. Ziel muss es sein, die hohen und sehr hohen Einkommen, Vermögen und Erbschaften von Privaten wieder stärker heranzuziehen und für eine gerechtere Sozialstaatsentwicklung nutzbar zu machen. Dies gilt ebenso für die Besteuerung von Unternehmen. Gleichzeitig ist der Steuervollzug zu stärken. Die AWO fordert weiterhin eine bessere personelle Ausstattung von Steuerfahndung und –prüfung. Zudem spricht sich die AWO gegen die Straffreiheit bei Selbstanzeigen von Steuerhinterziehern aus. Dabei geht es aber nicht allein um den Erhalt des Sozialstaats, um eine gerechtere Verteilungspolitik sowie eine soziale und demokratische Zukunftspolitik, sondern auch um eine vernünftige Haushaltskonsolidierungspolitik in wirtschaftlich guten Zeiten.

Dazu gehört beispielsweise die Abschaffung der Abgeltungssteuer, nach der Kapitalerträge nicht mehr in der Steuererklärung erfasst und zudem unabhängig von ihrer Höhe mit 25 Prozent besteuert werden. Diese im Jahr 2008 eingeführte Regelung begünstigt gerade die Reichsten, deren Einkommenszuwächse sich in hohem Maße aus Kapitalerträgen speisen. Kapitalerträge sind aus Sicht der AWO mit individuellen Steuersätzen zu erfassen. Die AWO fordert zudem die Einführung einer Finanztransaktionssteuer im europäischen Raum, die steuerungspolitisch wichtig ist, aber auch weitere Einnahmen brächte. Ausdrücklich begrüßt die AWO das Engagement der Bundesregierung, eine solche Steuer über die verstärkte Zusammenarbeit mit Partnerländern zu realisieren. Zugleich fordert die AWO eine klare Bindung der so generierten Mittel an Investitionen in Sozial- und Umweltprojekte. Der vorliegende Armuts- und Reichtumsbericht unterstreicht ebenfalls die Notwendigkeit eines solchen Vorgehens. Die Forderungen der Arbeiterwohlfaht gehen in diesem Zusammenhang jedoch noch weiter und umfassen die (Wieder-)Einführung einer Vermögenssteuer und die Anhebung des Spitzensteuersatzes.

Zu Recht verweist der 4. ARB darauf, dass Armutsvermeidung am ehesten über auskömmliche Erwerbstätigkeit gelingen kann. Um die Abwärtsspirale nach unten aufzuhalten bzw. umzukehren, fordert die AWO eine Eindämmung der atypischen Beschäf-

tigungsformen (z.B. durch Begrenzung der Wochenarbeitszeit bei Minijobs auf zwölf Stunden), einen Mindestlohn von 8,50 Euro in ganz Deutschland als absolute Lohnuntergrenze sowie die weitere Verankerung verbindlicher branchenspezifischer Lohnuntergrenzen und die Stärkung von Tariflöhnen.

### Frühe Weichenstellung

Der 4. ARB betont den engen Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und gesellschaftlichen Teilhabechancen. Der Bericht stellt in diesem Zusammenhang auch fest, dass sich die soziale Mobilität über Generationen hinweg zunehmend verringert (S. 69). Insbesondere der frühkindlichen Förderung misst der Bericht zentrale Bedeutung für die „Kompetenzprofile im Sinne der Humankapitalbildung“ zu (S. 77). Denn bereits durch den Besuch einer Kinderkrippe werden die Chancen auf einen späteren Gymnasialbesuch deutlich erhöht. So wird der Förderung im Kindergarten grundsätzlich eine hohe Wirksamkeit bescheinigt. Generell wird frühe Bildung als wichtiger Erfolgsfaktor für den sozialen Aufstieg beschrieben.

Von besonderer Bedeutung ist der Besuch der Kita für den Spracherwerb, da das Beherrschen der deutschen Sprache ein Schlüsselfaktor für den Erfolg in Schule und Beruf darstellt (4. ARB, S. 78). Folgerichtig problematisiert der Bericht die geringe Inanspruchnahme-Quote von Kindern, die besonders gefördert werden müssten (S. 79). Als Indikatoren für die Nichtinanspruchnahme werden dabei Bildungsstand, Migrationshintergrund und die Erwerbstätigkeit der Mutter identifiziert. Besonders eklatant ist demnach der Unterschied bei den Unter-Dreijährigen. Diese Befunde sind soweit nachvollziehbar. Weniger einleuchtend ist dagegen die Schlussfolgerung, dass sich die Probleme der Nichtinanspruchnahme mit Inkrafttreten des Rechtsanspruchs ab August 2013 lösen werden. Dass für jedes Kind ab dem vollendeten ersten Lebensjahr bis August 2013 ein Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung oder in Kindertagespflege zur Verfügung stehen wird, ist momentan nicht erkennbar. Gegenwärtig scheint es so zu sein, als bestünde der Rechtsanspruch nur formal.

Die AWO fordert, das Betreuungsgeld zu stoppen und die Ressourcen lieber in den Kita-Ausbau zu investieren. Im Gegensatz zum Betreuungsgeld erreichen Betreuungsplätze gleich einen doppelten Zweck: Sie bieten Kindern frühzeitige Bildungsangebote und sie verbessern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Besonders Kinder aus fremdsprachigen und bildungsfernen Haushalten profitieren von einem Kitabesuch, da sie dort die deutsche Sprache erlernen, die ihnen später eine erfolgreiche Schullaufbahn ermöglicht. Aus Sicht der AWO setzt das Betreuungsgeld Fehlanreize, die dazu führen, dass Benachteiligungen von Kindern sich weiter verfestigen und ein überkommenes Frauenbild zementiert wird.

Gänzlich unbeachtet bleibt im vorliegenden Bericht die Tatsache, dass Kitas und Kindertagespflege in den meisten Bundesländern nach wie vor kostenpflichtig sind. Zwar gibt es hier in der Regel eine soziale Staffelung, eine Hürde stellt diese dennoch

dar. Auch zeigen die Erfahrungen aus der Praxis, dass insbesondere Kinder aus armen Familien vom Mittagessen abgemeldet werden, weil deren Eltern sich das zu entrichtende Essensgeld nicht leisten können. Der richtige Weg ist ein kostenfreier Zugang zu Kitas, der die Versorgung mit Mahlzeiten einschließt.

Die Qualität der Betreuungsangebote ist überdies ein unverzichtbarer Bestandteil des Ausbaus. Die AWO fordert, dass sichergestellt sein muss, dass alle Kinder im Rahmen von qualitativ hochwertigen pädagogischen Konzepten betreut werden. Maßgeblich sind hier die Erzieherinnen-Kind-Relation, die Gruppengröße und die Qualifikation des Personals. Die derzeitigen Rahmenbedingungen in den einzelnen Bundesländern sind jedoch sehr unterschiedlich. Sie unterlaufen die fachlich geforderten Standards schon jetzt zum Teil erheblich.

### Intensivere Kleinkinderbetreuung

Der 4. ARB bestätigt, dass das System der Kindertagesbetreuung in Deutschland nach wie vor unterfinanziert ist. Mit derzeit ca. 13 Milliarden Euro öffentlicher Mittel und den Elternbeiträgen entspricht dies ungefähr 0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (4. ARB, S. 87). Dieser Anteil ist nur etwa die Hälfte von dem, was die Wirtschaftsorganisation OECD empfiehlt. Die Unterfinanzierung wird zudem begleitet von einer Fehlfinanzierung. So sind Kosten und Nutzen ungleichmäßig verteilt. Einerseits profitieren insbesondere Bund und Sozialversicherungsträger überproportional von einer besseren Betreuungsinfrastruktur, andererseits liegen die Kosten hierfür im Wesentlichen bei Eltern und Kommunen. Die AWO fordert deshalb eine noch stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes am Betreuungsausbau.

Die Maßnahmen der Bundesregierung greifen in diesem Zusammenhang zu kurz. Auch hier wird lediglich auf die Kindertagesbetreuung verwiesen (4. ARB, S. 144f.). Das reicht jedoch zum einen nicht aus, weil zur Verwirklichung einer inklusiven Gesellschaft unter anderem begleitende Angebote (z.B. Familienberatung) zur Verfügung gestellt werden müssen. Zum anderen bleibt unerwähnt, dass die zur Verfügung gestellten Mittel zu gering sind und es außerdem an qualifizierten Fachkräften fehlt.

Zeitgleich mit der Einführung eines Rechtsanspruches auf Kinderbetreuung plant die Bundesregierung eine monetäre Leistung für diejenigen Eltern einzuführen, die ihr Kind zwischen dem ersten und dritten Lebensjahr nicht in einer Kindertageseinrichtung betreuen lassen. Die AWO fordert hingegen, die für das Betreuungsgeld geplanten Mittel vielmehr in den Ausbau der Kinderbetreuung zu investieren.

Darüber hinaus sind in allen Angebotsformen verbindliche, bundeseinheitliche Standards für die Förderung von Kindern erforderlich sowie eine angemessene Berücksichtigung der Ergebnisse von Qualitätsentwicklungsprozessen bei der Ressourcenbemessung. Die große Komplexität der Aufgaben und die Notwendigkeit eines hohen Qualifikationsniveaus machen eine stetige Weiterentwicklung der Handlungskompetenzen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Handlungsfeld unabdingbar. Die AWO setzt sich deshalb für die strukturelle Veranke-

rung von Fort- und Weiterbildung im Arbeitsfeld ein. Ebenso müssen die Finanzierungsstrukturen dieser Komplexität Rechnung tragen.

#### **Vereinbarkeit von Beruf und Familie**

Der 4. ARB zeigt, dass die Armutsrisikoquote von Familien von Familientyp und Erwerbsbeteiligung der Eltern abhängt. Kinder aus Alleinerziehendenhaushalten haben das höchste Armutsrisiko, was an mehreren Stellen des Berichts auch herausgestellt wird (S. 111 f., 123 f.). Ursachen und Zusammenhänge werden allerdings nicht umfassend dargestellt und notwendige Schlussfolgerungen kaum gezogen. So stellt die Familienform „Alleinerziehend“ per se keinesfalls ein Problem für die Familienmitglieder dar, da diese Lebensform nicht automatisch mit einem erhöhten Armutsrisiko gleichzusetzen ist. Vielmehr sind es grundsätzlich die Rahmenbedingungen für Familien in Deutschland – und zwar insbesondere für Einelternfamilien –, die das Armutsrisiko deutlich ausweiten.

Die AWO fordert daher, den Rahmenbedingungen für Familien und insbesondere für Einelternfamilien wesentlich mehr Aufmerksamkeit zu widmen, ohne die Familienform an sich zu problematisieren. Stattdessen sollten familienpolitische Maßnahmen anders als bisher gewichtet werden. Das gilt vor allem für den Bereich des Steuer- und des Arbeitsrechts. Das bedeutet aus Sicht der AWO, dass Alleinerziehende in die Lage versetzt werden müssen, Ausbildung und familiäre Fürsorge zu verbinden ebenso wie Erwerbstätigkeit und Familie. Dabei sind mit Blick auf die Tatsache einer steigenden Zahl von Einelternfamilien insbesondere familienpolitische Maßnahmen wie das Ehegattensplitting zu hinterfragen. Alleinerziehende profitieren nicht davon, sondern werden stattdessen besteuert.

Die Lösung des Problemfeldes „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ erfolgt bisher überwiegend unter kurzfristigen ökonomischen Gesichtspunkten. Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist vielmehr eine von Alleinerziehenden bzw. Eltern täglich zu erbringende Herstellungsleistung, die mit Blick auf das Kindeswohl ebenso Flexibilität wie Kontinuität erfordert. Und diese ist auch keineswegs nach Schließung der Kindertageseinrichtungen beendet. Kinder benötigen neben einer qualitativvollen Förderung vor allem auch Zeit mit ihren Eltern, das haben nicht zuletzt der 7. und der 8. Familienbericht gezeigt. Bei Alleinerziehenden handelt es sich fast immer um Frauen, die darüber hinaus ein geringeres Einkommen als Männer beziehen, was ein weiterer Hinweis darauf ist, dass nicht die Familienform „Alleinerziehend“ die Ursache des Armutsrisikos ist.

Nicht dargelegt wird in dem Bericht, in welchem Ausmaß fehlende Kindesunterhaltszahlungen zu einer weiteren Erhöhung des Armutsrisikos von Kindern in Einelternfamilien führen. Eine empirische Basis hierfür ist längst überfällig, und auf dieser Grundlage müssen in einem weiteren Schritt Konzepte und Maßnahmen entwickelt werden, die Kinder wirtschaftlich absichern und eine Bagatellisierung des Problems ausbleibender Unterhaltspflichten verhindern.

#### **Familien stärken, Bildungsverläufe unterstützen**

Die Forderung der Grünen, die Armutsgefährdung von Kindern und Jugendlichen besondere Aufmerksamkeit zu widmen, unterstützt die AWO. Der 4. ARB stellt fest, dass sich eine bereits in den ersten Lebensjahren erfolgreich verlaufende Bildung positiv auf den späteren Schulerfolg auswirkt und darüber hinaus auch einen langfristig kumulativen Effekt hat, indem sie die Wirksamkeit lebenslanger Bildungsprozesse erhöht. Dabei sind Familie und frühkindliche Betreuungsformen von besonderer Bedeutung. In diesem Zusammenhang betont die AWO, dass eingeschränkte materielle Möglichkeiten – auch wenn die Eltern sich um Kompensation bemühen – zwangsläufig zu Einschränkungen für die Kinder führen. Dies manifestiert sich z.B. in einer benachteiligten Wohnsituation, die drinnen wie draußen wenig Möglichkeiten zur Gestaltung eines entwicklungsförderlichen Umfeldes lässt. Armut führt zudem häufig zu Rückzug und sozialer Isolation. Darüber hinaus zeigt sich, dass eine angespannte ökonomische Situation auch zu nicht-ökonomischen Belastungen von Eltern und Kindern führen kann, die wiederum die Inanspruchnahme (sozial)pädagogischer und/oder therapeutischer Unterstützungen der Familie notwendig machen.

Nur Eltern, die für sich selbst ein Mindestmaß an Lebensperspektiven und Gestaltungsräumen wahrnehmen, können ihren Kindern kompetente und empathische Begleiter sein. Insbesondere die AWO-ISS-Studie zur Kinderarmut aus dem Jahr 2012 zeigt, dass Kinder, die früh und dauerhaft in ihrem Leben von Armut betroffen waren, ebenso dauerhaft eingeschränkt bleiben hinsichtlich ihrer Zukunftsperspektiven. Gleichwohl stellen intrapersonale, familiäre wie auch soziale Faktoren – wie z.B. ein gutes Familienklima, ein zugewandter elterlicher Erziehungsstil und außerfamiliäre erwachsene Bezugspersonen – schützende und stärkende Einflüsse dar.

Daher gilt es zum einen, die materielle Situation von Familien zu verbessern. Die Arbeiterwohlfahrt setzt sich für die Einführung einer Kindergrundsicherung ein. Sie orientiert sich mit 536 Euro pro Monat am aktuellen soziokulturellen Existenzminimum und ersetzt die bisherigen Leistungen wie Kindergeld, Kinderregelsätze, Kinderzuschlag, Kinderfreibeträge. Durch die Besteuerung wird das bisher intransparente und sozial ungerechte Familienfördersystem vom Kopf auf die Füße gestellt: Je niedriger das Familieneinkommen ist, desto höher fällt der Betrag der Kindergrundsicherung aus.

Zum anderen muss es auch darum gehen, die Familien selbst zu stärken und sie darin zu unterstützen, möglichst gute Bedingungen für die Entfaltung ihrer Kinder zu schaffen: Zentral sind in diesem Zusammenhang leicht zugängliche informierende und begleitende Angebote der (Familien-)Bildung und der Familienberatung im Zusammenwirken verschiedener Akteure, vor allem Träger und Kommunen. Diese Angebote können Eltern und Kinder darin unterstützen, sich soziale Netzwerke zu schaffen und auszubauen, Kommunikations- und Bewältigungskompetenzen zu stärken, Freude am Lernen zu entdecken, neue Handlungsoptionen zu entwickeln

oder aber auch konkrete Hilfeangebote in Anspruch zu nehmen.

Gleichwohl ist festzustellen, dass Familien in benachteiligten Lebenssituationen derartige Angebote in geringerem Maße wahrnehmen (können) als Familien anderer Einkommensgruppen. Häufig fehlen schlicht die Kenntnisse über diesbezügliche Ansprüche. Die AWO setzte in der Vergangenheit einige wirkungsvolle Programme um, die auch diese benachteiligten Menschen erreichten. Neue Formen der Ansprache und Zugangswege werden im Bundesprogramm „Elternchance ist Kinderchance“ entwickelt und umgesetzt. Gelingt es, Eltern überall und selbstverständlich einen Zugang zu solchen Angeboten zu ermöglichen, ist dies ein entscheidender Schritt hin zu einem Aufwachen zum Wohlergehen aller Kinder, zur Verwirklichung von Teilhabegerechtigkeit und zur Verbesserung der Bildungsperspektiven.

Dazu bedarf es der Bereitstellung und Regelfinanzierung einer qualitativ hochwertigen Angebotsstruktur. In diesem Sinne fordert die AWO die Schaffung eines flächendeckenden bedarfsgerechten, familienphasenbegleitenden, kostenfreien und nachhaltig angelegten Beratungs-, Bildungs- und Unterstützungsangebotes für Familien. Zugrunde liegende Strukturen müssen überprüft und den tatsächlichen Erfordernissen vor Ort angepasst werden. Insbesondere für Familien in benachteiligten Lebenssituationen müssen Beratungs- und Unterstützungsleistungen vorgehalten werden, die ihnen sowohl frühzeitig im Leben ihres Kindes als auch rechtzeitig in Belastungs- und Problemlagen ohne Hürden, dezentral und sozialraumorientiert offen stehen. Ein anzustrebender Rechtsanspruch auf Eltern- und Familienbildung soll gewährleisten, dass alle Familien Angebote der Familienbildung und -förderung in Anspruch nehmen können.

### **Chancengerechte Bildung**

Der Armuts- und Reichtumsbericht verweist auf die Schwierigkeiten des deutschen Bildungssystems, eine chancengerechte Bildung für alle umzusetzen und insbesondere Kindern und Jugendlichen aus bildungsfernen und von Armut betroffenen Familien die für sie notwendigen Kompensationsangebote bereit zu stellen. Zu offensichtlich besteht in Deutschland eine Abhängigkeit zwischen dem Bildungsstand der Eltern und den Bildungschancen ihrer Kinder. Dieses Problem der „vererbten“ Benachteiligung wird im vorliegenden Bericht anhand von Untersuchungsergebnissen anschaulich dargestellt und die sich hieraus ergebenden Handlungsansätze durchaus kritisch verdeutlicht – etwa die zu leichtfertige Umwandlung von Schulen in Offene Ganztagschulen, ohne eine erkennbare Bereitschaft zu durchgreifenden Reformen.

Alle staatlichen Aktivitäten zur Überwindung dieses Teufelskreises haben jedoch bislang keine nennenswerten Ergebnisse erzielt. Hierüber täuscht auch nicht der Programmekatalog hinweg, der die Maßnahmen der Bundesregierung eher additiv und zu statisch darstellt. Hier wird kein programmatisches Bildungskonzept präsentiert! Vielmehr offenbart die Vielzahl an unterschiedlichen Programmen ein feh-

lendes politisches Konzept der Bundesregierung. Insbesondere die auf neun Seiten ausgeführte Intention und Akzeptanz des Bildungs- und Teilhabepaketes soll offensichtlich über die Unzulänglichkeit dieses Politikansatzes der „Baukastenpolitik“ hinwegsehen lassen. Als irreführend ist insbesondere der Hinweis zu werten, dass das durch das Bildungs- und Teilhabepaket eingeführte Sachleistungsprinzip zu einer zielgenauen Förderung der leistungsberechtigten Personen führt und dieses Verfahren von Praktikerinnen und Praktiker empfohlen wurde (4. ARB, S. 149). Hier werden die sachdienlichen Hinweise vieler Verbände schlichtweg ausgeblendet, die deutliche Kritik geäußert haben und die aus ihrer Erfahrung vor Ort heraus die Erreichbarkeit und die Wirksamkeit dieses Ansatzes in Frage stellen.

### **Inklusive Bildung verankern**

Seit Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) wurden die Rechte von Kindern auf eine individuelle Förderung gestärkt. Das Ziel muss – gemäß der Konvention – ein inklusives Bildungssystem sein. Die Verankerung dieses Zieles im Nationalen Aktionsplan ist zu begrüßen. Auch wenn es in dieser Hinsicht in vielen Bundesländern bereits positive Entwicklungen gibt, ermöglichen die vorhandenen Strukturen in den einzelnen Bundesländern zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht die vollumfängliche Teilhabe von Kindern mit besonderem Förderbedarf in Kita und Schule, da beispielsweise viele Förderschulen im Bereich Lernen oder geistige Entwicklung nicht die Möglichkeit bieten, einen Hauptschul- oder höherwertigen Abschluss zu erwerben.

Im Sinne von Inklusion und angesichts der im EU-Vergleich immer noch höchsten Quote von Schülerinnen und Schülern in Deutschland, die an Förderschulen unterrichtet werden, ist es zu begrüßen, dass im 4. ARB aufgeführt wird, dass im Jahr 2010 die Zahl der Einschulungen in Förderschulen um 3,4 Prozent zurückgegangen ist (4. ARB, S. 94). Der Schlussfolgerung, dass benachteiligte Kinder von einem deutlich weniger gestuften Bildungssystem stärker profitieren würden, stimmt die AWO in diesem Zusammenhang zu.

Die AWO begrüßt grundsätzlich das Bestreben und die Maßnahmen zur Etablierung eines weniger gestuften Bildungssystems und fordert die Bundesregierung dazu auf, alle möglichen Anstrengungen zu unternehmen, um schnellstmöglich bundeseinheitliche Regelungen zur vollen Teilhabe aller Kinder mit besonderem Förderbedarf zu erwirken, auch wenn das Bildungswesen unter die Länderhoheit fällt. Insbesondere müssen flächendeckend barrierefreie Kitas und Schulen geschaffen und das pädagogische Personal für inklusives Lernen qualifiziert werden. In diesem Zusammenhang muss der im Bericht angesandete beginnende Wandel des Selbstverständnisses von Förderschulen – weg von einer aussondernden Institution und hin zu Kompetenzzentren für inklusives Lernen – vorangetrieben werden.

### **Das Übergangssystem verbessern**

Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass Übergangssituationen von allen Jugendlichen erhebliche Entwicklungsaufgaben abfordern, für die sie Unter-

stützung benötigen. Viele Familien können diese Unterstützung angesichts ihrer begrenzten Möglichkeiten, der immer komplexer werdenden Arbeitswelt und entsprechender Anforderungen nicht mehr alleine leisten. Im sogenannten Übergangssystem verharren derzeit rund 300.000 Jugendliche und junge Erwachsene mit besonderem Unterstützungsbedarf und unklaren Perspektiven. Der 4. ARB prognostiziert bereits, dass selbst die demographische Entwicklung nicht dazu führen wird, dass ein großer Teil von Schülerinnen und Schülern unmittelbar einen Ausbildungsplatz finden wird (S. 178). Daher sind auch in Zukunft außerschulische Fördermaßnahmen und ein Übergangsmangement notwendig. Kürzungen in den Programmen, wie von der Ressort-AG im Dezember 2011 angeregt (4. ARB, S. 218ff.), sind daher nicht zielführend. Die Umgestaltung des Übergangssystems zu einem kohärenten Fördersystem wird deshalb von der AWO gemeinsam mit den weiteren Mitgliedsorganisationen des Kooperationsverbands Jugendsozialarbeit gefordert. Eine wesentliche Voraussetzung dabei ist die Beseitigung der Schnittstellenprobleme zwischen den Rechtskreisen des SGB II, III und VIII und eine Ausbildungsgarantie für alle Jugendlichen.

Ein flächendeckendes kohärentes Fördersystem muss die unübersichtliche Vielfalt von in der Regel zeitlich befristeten, punktuell eingesetzten, nicht aufeinander abgestimmten und hinsichtlich ihrer Förderbedingungen z.T. konkurrierenden Angebote ersetzen. Dafür muss eine verlässliche Infrastruktur von Förderangeboten und Netzwerken aller beteiligten Akteure sichergestellt werden. Damit können alle Jugendlichen im Übergang von der Schule in den Beruf erfasst und kontinuierliche individuelle Übergangshilfen – bis zu einer anerkannten Berufsausbildung bzw. dem Übergang in eine weiterführende Schulbildung oder bis zu Hochschulreife und Studium – umgesetzt werden. Punktuell existieren bereits positive Beispiele kommunaler Praxis, die Vorbild für einen flächendeckenden Ausbau solcher Konzepte sein können.

Aus Sicht der AWO sind darüber hinaus folgende Punkte problematisch: In den letzten Jahren hat sich eine Verschiebung der Verantwortung weg von der in den Kommunen verankerten Jugendhilfe hin zu den Jobcentern ergeben. Die Jobcenter arbeiten jedoch mit einer anderen Förderlogik, und die entsprechenden Konzepte können nicht in dem Maße die individuellen Entwicklungsaufgaben der Jugendlichen berücksichtigen, wie dies die Jugendhilfe leisten kann. Gleichzeitig sind zentrale Vergaben von Arbeitsmarktdienstleistungen an die Stelle von qualitätsorientierten, dezentralen Verfahren getreten. Die AWO fordert eine Abkehr von dieser Praxis und verweist auf die Forderungen des Kooperationsverbands Jugendsozialarbeit, in denen die vorrangige Berücksichtigung von Qualitätsaspekten im Vergabeverfahren gefordert wird. Dies sichert die Kontinuität qualitativ hochwertiger Angebote. Nur so kann die berufliche Integration von jungen Menschen nachhaltig unterstützt werden.

Auch die besser Ausgebildeten haben große Schwierigkeiten, am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Eine große Gruppe verbleibt nach Ausbildung oder Studium in

der Praktikumsschleife oder ist freiberuflich zu problematischen Konditionen tätig. Hinzu kommt, dass nach Angaben des DGB in der Gruppe der 20- bis 34-Jährigen insgesamt 2,21 Millionen Menschen ohne Berufsabschluss sind. Das entspricht 15,2 Prozent dieser Altersgruppe. Und dabei ist die Tendenz eher negativ. All diesen Menschen droht ein Leben in prekären Arbeitsverhältnissen oder in Erwerbslosigkeit. Insgesamt verfügen über alle Gruppen hinweg nur 1,2 Millionen Menschen ohne Berufsausbildung über einen regulären Job. Und das hat Konsequenzen: Wer keinen Weg in eine reguläre Beschäftigung findet, muss damit rechnen, sein Leben lang in Armut zu leben. Das wird schließlich auch im Bericht selbst deutlich, wenn dargelegt wird, dass diejenigen, die im Erwerbsleben Niedrigverdiener waren, auch nur sehr geringe Rentenansprüche erworben haben (S. 298).

Die Ausgrenzung großer Gruppen von Jugendlichen vom Ausbildungs- und Arbeitsmarkt – wegen ihres Flucht- bzw. Migrationshintergrundes, über die Nichterteilung von Beschäftigungserlaubnissen und die sogenannte arbeitsrechtliche Vorrangprüfung sowie ausländerrechtliche Vorschriften – ist aus Sicht der AWO nicht hinnehmbar.

#### **SGB-II-Regelbedarfe anheben**

Die Darstellungen des 4. ARB zum SGB II sind aus Sicht der Arbeiterwohlfahrt zum Teil problematisch. Im Bericht heißt es beispielsweise, das soziokulturelle Existenzminimum werde „auf der Grundlage verlässlicher Zahlen transparent, sach- und realitätsgerecht sowie nachvollziehbar und schlüssig“ dargelegt (S. 118). An dieser Stelle weicht der Bericht von seinem Anspruch ab, eine sachliche Darstellung über Armutslagen zu liefern und bietet vielmehr eine Wiedergabe der politischen Einschätzung der Bundesregierung. Dass die Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums nach Maßstäben der Transparenz erfolgt sein soll, ist für die AWO nicht nachvollziehbar. Die Feststellung, der Regelbedarf sei ausreichend, ist weitgehend widerlegt.

Mittlerweile gibt es einige wissenschaftliche Untersuchungen (z.B. aus dem IAB der BA), die sich mit der Höhe der Regelbedarfe auseinandersetzen und gezielt die Ausstattungen der Haushalte mit relevanten Gütern sowie soziale Aktivitäten der Leistungsbezieher in den Blick nehmen. Es zeigt sich, dass eine elementare Grundversorgung tendenziell gegeben ist, d.h. eine warme Mahlzeit pro Tag, Heizung, Bad, Toilette, Gefrierschrank oder Waschmaschine sind zumeist vorhanden. Das kann als absolutes Existenzminimum bezeichnet werden. Schaut man allerdings genauer hin, zeigen sich erhebliche Mängel: Winterkleidung fehlt nicht selten in den betroffenen Familien, Wohnungen weisen z.T. gesundheitsgefährdende Mängel auf etc. Unumstritten ist, dass die SGB-II-Haushalte mit einem permanenten und gravierenden Mangel konfrontiert sind. Damit wird erheblicher psychischer Druck auf die Leistungsbezieher ausgeübt, dessen Auswirkungen nicht einmal ansatzweise erfasst sind. In diesem Zusammenhang sind jedoch drei Befunde hervorzuheben, die in entsprechenden Analysen ermittelt wurden:

1. Es gelingt den Leistungsbeziehern nicht, unerwartete Ausgaben zu schultern.

2. Es bestehen so gut wie keine Möglichkeiten, Rücklagen zu bilden.
3. Es gibt klare Anzeichen für einen Rückzug aus sozialen Kontakten und Netzwerken.

Die beiden erstgenannten Punkte stellen die Pauschalierung der Einmalleistungen bei derzeitiger Höhe des Regelbedarfs in Frage, nach der die Leistungsempfänger nicht mehr – wie nach dem alten Bundessozialhilfegesetz – jeden Posten bei der zuständigen Stelle beantragen müssen, sondern mit eigenen Mitteln selbstständig Anschaffungen tätigen. Es ist unter den derzeitigen Bedingungen jedoch unmöglich, für größere Reparaturen oder die Anschaffung neuer Haushaltsgeräte selbst aufzukommen. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten, dass neben der Bedarfsdeckung durch einen monatlichen Festbetrag auch für darüber hinausgehende unabwiesbare, besondere Bedarfe ein zusätzlicher Leistungsanspruch einzuräumen ist. Durch das Kriterium, dass es sich um einen laufenden und nicht nur einmaligen Bedarf handeln muss, können Bedarfsspitzen, die nicht regelmäßig auftreten, folglich nur durch ein Darlehen abgedeckt werden. Falls Sozialkaufhäuser oder ähnliche Einrichtungen vor Ort vorhanden sind, werden entsprechende Mangelagen häufig auf diesem Wege abgedeckt. Da auch diese Einrichtungen durch die Kürzungen im Eingliederungstitel der Bundesagentur für Arbeit vielfach vor dem wirtschaftlichen Aus stehen, entfällt diese Möglichkeit der Kompensation zunehmend. Weil es sich bei den genannten Einrichtungen regelmäßig um von den Jobcentern finanzierte Beschäftigungsprojekte für Menschen im Leistungsbezug – teilweise auch in einem ihren Bedarf deckenden Beschäftigungsverhältnis – handelt, wird dadurch deren Notlage verschärft.

Diese Befunde werden vor allem in den Städten noch dadurch verstärkt, dass Wohnen immer teurer wird. Hier liefert der aktuelle 2. Immobilienbericht einige wertvolle Hinweise, auch im Hinblick auf die Transfersysteme. Stromkosten sind seit 2005 beispielsweise um über 40 Prozent gestiegen, ohne dass sich dies in einer adäquaten Anhebung des Regelbedarfs niedergeschlagen hätte. Bei den Heizkosten, die ebenfalls stark gestiegen sind (Fernwärme +45%) werden die Heizkosten in tatsächlicher Höhe als Bestandteil der Wohnkosten übernommen. Durch Satzungen können die Kommunen die angemessenen Aufwendungen festlegen. Diese sind jedoch in zunehmendem Maße zu niedrig angesetzt. Nicht selten mit gravierenden Folgen für die Bezieherinnen und Bezieher von Grundsicherungsleistungen: Sie werden zum Umzug in billigeren Wohnraum gezwungen – mit fatalen Folgen, die sich gesamtgesellschaftlich in einer zunehmenden Segregation in arme und reiche Wohnquartiere niederschlagen.

Kritisch zu beurteilen ist schließlich der dritte Punkt. Der soziale Rückzug ist ein eindeutiger Trend, der auch vom 4. ARB konstatiert wird (S. 118, 402f.). Hier spielen sicherlich mehr Faktoren eine Rolle als die Regelbedarfshöhe, aber nachvollziehbar ist auch, dass Vereinsmitgliedschaften, gemeinschaftliche Aktivitäten in der Nachbarschaft etc. Geld kosten und deshalb häufig eingespart werden. Gerade im Hinblick auf die soziale Teilhabe,

die mit dem SGB II explizit gefördert werden soll, sind diese Befunde äußerst problematisch und sprechen für eine Erhöhung des Regelbedarfs. Darüber hinaus ist aus der arbeitsmarktpolitischen Forschung bekannt, dass soziales Kapital ein entscheidender Faktor bei der Jobsuche ist. Mit anderen Worten: Wer kaum (noch) soziale Kontakte hat, der hat auch deutlich geringere Chancen auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Wenn zudem Jugendliche und junge Erwachsene in hohem Maße von solchen Entwicklungen betroffen sind, ist dies mit Blick auf die Zukunft von besonderer Brisanz.

Es wäre aus Sicht der AWO dringend erforderlich, neben der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) qualitative Studien für eine neue Berechnung heranzuziehen. Dann wird sicherlich erkennbar sein, dass der heutige Regelsatz von 374,- Euro, der für einen Singlehaushalt zugrunde gelegt wird, nicht ausreicht. Faktoren wie Bildung, Wohnsituation und Energiekosten, Gesundheit, Beschäftigung, Mobilität, soziale Netzwerke etc. sind dabei mit einzubeziehen. Ziel ist es, ein menschenwürdiges Existenzminimum sowie gesellschaftliche Teilhabe sicherzustellen.

#### **Programm „Soziale Stadt“ stärken**

Adäquater Wohnraum und ein intakter Sozialraum sind Voraussetzungen für die Entwicklung von Selbstwertgefühl und das gesunde Aufwachsen von Kindern. Dass in den Großstädten die gestiegenen Büronutzungen und die Wohnungsnachfrage besser verdienender Haushalte die Mieten steigen lassen, auf diese Weise sozial benachteiligte Personengruppen aus ihren angestammten Wohnquartieren verdrängt werden und somit eine sozialräumliche Spaltung zwischen arm und reich hergestellt wird, findet im Bericht keine explizite Erwähnung. Allerdings berichtet der 4. ARB im Zusammenhang mit der Situation von Kindern und Jugendlichen von einer „sozialen Segregation“ in den Städten (S. 133ff.). Besonders kritisch sei dies für Kinder, die in problematischen und stigmatisierten Sozialräumen aufwachsen.

Im Bericht heißt es, die Bundesregierung ziehe den Schluss, „dass der mit dem Städtebauförderungsprogramm ‚Soziale Stadt‘ seit langem verfolgte Politikansatz richtig ist [...]“ (S. 134) An dieser Stelle wird allerdings nicht erwähnt, dass das Programm „Soziale Stadt“ ursprünglich einmal sehr viel mehr war als ein reines Bauförderungsprogramm. Eine Zielperspektive bestand beispielsweise darin, das Zusammenleben der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen zu fördern. So haben sozial-integrative Projekte erfolgreich die Bildungsdefizite von Kindern gemeinsam mit den Eltern und den Lehrerinnen und Lehrern behoben etc. Ende 2010 beschloss die Bundesregierung jedoch eine Kürzung der finanziellen Mittel um mehr als 70 Prozent von 95 Millionen auf 28,5 Millionen im Jahr 2011. Die Gelder für Modellvorhaben wurden komplett gestrichen. Für 2012 wurden die Mittel wieder auf 40 Mio. Euro erhöht.“ (S. 167) Die AWO weist darauf hin, dass es sich trotz der Erhöhung letztlich immer noch um eine Kürzung von weit über 50 Prozent im Vergleich zu 2010 handelt.

Eine Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung („Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale



Stadt“ kommt zu dem Schluss, dass das Programm „Soziale Stadt“ überaus erfolgreich verlaufen ist, die Mittelkürzungen jedoch die Programme und damit das Gesamtkonzept erheblich gefährden würden. Die AWO fordert neben einer finanziellen Ausweitung auf 150 Mio. Euro auch die Wiederausweitung der Programminhalte auf weitere Aspekte, die das Zusammenleben fördern.

### **Soziales Engagement von Benachteiligten fördern**

Soziales Engagement stärkt soziales Kapital und persönliche Fähigkeiten und so auch die Beschäftigungsfähigkeit von Menschen. Außerdem formuliert die Bundesregierung im 4. ARB, dass sie die Idee einer aktiven Zivilgesellschaft verfolgt. Weiter heißt es: „Die Bundesregierung sieht sich deshalb auch weiterhin vor die Aufgabe gestellt, insbesondere benachteiligten jungen Menschen echte Teilhabechancen im Bereich des sozialen Engagements zu eröffnen.“ (4. ARB, S. 204) Ähnliche Aussagen finden sich auch zu anderen Altersgruppen wie z.B. den Älteren (S. 305f.). Das ist aus Sicht der AWO, die selbst in hohem Maße mit Freiwilligen und Ehrenamtlichen jeden Alters arbeitet, ausdrücklich zu begrüßen.

Widersprüchlich zu der zitierten Aussage der Bundesregierung ist jedoch, dass ALG-II-Empfängern, die sich ehrenamtlich engagieren, derzeit finanzielle Nachteile entstehen. Pauschale Aufwandsentschädigungen bei ALG-II-Empfängern werden nämlich wie Einkommen behandelt, für das lediglich ein erhöhter Freibetrag gilt. Über den Freibetrag hinaus kann nur derjenige die Entschädigung behalten, der detailliert deren Zweckbestimmung nachweisen kann, was praktisch nicht umsetzbar ist. Dies ist eine Ungleichbehandlung gegenüber dem Einkommenssteuerrecht, das pauschale Aufwandsentschädigungen steuerfrei stellt. Deshalb setzt sich die AWO dafür ein, dass Aufwandsentschädigungen, die für Erwerbstätige steuerfrei sind, nicht auf Sozialleistungen angerechnet werden. Hier geht es auch darum, den benachteiligten jungen und älteren Menschen zu signalisieren, dass ihr Engagement etwas wert ist.

### **Inklusion von Menschen mit Behinderung**

Seit dem 26. März 2009 ist die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) in Deutschland geltendes Recht. Sie verfolgt das Ziel, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen gesellschaftlichen Bereichen zu stärken und die gleichberechtigte Teilhabe von allen Menschen mit Behinderung in unserer Gesellschaft zu gewährleisten. Die Grundlage einer inklusiven Gesellschaft ist eine solidarische und gerechte Gesellschaftsordnung, in der *alle* Menschen mit und ohne Behinderungen sozial gesichert leben und arbeiten können. Der reale Alltag vieler Menschen mit Behinderung ist jedoch oft durch multiple Formen der sozialen Ausgrenzung geprägt. Aus Sicht der AWO kommt diese Perspektive – wie eingangs in den Allgemeinen Anmerkungen erwähnt – deutlich zu kurz.

Der vorliegende 4. ARB versäumt es überdies, valide Angaben über diejenigen Menschen mit Behinderungen zu machen, die keine offizielle Anerkennung nach dem Schwerbehindertenrecht besitzen. Der tatsächliche Hilfe- und Unterstützungsbedarf ist

weitaus größer als die Zahl der offiziell legitimierten Menschen mit Behinderungen. Um Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen adäquat dimensionieren zu können, müssen die bisher nicht erfassten betroffenen Personengruppen berücksichtigt werden. Die AWO fordert eine Weiterentwicklung aller betroffenen Sozialgesetzbücher, denen als Leitlinie die Schaffung personenzentrierter und sozialraumnaher Unterstützungsleistungen sowie der Vernetzungs- und Kooperationsgedanke zugrunde liegen. Momentan können Leistungen der Pflege (SGB XI) und Leistungen der Eingliederungshilfe (SGB XII) so gut wie nicht kombiniert werden.

### **Inklusion im Arbeitsleben**

Der vorliegende 4. ARB zeigt, dass nach wie vor eine hohe Arbeitslosenquote von 10,3 Prozent unter erwerbsfähigen Menschen mit Behinderungen vorherrscht, während die Arbeitslosenquote unter nicht behinderten Menschen bei 7,4 Prozent liegt (4. ARB, S. 238). Im Bericht wird außerdem vermerkt, dass im Schuljahr 2009/2010 etwa 500.000 Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichtet wurden und dass im Jahr 2008 insgesamt 76 Prozent der Förderschülerinnen und Förderschüler nicht einmal einen Hauptschulabschluss erreicht haben (S. 94). Allerdings gibt der Bericht keine Auskünfte darüber, wie viele der schwerbehinderten Auszubildenden eine Ausbildung im dualen System absolvierten.

Die im Bericht mehrfach erwähnte „Initiative Inklusion“ scheint aus Sicht der Arbeiterwohlfahrt kaum geeignet, eine dauerhafte Verbesserung der Chancen von Menschen mit Behinderungen am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu schaffen, da sie auf maximal fünf Jahre befristet ist. Zudem können ihre Zielzahlen zur Berufsorientierung von jährlich 20.000 schwerbehinderten Schülerinnen und Schülern – sowie zur Schaffung von lediglich 1.300 neuen betrieblichen Ausbildungsplätzen für behinderte Jugendliche – und 4.000 Arbeitsplätzen für arbeitslose ältere Menschen mit Behinderungen während des Kampagnen-Zeitraumes lediglich ein Anfang sein.

Die AWO fordert aus diesem Grund eine gesetzlich verankerte strukturelle Förderung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderungen. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass es einer ganzen Reihe unterschiedlicher Arbeitsformen bedarf, um auch Menschen mit schweren Behinderungen ein angemessenes Arbeitsangebot unterbreiten zu können, das ihrer individuellen Situation entspricht. Das Spektrum muss dabei von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen bis hin zu tagesstrukturierenden Beschäftigungsmöglichkeiten reichen.

### **Mehr barrierefreier Wohn- und Sozialraum**

Die AWO begrüßt die Willensbekundung zum raschen Ausbau barrierefreier Zugänge zur öffentlichen und privaten Infrastruktur, ebenso die Fortführung des Programms „Altengerecht Umbauen“ der KfW, was im Armuts- und Reichtumsbericht zum Ausdruck kommt. Bauliche und kommunikative Barrierefreiheit beim Wohnen, aber auch bei Begegnungs- und Beratungsmöglichkeiten, im Netz von Fach-, Unterstützungs- und Hilfsangeboten sowie im

Kultur- und Freizeitbereich sind unabdingbare Grundvoraussetzungen von Inklusion, ebenso wie der uneingeschränkte Zugang zu medizinischer Versorgung. Der beabsichtigte Ausbau darf sich jedoch nicht auf den sozialen Nahraum und auf konzeptionelle Überlegungen sowie die Bewusstseinsbildung und Schaffung von investigativen Anreizen beschränken, sondern muss Inklusion für alle Bereiche der Gesellschaft gesetzlich verbindlich regeln. Die geplanten Änderungen im Filmförderungsgesetz zur Ausweitung von Audiodeskription und Untertitelung von geförderten Filmen weisen dabei in die richtige Richtung.

Die AWO fordert darüber hinaus die gesetzliche Verankerung von Normen für barrierefreies Bauen und barrierefreien Personenbeförderungsverkehr, gesetzliche Regelungen für den bedarfsdeckenden Einsatz von Gebärdensprachdolmetscherinnen und -dolmetschern, die Sicherstellung barrierefreier Gestaltung von Internetseiten, die Verfügbarkeit von Gesetzestexten und anderen Informationen in leicht verständlicher Sprache sowie die Beseitigung von jeglichen Barrieren, die Menschen mit seelischen Behinderungen in ihren Teilhabemöglichkeiten einschränken.

#### **Altersarmut wirksam bekämpfen**

Im 4. ARB spricht die Bundesregierung von höheren Renten und stattlichen Milliardenreserven in der Rentenkasse. Die Grundsicherung im Alter würde alle, die nicht ausreichende Rentenansprüche erworben haben, schützen. Gleichzeitig machen sich sehr viele Menschen in Deutschland akut Sorgen um ihre Absicherung im Alter. Das wäre aus Sicht der AWO im Grunde Anlass genug, sich kritisch mit den Privatisierungstendenzen in der Altersversorgung der letzten Jahre auseinanderzusetzen und diese nicht durch weitere Gesetze wie z.B. die „Zuschussrente“ zu fördern. Stattdessen heißt es im Bericht weiter, dass eine „erforderliche Absenkung des Sicherungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung über zusätzliche Vorsorge ausgeglichen werden“ müsse – also genau entgegen dem Wunsch und dem Anspruch der Menschen in diesem Land (4. ARB, S. 299). Gleichzeitig stellt der 4. ARB der Bundesregierung die Chancen und Möglichkeiten, die sich im hohen Alter ergeben, als sehr positiv dar. Damit lehnt sich der Bericht stark an die letzten Altenberichte der Bundesregierung – „5. Altenbericht: Potenziale des Alters in Politik und Wirtschaft“; „6. Altenbericht: Das Alter hat Zukunft“ – an. Das ist prinzipiell zu begrüßen, da die Altersbilder in der Gesellschaft weiterhin größtenteils negativ besetzt sind.

Allerdings sieht es die AWO als notwendig an, neben dieser positiven Sicht auf alte Menschen in Deutschland auch andere Fakten im Armuts- und Reichtumsbericht zu berücksichtigen. Auch wenn die im 4. ARB aufgeführten Daten zur Einkommens- und Vermögenssituation älterer Menschen zeigen, dass es ihnen heutzutage vergleichsweise gut geht, wird es in absehbarer Zeit eine wachsende Zahl von Pflegebedürftigen und von Armut betroffenen älteren Menschen geben. Den Hintergrund bilden das Anwachsen der atypischen Beschäftigung, niedrige Löhne und verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit. Diese

Entwicklungen bleiben im Bericht jedoch leider unerwähnt. Trotzdem – oder gerade deswegen – gewinnen bedrohliche Szenarien von zukünftigen unbezahlbaren Pflegekosten und sinkenden Renten in der politischen und gesellschaftlichen Debatte immer mehr an Gewicht. Diese Debatten wurden und werden schließlich durch politische Entscheidungsträger instrumentalisiert, um Leistungskürzungen durchzusetzen und fortgesetzt gesellschaftlich verursachte soziale Risiken auf das Individuum abzuwälzen.

Alle aktuellen Daten weisen darauf hin, dass das Problem der Altersarmut in Deutschland zu einem dringlichen Thema wird. Im Bericht selbst wird dies ausgeblendet. Der vorliegende Antrag von Union und FDP spricht sogar von steigenden Renten und lässt dabei die realen Kaufkraftverluste durch Inflation und steigende Beiträge für Kranken- und Pflegeversicherung unberücksichtigt. Der SoVD kommt in seinen Berechnungen auf Kaufkraftverluste von rund zwölf Prozent seit 2004 im Westen. Die AWO fordert – neben einer Stärkung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – eine Festschreibung des Rentenniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung mindestens auf dem derzeitigen Stand von 51 Prozent, einen besseren und abschlagsfreien Zugang zur Erwerbsminderungsrente sowie eine Konzentration auf die beitragsfinanzierte und solidarische gesetzliche Rentenversicherung. Die paritätische Finanzierung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber ist beizubehalten bzw. auszubauen. Private Vorsorge darf nur eine zusätzliche und keine notwendige Option sein. Darüber hinaus muss die steuerfinanzierte Grundsicherung im Alter auf ein auskömmliches Niveau angehoben werden (siehe Regelbedarfe im SGB II).

Im Alter arm zu sein bedeutet, nur wenige Ressourcen zur Kompensation von altersbedingten körperlichen oder psychischen Problemen zu haben. Damit sinkt aber auch der Spielraum für selbstbestimmte Entscheidungen. Gleichzeitig ist das Recht auf Autonomie in Deutschland allgemein akzeptiert und schließt die Forderung nach Würde auch im Alter und bei Pflegebedürftigkeit mit ein. Dieser Widerspruch wird im 4. ARB nicht thematisiert. Neben umfangreichen Forderungen im Hinblick auf die Rentenfinanzierung und den Arbeitsmarkt setzt sich die AWO zudem für eine verbesserte systemübergreifende Verzahnung von Gesundheitswesen und Langzeitpflege ein. Darüber hinaus müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die eine individuelle Gestaltung von Pflegearrangements ermöglichen.

#### **Entgeltlücke zwischen Frauen und Männern**

Der 4. ARB macht auf ein gravierendes Problem aufmerksam: Frauen verdienen fast 24 Prozent weniger als Männer (4. ARB, S. 340). Dies wird zu Recht auch als zusätzlicher negativer Anreiz im Hinblick auf eine steigende Erwerbsbeteiligung interpretiert. Es mangelt diesbezüglich jedoch an Ideen und Konzepten zur Überwindung dieses Phänomens. Es fehlt schlichtweg – wie das Gutachten zum Gleichstellungsbericht der Bundesregierung von 2011 aufgezeigt hat – eine konsistente Gleichstellungspolitik.

Die AWO fordert an dieser Stelle ein Umsteuern, so dass Frauen und Männern gleiche Teilhabechancen

im Erwerbsleben eingeräumt und eine gleichberechtigte Verantwortung für familiäre Sorgearbeit gefördert werden. Das bedeutet einerseits, bestehende rechtliche Vorgaben, die eine traditionelle Rollenaufteilung in Bezug auf das Erwerbsleben begünstigen, konsequent abzubauen. Hierzu gehört das Ehegattensplitting, das dazu führt, dass sich eine volle Berufstätigkeit von Frauen selten lohnt und außerdem auf Arbeitgeberseite Vorbehalte gegenüber jungen Bewerberinnen verstärkt werden, da diese angeblich ein potenzielles Ausfallrisiko darstellen. Andererseits sind gezielte Maßnahmen zu fördern, die eine partnerschaftliche Verteilung und Verantwortung für die Familien- und Sorgearbeit beider Geschlechter stärken. Die AWO setzt sich für flexible Arbeitszeitmodelle ein, die es allen Männern und Frauen gleichermaßen ermöglichen, Beruf und Familie besser zu vereinbaren und auch die Ausübung anspruchsvoller Tätigkeiten mit Familienaufgaben in Einklang zu bringen. Zu einer in sich schlüssigen Gleichstellungspolitik gehört ebenfalls die Verwirklichung eines gleichen Lohnes für gleiche Arbeit und die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes. Die AWO fordert deshalb diskriminierungsfreie Tarifverträge sowie eine verbindliche Quotenregelung.

Die AWO weist darauf hin, dass alle Einzelmaßnahmen ins Leere laufen, wenn Anreize, die das traditionelle Familienmodell zementieren, nicht beseitigt werden.

#### Öffentlich geförderte Beschäftigung

Die Bilanz im Hinblick auf den Bezug von SGB-II-Leistungen ist bei Weitem nicht so positiv, wie es die Erfolge, die mit Verweis auf reine Bestandszahlen vermeldet werden, suggerieren. Der 4. ARB legt offen, dass fast 2 Millionen Menschen seit Einführung des SGB II im Jahr 2005 ohne Unterbrechung bis Ende 2010 im Leistungsbezug waren, also sechs Jahre lang (S. 356). Darüber hinaus kämen weitere Langzeitbezieherinnen und -bezieher hinzu, die zwar Unterbrechungen hatten, aber immer wieder schnell in den Bezug zurückgekehrt sind. Im Bericht werden die Gründe dafür angedeutet: Eine größere Gruppe von Menschen hat gravierende bzw. mehrere Problemlagen, die eine erfolgreiche Jobsuche verhindern. Schlechte physische Konstitution, psychische Erkrankungen, Mangel an Basiskompetenzen, problematische soziale Kontexte und familiäre Problemlagen sind beim harten Kern der Langzeitarbeitslosen häufig anzutreffen. Gleichzeitig steigt der Anteil an Menschen ohne einen Ausbildungsabschluss. Infolgedessen vollzieht sich eine voranschreitende Spaltung des Arbeitsmarktes in Kurzarbeitslose, die schnell wieder in Jobs vermittelt werden können, und Langzeitarbeitslose mit wenig Hoffnung auf substanzielle Veränderung ihrer Lage.

Die Befunde machen sehr deutlich, dass den betroffenen Menschen die klassischen arbeitsmarktpolitischen Instrumente nicht helfen, sondern alternative Konzepte der sozialen Arbeit erforderlich sind. In vielen Fällen geht es dabei zunächst um Teilhabe am Arbeitsleben, um das (Wieder-)Erlernen von Alltagskompetenzen, das Erwerben von Qualifikationen und das mühsame Sammeln von Erfahrungen in

sozialen Zusammenhängen – kurz: das ganz allmähliche Anwachsen von Beschäftigungsfähigkeit, das mit einer kurzfristigen Integrationsquote allerdings kaum erfasst werden kann.

Mit der Reform der Arbeitsmarktinstrumente im Jahr 2011 und den mit ihr verbundenen harten Einsparmaßnahmen hat die Bundesregierung die sinnvollen Förderungen für Langzeitarbeitslose drastisch beschnitten, ohne jedoch alternative Förderinstrumente aufzubauen, die dieser Personengruppe tatsächlich helfen könnten. In ihren Stellungnahmen zu dieser Arbeitsmarktreform hat die AWO darauf wiederholt hingewiesen. Sie fordert einen zielführenden und durchlässigen sozialen Arbeitsmarkt. Dafür hat sie ein Konzept, das auf vier Stufen beruht: (1) Eingliederungszuschüsse für Arbeitslose mit geringen Hemmnissen; (2) befristete Beschäftigung schaffende Maßnahmen für Menschen, die vorerst keine Chancen am Arbeitsmarkt haben; (3) ein dauerhafter sozialer Arbeitsmarkt für Menschen, die absehbar keine Chancen haben; (4) soziale Aktivierung von Menschen, für die auch ein sozialer Arbeitsmarkt noch nicht realistisch ist. Eine solche Konzeption hilft im Hinblick auf Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit und beseitigt den zurzeit hilflosen Umgang der Bundesregierung mit dem Phänomen des verfestigten Langzeitleistungsbezugs.

#### Gesundheitsförderung generationenübergreifend

Der 4. ARB verdeutlicht durchaus, dass nach wie vor Personen mit niedrigem Einkommen stärker von gesundheitlichen Einschränkungen betroffen sind als Menschen in höheren Einkommensgruppen (S. 384). Insbesondere bestimmte Krebserkrankungen, Herzinfarkt, Diabetes und chronische Bronchitis sind bei ihnen mehr verbreitet. Sie sind stärker gesundheitlichen Belastungen – z.B. am Arbeitsplatz, aufgrund der Wohnsituation (Lärm, Verkehr etc.) und der Gegebenheiten im Stadtteil (stigmatisierende Stadtquartiere) – ausgesetzt, leiden häufiger unter Stress aufgrund der finanziellen Lage und können z.T. die Zuzahlungen nicht oder nur schwer aufbringen, die für einige Gesundheitsleistungen erforderlich sind (4. ARB, S. 259f.). Darüber hinaus zeigen diese Menschen eher gesundheitsriskante Verhaltensweisen wie Rauchen, ungesunde Ernährung, wenig Bewegung, und sie nehmen seltener an Vorsorgeuntersuchungen teil. Die Unterschiede treten – das belegt der Bericht – bei Männern deutlicher zutage als bei Frauen. Neben dem Einkommen kommt vor allem der Bildung eine besondere Bedeutung im Hinblick auf den Gesundheitszustand zu.

Insbesondere bei Kindern wird diese Problemlage überdeutlich (4. ARB, S. 207). Diese Tendenzen ziehen sich allerdings durch alle Altersgruppen. Ein niedriger sozialer Status erhöht z.B. die Wahrscheinlichkeit, dass Kinder übergewichtig werden. Im mittleren Lebensalter zeigt sich zudem ein hoher Zusammenhang zwischen geringer Qualifikation und schlechter gesundheitlicher Lage. Ein entsprechendes Risiko für Männer ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist gegenüber Männern mit Hochschul- oder Fachhochschulstudium um das 5,6-fache erhöht, bei Frauen immerhin noch um das 2,8-fache. Umgekehrt ist Krankheit ein Risiko für niedrigen

sozialen Status und geringe Teilhabechancen. Im älteren und ältesten Erwachsenenalter wirken sich die Ressourcen und Belastungen bisheriger Lebensphasen am deutlichsten aus, das belegt der vorliegende Bericht (S. 287f.). Obwohl die Lebenserwartung insgesamt angestiegen ist, erreichen die am stärksten sozial Benachteiligten nicht das älteste Erwachsenenalter (75 bis 84 Jahre).

Neben begrüßenswerter Initiativen der Bundesregierung, die der Bericht durchaus aufzeigt (z.B. Gesundheitsförderung möglichst früh ansetzen, die Expertise des Kooperationsverbundes „Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten“ nutzen und mit Quartiersentwicklung junge Menschen und Ältere stärken), gibt es eine ganze Reihe kritischer Aspekte. Die im Bericht als Schutzfaktoren benannten personalen und sozialen Ressourcen von Kindern aus einkommensschwachen Familien entstehen nicht „von selbst“, sondern bedürfen förderlicher und inklusiver Rahmenbedingungen. Erst die Anbindung der Familien an die erweiterte Gemeinschaft im sozialen Raum und die bedarfsgerechte Begleitung durch professionelle pädagogische Angebote sichern Kindern ein gelingendes Aufwachsen. Die im Bericht erwähnten Ansätze der Gesundheitsförderung von Kindern bleiben jedoch wirkungslos, wenn die Bundesregierung mit dem beabsichtigten Betreuungsgeld Anreize zur familiären Isolation schafft. Gerade in sozial benachteiligten Familien bedarf der Aufbau wichtiger sozialer und personaler Ressourcen der Unterstützung von außen.

Eltern zu stärken und die Elternrolle verantwortungsbewusst wahrzunehmen ist ein wichtiger Baustein, um künftigen sozialen und gesundheitlichen Belastungen der Kinder entgegenzuwirken. Dieses Problemfeld allein im Kontext von Schwangerschaft anzusiedeln (4. ARB, S. 169f.), greift zu kurz. Außer Acht lässt der Bericht zudem die Situation von Kindern, deren Eltern aufgrund psychischer Störungen und materieller Notlagen nicht in der Lage sind, ihre Erziehungsaufgaben wahrzunehmen. Heime und andere Einrichtungen berichten beispielsweise, dass immer mehr Kinder aufgrund der Überforderung der Eltern in Obhut genommen werden müssen. Für das junge Erwachsenenalter konstatiert der Bericht zu Recht eine Zunahme psychischer und psychosomatischer Erkrankungen. Unerwähnt bleibt jedoch das Ausmaß, in dem junge Menschen durch Selbsttötung sterben oder dies versuchen. Der Einfluss sozialer Instabilität und Armut auf den Lebensmut von Kindern ist aus unserer Sicht wesentlich umfassender zu erforschen. Hier besteht dringender Sensibilisierungs- und Handlungsbedarf.

Im Bericht wird insgesamt der Stellenwert von Bildung im Hinblick auf gesunde Lebensweisen betont. Dem Aufbau lebenspraktischer Kompetenzen, die neben Gesundheitskompetenzen auch Haushaltsorganisation, Umgang mit Geld, Abschluss von Verträgen, Zeitmanagement, Selbstwirksamkeitstraining etc. umfassen, wird hingegen wenig Beachtung geschenkt. Wo der Bericht die stärkere Verbreitung gesundheitsschädlicher Verhaltensweisen bei Menschen mit niedrigem Sozialstatus aufführt, lässt er außer Acht, dass – neben fehlender Gesundheitskompetenz – diese Verhaltensweisen gerade auch

Versuche der Bewältigung darstellen. Mittel- und langfristig schädigend wirken sie kurzfristig jedoch entlastend in einem Lebensumfeld, das im Wesentlichen geprägt ist durch geringe Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten. Dass ein solcher Zusammenhang besteht, bestätigt der Bericht im Kontext der Arbeitswelt, wenn „psychosozial belastende Arbeitsbedingungen“ als Ursache unter anderem für gesundheitsriskantes Verhalten genannt werden (S. 260).

Gesundheitsförderung mit dem Ziel, sozial Benachteiligten gleiche Gesundheitschancen einzuräumen, kann nur gelingen, wenn Rahmenbedingungen und Mitteleinsatz deutlich verbessert werden. Mit einem Gesundheitsförderungsgesetz und einem deutlich höheren Budget wären erste Schritte in die richtige Richtung getan. Bisher fließen jedoch lediglich 4,5 Prozent der GKV-Ausgaben in die Gesundheitsförderung. Vor allem aber ist es notwendig, wirksame Maßnahmen der Gesundheitsförderung und der Stärkung von sozialen und personalen Ressourcen zu verstetigen und nicht ausschließlich auf kurzfristige Projekte zu setzen. Erkenntnisse der Versorgungsforschung müssen als Basis für Verbesserungen gedacht und betrachtet werden.

Insbesondere für Kinder fordert die AWO eine frühzeitige Hinwendung zur institutionellen Unterstützung des Systems Familie. Diese Aufgabe kann nicht allein der Schule übertragen werden – es sei denn, das System Schule wird vollständig anders gestaltet. Für die gesundheitliche Chancengleichheit muss sichergestellt sein, dass eine ausreichende Zahl an Kinderärzten in sozialen Brennpunkten eine qualitativ gute Versorgung gewährleistet. Berücksichtigt werden muss darüber hinaus, dass viel Zeit für Beratung erforderlich ist, um Menschen in ihrer Gesundheitskompetenz zu stärken. Die hohe (psychische) Vulnerabilität von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die in ihrer Kindheit durch materielle Armut und soziale Instabilität multiplen Benachteiligungen ausgesetzt waren und sind, gilt es endlich anzuerkennen und eine Vielzahl flexibler, zeitnaher und niedrigschwelliger Unterstützungsangebote zu schaffen. Das macht die AWO-ISS-Langzeitstudie zur Kinderarmut sehr deutlich.

Da für Menschen im mittleren Lebensalter die Arbeitswelt (oder Arbeitslosigkeit) einen großen Einfluss sowohl auf die sozialen als auch die gesundheitlichen Chancen nimmt, ist es nicht ausreichend, betriebliche Gesundheitsförderung mit einem Schwerpunkt auf der Prävention psychischer Erkrankungen zu betreiben. Von zentraler Bedeutung ist es vielmehr, diese entsprechend einzubetten in eine nationale Arbeitsmarktpolitik, die u.a. gesundheitsverträgliche Arbeit gewährleistet (s.o.).

Die AWO folgt nicht der Auffassung der Bundesregierung, dass im höheren Lebensalter biologische Altersprozesse die sozialen Einflüsse überlagern (4. ARB, S. 288). Sozialer Status und angemessenes Einkommen gehören auch bei fortschreitender Morbidität zu den Ressourcen, die eine Lebensbewältigung erleichtern und den längeren Erhalt von Fähigkeiten sichern. Die AWO-Forderungen zur Bekämpfung von Altersarmut sind daher auch an dieser Stelle noch einmal mit Nachdruck zu unterstreichen.

## V. Fazit und Ausblick

Der vorliegende 4. ARB weist Schwächen auf. Nicht einverstanden ist die Arbeiterwohlfahrt unter anderem mit der häufig durchschimmernden Individualisierung der Verantwortung für zunehmende Armut. Inklusion ist für die AWO ein wichtiger Ansatz, der in Konzepten, Analysen und Berichten deutlich stärker einfließen muss. Die AWO fordert: Eine bessere Einbindung des Beraterkreises (siehe Antrag der SPD-Fraktion), eine Weiterentwicklung der Indikatoren, die bessere Einbeziehung der Ergebnisse anderer Berichterstattung und alternativer Datenquellen unterstützen das Kernanliegen, das der Deutsche Bundestag mit der Armuts- und Reichtumsberichterstattung verfolgt hat. Die AWO mahnt, den Prozess der Berichtslegung aus den Bundestagswahlkämpfen herauszuhalten.

Der AWO geht es im Kern um einen Sozialstaat, der über ausreichende Transfersysteme und qualitativ hochwertige Dienstleistungen und Programme präventiv fördert, die Bildung der Menschen gezielt auf- und ausbaut und ihnen hilft, für sich selbst zu sorgen und darüber hinaus eine Infrastruktur bereitstellt, die Teilhabe ermöglicht. Genau dieser Sozialstaat ist in Deutschland vergleichsweise schwach ausgebaut. Die AWO fordert Investitionen in den Sozialstaat und seine Infrastruktur. Das bedeutet eine Investition in die Zukunft, durch die Menschen zur Teilhabe befähigt und von finanziell bedingten Existenzsorgen befreit werden. Dazu gehört es auch, die richtigen Fragen immer wieder neu zu stellen. In diesem Sinne befürwortet die AWO die vorgeschlagene Ausweitung der Berichterstattung um Fragen nach

- gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen und deren Ausgestaltungen
- Verwirklichungschancen
- Auswirkungen von Privatisierungen und Leistungseinschränkungen
- Neue institutionelle Arrangements

Die hier aufgeführten Forderungen helfen direkt und unmittelbar allen Mitgliedern der Gesellschaft. Soziale Probleme und deren Auswirkungen beeinflussen Jeden, unabhängig von Herkunft, Einkommen und Schicht. Dass Ungleichheit zu gravierenden Problemen und Einschränkungen für alle Teile der Gesellschaft führt, belegen zahlreiche Studien. Unabhängig von Einkommen und Bildungsstand der Personen ist der Gesundheitszustand in ungleichen Ländern insgesamt deutlich schlechter als in Ländern, die ein höheres Maß an Gleichheit aufweisen. Insgesamt steigt die Lebenserwartung in gleicheren Gesellschaften für Alle. Das gilt auch für die Bildung. Sicherheit nimmt in ungleichen Gesellschaften deutlich ab. Mordraten und Gewaltbereitschaft steigen.

Es geht hier letztlich um den Erhalt einer lebenswerten Umgebung und um den Zusammenhalt einer Gesellschaft. Die AWO ist sich sicher, dass alle Menschen in unserem Land so leben möchten, dass sie nicht ständig in Sorge um ihre Familien, Kinder und sich selbst leben müssen. Sie brauchen einen soliden und gut ausgebauten Sozialstaat, in dem sie sich einbringen und engagieren können und wollen. Dass sich dies auch in den Einstellungen vieler Menschen widerspiegelt, zeigen die Hintergrundanalysen zum 4. ARB, die vom Kölner ISG und der approxima Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung in Weimar angestellt wurden. Daraus geht hervor, dass die Auffassung, dass Armut vor allem das Ergebnis der Ungerechtigkeit unserer Gesellschaft ist, durchaus verbreitet ist. Rund 40 Prozent der Befragten äußern sich in dieser Weise. Fast 80 Prozent stimmen der Aussage voll oder eher zu, dass zu großer Reichtum zu Spannungen und Problemen in der Gesellschaft führen. Das deckt sich mit Befragungsdaten des Eurobarometers. Die Rezepte der Bundesregierung, die sich nahezu ausschließlich auf Chancengerechtigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Flexibilisierungen am Arbeitsmarkt stützen (siehe Antrag von Union und FDP), sind nicht geeignet, Deutschland zukunftsfähig zu machen und eine gesellschaftliche Erneuerung einzuleiten, die das Miteinander und die gesellschaftliche Verantwortung stärkt. Dafür tritt die AWO ein.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)1184**

29. Mai 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Juni 2013

## a) Unterrichtung durch die Bundesregierung

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/12650

siehe hierzu den Entschließungsantrag von der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN  
– A-Drs. 17(11)1170

## b) Entschließungsantrag der Abgeordneten Frank Heinrich, Dr. Matthias Zimmer, Peter Weiß (Emmendingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Sebastian Blumenthal, Heinz Golombek, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

zu der Beratung der Unterrichtung durch die Bundesregierung - BT-Drs. 17/12650

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/13250

## c) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Lösekrug-Möller, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die notwendigen politischen Konsequenzen aus der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ziehen - BT-Drs. 17/13102

## d) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Verschleierung verhindern - Berichterstattung über Armut und Reichtum auf eine unabhängige Kommission übertragen - BT-Drs. 17/12709

**Deutscher Gewerkschaftsbund - Bundesvorstand****I. Allgemeine Bemerkungen zum 4. Armuts- und Reichtumsbericht und zu den Anträgen der Bundestagsfraktion**

Der DGB begrüßt die Erstellung des Vierten Armuts- und Reichtumsberichtes durch die Bundesregierung. Damit wird der Auftrag des Deutschen Bundestags, regelmäßig über die Entwicklung von Armut und Reichtum zu berichten, umgesetzt. Es ist wichtig, dass die Bundesregierung ein offizielles Dokument vorlegt, das über die soziale Entwicklung in unserer Gesellschaft berichtet.

Der Armuts- und Reichtumsbericht sollte nach Auffassung des DGB auch in Zukunft ein **Regierungsdokument** bleiben und nicht in die Hände einer unab-

hängigen Kommission gelegt werden. Allerdings sollte der so genannte Beraterkreis der Bundesregierung bei der Erstellung des Berichtes stärker einbezogen werden. Die Beratung sollte dabei auf den empirischen Teil, auf Methoden und Auswahl von Indikatoren beschränkt bleiben. Interpretation und politische Konsequenzen sollten weiterhin in Händen der Bundesregierung verbleiben, damit die politische Verantwortung nicht verwischt werden kann. Armutsberichte von Verbänden und anderen Institutionen können die Dokumentation der Bundesregierung ergänzen bzw. kontrastieren und zu anderen Schlussfolgerungen kommen.

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht zeigt:

- Für aussagekräftige Aussagen ist die längerfristige **Vergleichbarkeit** der Armut- und Reichtumsentwicklung enorm wichtig. Diese Vergleichbarkeit wird schwieriger durch den neuen Ansatz der Lebenslaufperspektive mit einer Betrachtung von als entscheidend angesehenen Übergängen im Lebenslauf. Die individualisierte Betrachtung von Armutsrisiken birgt die Gefahr, strukturelle Gründe für Verarmung insbesondere in der Arbeitswelt (wie Niedriglöhne und prekäre Beschäftigung) nicht ausreichend zu berücksichtigen. Armut erscheint dann schnell als Folge von persönlich zu verantwortenden nicht gelungenen Übergängen in verschiedenen Lebensphasen, z.B. beim Start in das Berufsleben.
- Der DGB begrüßt insofern, dass im Teil C (Kernindikatoren) die bisherigen Indikatoren fortgeschrieben wurden. Allerdings ist die Kürze der Darstellung wichtiger Kernindikatoren irritierend, wie insbesondere des Indikators „**arbeitende Arme**“. Dies wird der Bedeutung dieses Themas nicht gerecht. Das Thema ist ein Schwerpunkt der EU 20-Ziele (*in work poverty*) und sollte schon von daher angemessen dargestellt werden.
- **Soziale Auf- und Abstiege** sowie die Verhärtung von Armutslagen werden im Armutsbericht noch unzureichend analysiert. Längsschnittstudien für eine lebenslauforientierte Betrachtung liegen noch nicht in ausreichendem Maße vor. Der DGB hält eine Wiederaufnahme des Niedrigeinkommenpanels (NIEP) für sinnvoll.
- Durch die individuelle Betrachtungsweise kann auch die besondere Betroffenheit ganzer **Bevölkerungsgruppen** von Armutslagen schnell in den Hintergrund gedrängt werden. Dies betrifft etwa Menschen mit Migrationshintergrund. Der Bericht weist zwar die insgesamt gestiegene dauerhafte Armut aus, eine Auswertung für einzelne Personengruppen fehlt jedoch weitgehend, obwohl sie aufschlussreich wäre.
- Die **soziale Gefährdung** von Menschen ist nicht (nur) an ihrem Einkommen (oder Vermögen) erkennbar. Gemäß dem Lebenslagenkonzept müssen insbesondere Bildung, Wohnung und Gesundheit mit in den Fokus genommen werden und möglichst zu einer integrierten Betrachtung führen. Die sich wechselseitig verstärkende Wirkung der einzelnen Armutsdimensionen wird im Bericht nicht ausreichend berücksichtigt. So fehlt ein Eingehen auf die Problematik sozialer Brennpunkte.
- Der Indikator „Langzeitarbeitslosigkeit“ sollte ergänzt werden durch einen Indikator „**Langzeitbezug von Hartz IV-Leistungen**“. Langzeitarbeitslosigkeit lässt sich schnell statistisch beenden (z.B. durch eine kurzfristige Trainingmaßnahme), ohne dass sich an der Lebenslage etwas ändern würde. Daten zum Langzeitbezug liegen vor, werden aber bisher nicht berücksichtigt<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Als arbeitslose Langzeitbezieher gelten erwerbsfähige Hartz IV-Bezieher/innen, die aktuell arbeitslos sind und in den letzten 24 Monaten mindestens 21 Monate Hartz IV erhielten. Dies waren im September 2012 gut 1,3 Mio. Menschen. Im gleichen Monat wurden im Hartz IV-System 883.000 Langzeitarbeitslose statis-

- Der DGB vermisst eine **konsequente geschlechtsspezifische Darstellung** aller Daten, Analysen und Botschaften. Das betrifft ihre Ausweisung in Tabellen und Grafiken ebenso wie die inhaltliche Darstellung der unterschiedlichen Lebensrealitäten und Problemlagen von Frauen und Männern in den einzelnen Themenfeldern.
- Die regierungsinterne Auseinandersetzung während der Entstehung des aktuellen Armutsberichts um die Interpretation und Darstellung der Befunde war bezeichnend dafür, wie stark der Bericht **parteilich** **vereinnahmt** und instrumentalisiert wurde. Wurde in der Ausgangsfassung vom September 2012 noch deutlich die Armutsrisikoquote, der breite Niedriglohnsektor und die ungleiche Vermögensverteilung als offene Probleme benannt, finden sich diese zentralen Befunde im endgültigen Bericht nicht bzw. nur in schöngefärbter Form wieder.

**Politische Konsequenzen** aus dem vorliegenden Armuts- und Reichtumsbericht scheinen Bundesregierung und Koalitionsfraktionen nicht ziehen zu wollen. Vielmehr bemühen sich sowohl der Bericht als auch der Entschließungsantrag der Regierungsfractionen, eine (positive) Arbeitsmarktentwicklung als entscheidend für die Armutsbekämpfung darzustellen. Der Verweis auf die Arbeitsmarktlage ist mit Blick auf die Armutsvermeidung nach Auffassung des DGB aber deutlich zu wenig, da gerade die Entkoppelung von Arbeitslosen- und Armutsquote seit 2006 charakteristisch für die jüngere Entwicklung ist.

Nach gewerkschaftlichem Verständnis darf sich staatliches Handeln nicht auf die sog. Chancengerechtigkeit („gleiche Startchancen“) beschränken. Gefordert ist eine kontinuierliche Unterstützung bei der Wahrnehmung dieser Chancen und ein Ausgleich von sozial unerwünschten Verteilungsergebnissen.

Chancengleichheit beim Zugang zur gesellschaftlichen Teilhabe liegt auch faktisch nicht vor. Die Bildungsexpansion der 70er Jahre ist nicht nur gestoppt, sondern teilweise sind sogar Rückschritte zu verzeichnen. Kinder aus Arbeiterhaushalten haben es aktuell schwerer sozial aufzusteigen oder auch nur den Status der Eltern zu erreichen als frühere Alterskohorten<sup>13</sup>.

## II. Zu zentralen Befunden des 4. ARB

### 1. Fliehkräfte in der Gesellschaft nehmen zu

Die Brisanz des 4. ARB liegt nicht im Aufzeigen neuer Trends, sondern darin, dass bereits seit längerem erkennbare negative Entwicklungen anhalten. D.h., es ist bisher nicht gelungen, die erkannten Defizite zu beheben bzw. entscheidend zu reduzieren.

So ist die soziale Schere in Deutschland in den letzten Jahren weiter auseinander gegangen, wobei ins-

tisch gezählt, siehe DGB-Bundesvorstand, *arbeitsmarkt aktuell*, Nr. 2 2013.

<sup>13</sup> WZB/IAB-Studie für das BMAS im Rahmen des 4. ARB „Soziale Mobilität, Ursachen für Auf- und Abstiege“, Berlin 2011, S. 228 ff.

besondere die Spitzeneinkommen noch einmal deutlich zugelegt haben. Auf der anderen Seite hat die Zahl der Armen nicht abgenommen. Die Einkommensschwächsten sind noch weiter abgehängt worden. Im Ergebnis driftet die Gesellschaft auseinander. Der für die gesellschaftliche Stabilität wichtige sog. Mittelstand ist – anders als der ARB suggeriert – von realer Abstiegsbedrohung und zusätzlich häufig von subjektiven Abstiegsängsten bedroht. Dabei ist die aktuelle Krisensituation (Euro- und Bankenkrise) noch gar nicht im Berichtszeitraum erfasst.

Verantwortlich für das Auseinanderdriften sind aus Sicht des DGB insbesondere drei Umstände:

- a) Die **Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit** bleiben weiter hinter den Kapital- und Vermögenserträgen zurück. Die Lohnquote ist seit langem im Sinkflug. Innerhalb der Erwerbseinkommen liegt eine asymmetrische Entwicklung zwischen regulär Beschäftigten und solchen in atypischen Beschäftigungen vor. Atypische Beschäftigung bedeutet nicht zwingend mit Blick auf die Entlohnung prekäre Tätigkeit, jedoch sind atypische Beschäftigungen oft Niedriglohnbeschäftigungen.

Real haben die Beschäftigten weniger zur Verfügung als zur Jahrtausendwende. Die unteren Einkommensgruppen haben dabei die größten Reallohnverluste hinnehmen müssen und sind deshalb auch im Vergleich mit anderen abhängig Beschäftigten weiter zurückgefallen.

- b) Die **soziale Ausgleichsfunktion durch Steuer- und Sozialtransfers** hat im Zeitverlauf an Wirkung verloren. Dies gilt unabhängig von der politischen Farbe der jeweiligen Bundesregierung. Konnte 1998 die Armutsrisikoquote durch staatliche Eingriffe um knapp 45 Prozent gesenkt werden, so gelang dies 2009 nur noch zu einem Drittel. Das heißt, der Sozialstaat trägt immer noch erheblich zur Vermeidung von Armutsgefährdung bei, aber er wirkt (immer) weniger.

Interessanterweise wird der Wunsch nach mehr Umverteilung auch von einem seit 2002 deutlich gestiegenen Bevölkerungsanteil getragen<sup>14</sup>.

- c) Die **soziale Aufstiegsmobilität** ist – auch im internationalen Vergleich – niedrig. Im intergenerationalen Vergleich zeigt sich, dass jüngere Geburtsjahrgänge es schwieriger haben als noch ihre Eltern, einen höheren sozialen Status zu erreichen. Der „klassische“ Weg von Aufstieg durch Bildung ist nur noch ein schmaler Pfad. Hier sieht auch der Antrag der Koalitionsfraktionen Handlungsbedarf, ohne diesen jedoch zu konkretisieren.

Der Ausbau des Niedriglohnsektors hat nicht zu einer Reduzierung von Armut geführt, wohl aber zu mehr „arbeitenden Armen“. Zudem ist der Niedriglohnsektor in der Regel kein Einstieg in den Aufstieg, sondern führt zu einem Verharren im unteren Lohnbereich oder zu Drehtüreffekten

zwischen Arbeitslosigkeit und prekärer Beschäftigung.

Die besonderen Armutslagen von einzelnen Bevölkerungsgruppen, wie Menschen mit Migrationshintergrund oder Menschen mit Behinderungen werden im Armutsbericht nicht ausreichend dargestellt und bewertet.

Dass **Menschen mit Migrationshintergrund** und dabei insbesondere ausländische Staatsangehörige besonders häufig armutsgefährdet sind, zeigt sich in verschiedenen Handlungsfeldern. Nach wie vor gibt es bei den Bildungserfolgen – trotz gestiegenem Anteil bei der (Fach-) und Hochschulreife (2010: 14,9%) – eine große Differenz zwischen den Jugendlichen mit deutscher und ausländischer Herkunft: Während die Gesamtzahl der Jugendlichen ohne Schulabschluss sinkt, ist die Anteil bei den ausländischen Jugendlichen nach wie vor hoch. Jugendliche mit ausländischer Staatsangehörigkeit sind – wie der aktuelle Berufsbildungsbericht zeigt – in der Berufsausbildung stark unterrepräsentiert. 2011 lag die so genannte Ausbildungsanfängerquote junger Ausländer mit 29,8 Prozent nur etwa halb so hoch wie die junger Deutscher.

Obwohl wegen der stabilen Konjunktur die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Ausländer einen Höchststand erreicht hat, arbeiten viele ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in prekären Beschäftigungsformen oder in Beschäftigungen mit geringen Qualifikationsanforderungen. Entgegen dem allgemeinen Trend ist die Zahl der ausschließlich niedrig entlohnten Beschäftigungen weiter angestiegen. Im September 2012 waren fast 500.000 Ausländer auf solche Beschäftigungen angewiesen. Im Gegensatz zu den deutschen Staatsangehörigen gibt es auch eine Zunahme der Beschäftigungen von Ausländern in der Leiharbeit.

Die Ursachen für die Benachteiligungen sind vielfältig. Sie reichen von der geringeren Vorbildung, fehlenden Kontakten zu Betrieben und dem Fehlen eines Berufsabschlusses über individuelle und strukturelle Diskriminierungen<sup>15</sup> bis hin zu aufenthaltsrechtlichen Beschränkungen, die den Zugang zur Beschäftigung verhindern oder einschränken.

Handlungsbedarf besteht – auch angesichts steigender Zuwanderungszahlen und der Debatte über eine Willkommenskultur – in der Veränderung von Rahmenbedingungen zur besseren bildungs- und arbeitsweltlichen Partizipation. Dazu gehört auch, dass EU-Bürger – wie Drittstaatsangehörige – einen Anspruch auf die Teilnahme an Integrationskursen erhalten. Unabhängig von den Einreisegründen muss auch ein möglichst frühzeitiger Zugang zu Bildung und Beschäftigung gewährt werden.

Der 4. ARB unterstellt, es gebe keine ausreichenden Informationen zur **Vermögensentwicklung**. Dabei hätten die Erkenntnisse des Global Wealth Reports der Allianz diese Lücke im Armut- und Reichtumsbericht zumindest teilweise füllen können: Während Westeuropa insgesamt 2011 ärmer wurde, ist das Geldvermögen im vergangenen Jahr in

<sup>14</sup> 2002 sprachen sich „nur“ 54 Prozent der im European Social Survey in Deutschland Befragten für einen Abbau von Einkommensunterschieden aus, 2010 hingegen 67 Prozent.

<sup>15</sup> z. B. Mangelnde Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen



Deutschland wieder um 1,5 Prozent gewachsen. Damit liegt es mittlerweile knapp neun Prozent über dem Vor-Krisen-Niveau von 2007.

Der World Wealth Report 2012 von Cap Gemini gibt an, dass die Anzahl der Personen mit einem anlagefähigen Vermögen von mehr als einer Million Dollar in Deutschland allein im letzten Jahr um drei Prozent auf 951.000 angestiegen ist. Seit der Finanzkrise sind 140.000 Millionäre hinzugekommen. Inzwischen hat Deutschland nach der Schweiz und Japan die weltweit drittgrößte Millionärsdichte.

Der „Mut zur Lücke“, den die Bundesregierung hier zeigt, hat einen offensichtlichen Grund: entgegen einprägsamer Aufrufe zur Sparsamkeit ist genug Geld da, vor allem in den Händen von wenigen Superreichen. Es ist an der Zeit, das Jahr für Jahr wachsende private Geldvermögen stärker zur Bekämpfung von Krise, Ungleichheit und Armut, aber auch zum Schuldenabbau einzusetzen.

Denn das Nettovermögen des deutschen Staates ist in den letzten zwei Jahrzehnten um 800 Mrd. Euro gesunken. Allein die Rettungspakete für die Banken haben dazu rund 300 Mrd. Euro beigetragen. Sie schützten die Vermögenden vor Verlusten.

Zugleich hat die steuerliche Reichtumpflege die wachsende Ungleichheit von Einkommen und Vermögen zusätzlich verschärft: Das oberste Zehntel hat inzwischen weltweit 55 Prozent vom Geldvermögen, vier Prozent mehr als im letzten Jahr. In Deutschland sind es 53 Prozent – 1998 waren erst 45 Prozent. Mit Sach- und Immobilienvermögen besitzt das reichste Promille – etwa 70.000 Personen – rund 23 Prozent oder 1.600 Mrd. Euro. Bei dieser Konzentration von Reichtum ist Vermögensbesteuerung keineswegs symbolisch.

Im ARB hingegen wird deutlich, das die Bundesre-

gierung lediglich eine Imagekampagne zugunsten der Reichen im Sinn hat. Wenn deren „freiwilliges Engagement (Spenden und Stiftungen) mehr noch als bisher zur Geltung“ gebracht werden soll, könnte man glauben, der Staat wolle sich bei der Gestaltung der sozialen Verhältnisse auf das Engagement des „Geldadels“ stützen.

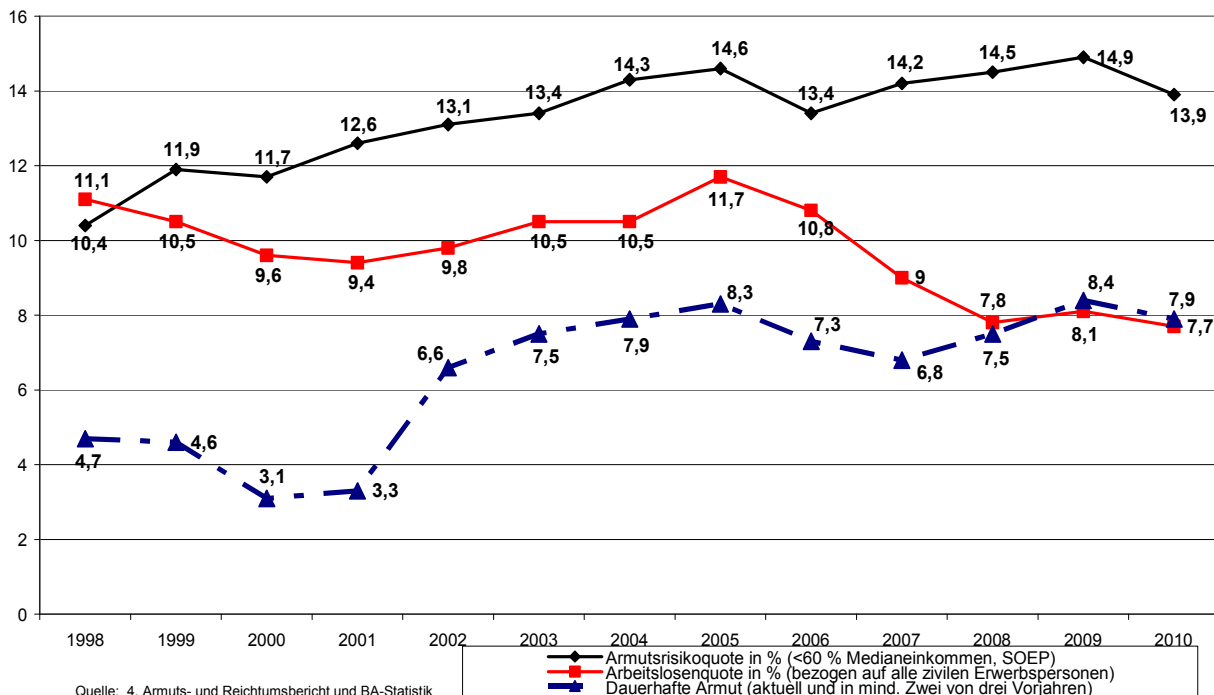
Die Gewerkschaften fordern stattdessen, dass die Wohlhabenden durch Vermögenssteuern und -abgabe, eine höhere Erbschaftssteuer und einen höheren Spitzensteuersatz stärker an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben und am Schuldenabbau beteiligt werden sollen. Es geht also keineswegs darum, die Mittelschicht zu belasten. Denn sie gehört – auch das zeigt die Allianz-Studie – zu den Verlierern: Das 7., 8. und das 9. Dezil verloren innerhalb eines Jahres 4 Prozent des Netto-Geldvermögens an die reichsten 10 Prozent.

**2. Arm trotz Arbeit: Arbeit schützt nicht zuverlässig vor Armut**

Erwerbsarbeit ist zwar ausweislich der Armutsgefährdungsquoten immer noch der beste Schutz vor Armut, aber das Phänomen Armut trotz Erwerbstätigkeit greift um sich. Laut Mikrozensus stieg der Anteil armutsgefährdeter Erwerbstätiger von 7,3 Prozent (2005) auf 7,8 Prozent im Jahr 2011 und dies trotz der verbesserten Konjunkturlage.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich nach 2006 der Verlauf der Armutsgefährdungs- und der Arbeitslosenkurve entkoppelt haben. Erst in jüngerer Vergangenheit deutet sich wieder ein paralleler Verlauf der Kurven an. Auch der Anstieg der sog. dauerhaften Armut zeigt, wie stark eine Verfestigung der Lebenslage am unteren Rand der Gesellschaft droht und dass dies nur bedingt von der Arbeitsmarktlage abhängig ist.

Nach 2006: Mehr Armut trotz sinkender Arbeitslosigkeit



Die Zunahme von nicht armutsfesten Löhnen ist nicht – wie es der 4. ARB versucht – durch den Hinweis auf den wirtschaftlichen Strukturwandel und auf die sinkende Tarifbindung ausreichend zu erklären. Gerade die Branchen, die nicht im internationalen Wettbewerb stehen, wie z.B. die personen-nahen Dienstleistungen, weisen überdurchschnittlich häufig Niedriglöhne aus.

Aus Sicht des DGB kamen als entscheidende Momente der politisch gewünschte **Ausbau des Niedriglohnssektors** und die parallel erfolgten Einschnitte in den Sozialstaat hinzu. Inzwischen arbeitet fast jede/r vierte Beschäftigte unterhalb der Niedriglohnschwelle<sup>16</sup>. Die Deregulierung des Arbeitsrechts (z.B. Leiharbeit, befristete Beschäftigung), die Subventionierung von atypischer Beschäftigung (Mini-Jobs) und die verschärfte Zumutbarkeitsregelung von Arbeitsangeboten für Hartz IV-Bezieher in Verbindung mit den Kürzungen bei Arbeitslosenunterstützung und Renten forcierten den Ausbau den Niedriglohnssektors durch Druck auf Beschäftigte wie Arbeitslose. Auch die gesunkene Tarifbindung ist nicht ohne politische Ursachen, sondern wurde durch Deregulierung des Arbeitsrechts und durch ein Hartz IV-System ohne Selbstverwaltung auch bewusst herbei geführt. Unter dem Leitsatz „Arbeit um jeden Preis“ wird bis heute viel zu sehr (nur) auf quantitative Beschäftigungseffekte geachtet.

Die Qualität der Arbeit und eine dem individuellen Qualifikationsprofil entsprechende Beschäftigung spielen seit den „Arbeitsmarktreformen“ nur noch eine geringe Rolle. Die Niedriglohnpolitik verbunden mit einer Entwertung von erworbenen Qualifikationen von Arbeitnehmer/innen ist aber eine Sackgasse, wie durch den Fachkräftemangel in einigen Branchen bereits deutlich wird. Wenn 80 Prozent der Beschäftigten im Niedriglohnssektor über einen beruflichen oder sogar akademischen Abschluss verfügen, zeigt sich darin neben einer Fehlbesetzung von Arbeitsplätzen eine volkswirtschaftliche Verschwendung von „Bildungskapital“.

Die verfehlte Niedriglohnpolitik der letzten Bundesregierungen zeigt sich allmonatlich am Arbeitsmarkt: Rund 1,3 Millionen Erwerbstätige können vom Lohn ihrer Arbeit nicht leben und beziehen als sog. **Hartz IV-Aufstocker** ergänzende Hartz IV-Leistungen. Über 2,6 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gehen mittlerweile einem Zweitjob nach. Ohne Zweit- und teilweise sogar Drittjobs wäre die Zahl der Aufstocker noch erheblich größer.

Die Zahl der Menschen, die ergänzend zu ihrer Erwerbstätigkeit auf Hartz IV angewiesen sind, ist in den letzten Jahren nur geringfügig gesunken (seit 2010 um rund vier Prozent). Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der Hartz IV-Empfänger/innen im erwerbsfähigen Alter aber immerhin um mehr als das Doppelte (rund neun Prozent) gesunken.

Im Vorjahresvergleich 2012-2011<sup>17</sup> ist die Zahl aller Aufstocker um drei Prozent gesunken, verursacht durch einen Rückgang bei den Hartz IV-Empfängern mit einem Mini-Job um sechs Prozent. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Aufstocker hat sich hingegen um ein Prozent noch erhöht (auf knapp 590.000).

Davon arbeiten rund 330.000 in Vollzeit, ohne dass ihr Lohn ausreichend wäre, das Existenzminimum zu garantieren. Die Notwendigkeit der Aufstockung ergibt sich somit nicht nur aus einem unzureichenden Arbeitsumfang, sondern ebenso aus zu niedrigen Stundenlöhnen. Die Hälfte aller Aufstocker verdient weniger als 6,44 Euro pro Stunde und nur ein Viertel der Vollzeitaufstocker mehr als 8,15 Euro<sup>18</sup>.

Niedriglöhne sind nicht nur auf atypische Beschäftigungsformen und Teilzeitarbeit beschränkt. 2010 waren insgesamt 4,66 Mio. Vollzeitbeschäftigte im Niedriglohnssektor beschäftigt. Damit zählten insgesamt 22,8 Prozent der Vollzeitbeschäftigten – die Auszubildenden nicht mitgezählt – zu den Geringverdienern. Die Bundesrepublik nimmt bei der Größe des Niedriglohnssektors im EU-Vergleich inzwischen einen Spitzenplatz ein.

Die Beschäftigungszunahme im ersten Jahrzehnt nach der Jahrhundertwende lag weitgehend im Bereich von sozialversicherungspflichtiger Teilzeit, von Minijobs und auch Leiharbeitsverhältnissen. Die Zahl sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigtenverhältnisse steigt erst wieder in jüngerer Vergangenheit.

Die Merkmale atypisch und niedrig entlohnt sind zwar nicht deckungsgleich, jedoch weisen atypische Beschäftigungsformen ungleich höhere Niedriglohnanteile auf. So sind lt. SOEP 2010 86 Prozent der Minijobber (bezogen auf den Stundenlohn) Niedriglohnbezieher<sup>19</sup>, während es bei den Vollzeitbeschäftigten „nur“ 15 Prozent waren. Das Statistische Bundesamt kommt in der Verdienststrukturerhebung 2010 zum Ergebnis, dass 10,8 Prozent der Normalarbeitsverhältnisse im Niedriglohnbereich liegen, jedoch 49,9 Prozent der atypischen Beschäftigungsverhältnisse<sup>20</sup>.

Atypische Beschäftigungsformen, insbesondere befristete Jobs und Leiharbeit, sind gerade unter **jungen Menschen** überproportional häufig vertreten. Der Anteil befristet beschäftigter junger Erwachsener ist in den letzten zwölf Jahren von 16 auf 20 Prozent gestiegen.

Dabei wiederum sind Arbeitnehmer/innen ohne Berufsabschluss klar im Nachteil. Sie sind wesentlich häufiger nur befristet eingestellt und sie bleiben es häufiger über einen langen Zeitraum, d.h. sie steigen nicht auf in ein Normalarbeitsverhältnis. Im ersten Jahr nach dem Eintritt ins Erwerbsleben sind 60 Prozent der Ungelernten nur befristet beschäftigt,

<sup>16</sup> Im Jahr 2010 lag die bundeseinheitliche Niedriglohnschwelle (weniger als zwei Drittel des Medianlohns) bei einem Bruttostundenlohn von 9,15 Euro (IAQ-Report 1/2012 auf Basis von SOEP 2010).

<sup>17</sup> Vergleich der September-Daten, BA-Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, April 2013.

<sup>18</sup> IAB-Untersuchung 2010 auf Basis von BA-Daten für 2008.

<sup>19</sup> Quelle: IAQ-Report 1/2012

<sup>20</sup> Statistisches Bundesamt, Niedriglohn und Beschäftigung 2010, Sept. 2012

im Vergleich zu 40 Prozent bei Arbeitnehmern mit Ausbildungs- oder Hochschulabschluss.

Zehn Jahre später sind von letzterer Gruppe „nur“ noch knapp zehn Prozent in befristeten Jobs, hingegen 25 Prozent der Ungelernten<sup>21</sup>. Ein fehlender Berufsabschluss in Verbindung mit einem prekären Berufseinstieg ist eine der (falschen) Weichenstellungen im Lebenslauf, die der 4. ARB identifiziert. Der Bericht kristallisiert aber nur die Frage des Berufsabschlusses, nicht aber die des prekären Berufseintritts, als wesentlich heraus und bleibt insofern lückenhaft. Für das IAB sind die ersten drei Jahre nach der Ausbildung entscheidend. Gelingt ein Einstieg in einen passenden Beruf in diesem Zeitraum nicht, dann lässt sich das kaum mehr nachholen<sup>22</sup>.

Die weit verbreitete Prekarität beim Berufseinstieg junger Menschen findet ihren Niederschlag auch in den altersspezifischen Armutsquoten. Die Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen weist mit 23,4 Prozent im Vergleich zu einer allgemeinen Armutsquote von 15,1 Prozent (Mikrozensus 2011) das höchste Verarmungsrisiko auf. Niedriglohnjobs bieten nur selten – auch in mittelfristiger Perspektive – einen Weg zum sozialen Aufstieg für Arbeitslose. Einmal Niedriglohnjob bedeutet häufig dauerhaft Niedriglohnjob oder Drehtüreffekte zwischen Kurzzeitbeschäftigung und Arbeitslosigkeit. Zu diesem Thema liegt aus Sicht des DGB Forschungsbedarf vor.

Eine Untersuchung des IAB<sup>23</sup> ergab, dass nur jeder achte Geringverdiener innerhalb von sechs Jahren den Sprung über die Niedriglohngrenze schaffte. Neuere Forschung des IAB bestätigt die geringe Aufstiegsmobilität für Geringverdiener. Danach gelingt es innerhalb eines Dreijahreszeitraums nur 15% der für einen Niedriglohn Beschäftigten der Aufstieg in einen besser bezahlten Job<sup>24</sup>. Jüngere Beschäftigte, die überproportional häufig für Niedriglöhne arbeiten müssen, sowie besser Qualifizierte haben dabei noch die relativ besten Aufstiegs-Chancen.

Aus Sicht des DGB ist es notwendig, die zunehmende **Spaltung des Arbeitsmarktes** in (noch) relativ auskömmliche Normalarbeitsverhältnisse und in einen wachsenden Anteil atypischer, oft prekärer Beschäftigungsverhältnisse zurückzudrängen. Hierfür sind differenzierte Maßnahmen im Arbeits- und Abgabenrecht notwendig, die Fehlanreize auf Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite zur Aufnahme von atypischen Beschäftigungsverhältnissen – wie z.B. Minijobs – beenden. Die sozialabgabenrechtliche oder steuerliche Bevorzugung von atypischer Beschäftigung führt zu Fehlanreizen und benachteiligt reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Eine Vollzeitbeschäftigung pro Haushalt (bei Paarkönnen) sollte Einkommensarmut in aller Regel aus-

schließen. Dafür muss der Deckungsgrad von tariflichen Arbeitsbedingungen erhöht werden. Hierzu sollte auch die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen leichter herbeigeführt werden können. Nur noch 1,5 Prozent der Tarifverträge sind heute allgemeinverbindlich. Anfang der 90er Jahre waren es noch 5,4 Prozent. Der DGB schlägt deshalb vorher, das 50-Prozent-Quorum (vom Tarifvertrag erfasste Arbeitnehmer) zu streichen bei einer gleichzeitigen gesetzlichen Präzisierung des *öffentlichen Interesses* an einer Allgemeinverbindlichkeit.

Eine Lohnuntergrenze muss durch flächendeckende Mindestlöhne eingezogen werden. Soweit dies nicht auf tariflicher Basis zu erreichen ist, muss ein gesetzlicher Mindeststundenlohn von 8,50 Euro die unterste Auffanglinie bilden.

Der „Nachschub“ von Arbeitskräften in den Niedriglohnsektor darf nicht dadurch gesichert werden, dass Arbeitslose im Hartz IV-System zur Arbeitsaufnahme (fast) zu jedem Lohn gezwungen werden können. Die Zumutbarkeitsregelung muss auf tarifliche bzw. ortsübliche Entgeltbedingungen begrenzt werden.

Soweit öffentliche Gelder im Spiel sind, müssen soziale Standards stärker durchgesetzt werden. Das heißt, die Vergabe von öffentlichen Aufträgen sollte an die Tariftreue der sich bewerbenden Unternehmen gebunden und die Einschaltung von Subunternehmern über Werkverträge zumindest erschwert werden.

Mit Blick auf größere Haushalte und/oder höhere Wohnkosten ist zur Armutsbekämpfung eine sozialpolitische Flankierung des Mindestlohns notwendig. Dabei sollte nach einem Vorschlag des DGB von 2009 der Kinderzuschlag ausgebaut werden. Durch eine Anhebung des Wohngelds – insbesondere für Familien – kann ebenfalls in vielen Fällen Hartz IV-Armut vermieden werden. Das Wohngeld sollte wieder, wie in der Wirtschaftskrise 2009 eingeführt und bis Ende 2010 fortgeführt, auch die Heizkosten umfassen. In Zeiten stark steigender Energiepreise ein notwendiger Impuls in der Armutsbekämpfung.

### 3. Gleichstellungspolitische Bewertung: Integration am Arbeitsmarkt beeinflusst Lebenschancen

Aus gleichstellungspolitischer Sicht ist eine Orientierung der Analysen am Lebensverlauf sinnvoll: Sie macht eindrucksvoll deutlich, dass aktuelle Entscheidungen lebenslange Auswirkungen haben (können).

Fehlende Infrastruktur für die Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen, prekäre Beschäftigung und Altersarmut sind keine getrennt zu betrachtenden Phänomene, die sich auf die Lebensumstände einzelner Frauen auswirken. Sie bedingen einander und bestimmen den gesellschaftlichen und (arbeitsmarkt-)politischen Rahmen, in dem Frauen ihr Leben gestalten (können).

Frauen sind zunehmend stärker von Armut bedroht und betroffen. Es ist davon auszugehen, dass die (im Bericht sprachlich verschleierte) massive **Ungleichverteilung der Nettovermögen** eine deutliche Genderkomponente beinhaltet: Angesichts der anhaltend

<sup>21</sup> IAB Handbuch Arbeitsmarkt 2013, S. 153 ff. auf Basis Mikrozensus 2008

<sup>22</sup> Ebenda, S. 144

<sup>23</sup> IAB-Kurzbericht 8/2008. Untersucht wurden vollzeitbeschäftigte Niedriglohnverdiener über den Zeitraum 1998/99 bis 2005.

<sup>24</sup> Siehe IAB-Discussion Paper 1/2012, das Niedriglohnbezieher über den Zeitraum 2001 bis 2006 untersucht.

schlechten Aufstiegschancen von Frauen und des großen Unterschiedes bei der Entlohnung beider Geschlechter ist die Verteilung der Vermögen (zehn Prozent aller Haushalte besitzen mehr als die Hälfte des Nettovermögens) sehr wahrscheinlich nicht geschlechtergerecht. Hier fehlen geschlechtsspezifische Untersuchungen.

Die europaweite Austeritätspolitik wird mittelfristig enorme Auswirkungen auf die Ausstattung des öffentlichen Sektors (z.B. Gesundheitsversorgung, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen) haben. Davon sind Frauen als Beschäftigte in diesen Branchen wie als Nutzerinnen der öffentlichen Daseinsvorsorge doppelt betroffen.

Die Behauptung, dass die Zunahme atypischer Beschäftigung nicht zu Lasten regulärer Arbeitsverhältnisse gegangen sei, ist aus Sicht des DGB nicht haltbar. Für Frauen erfolgte der Beschäftigungszuwachs weitgehend in (oft unfreiwilliger) sozialversicherungspflichtiger Teilzeit und in Minijobs. Hier ist vor allem die aktuelle Ausweitung der Geringfügigkeitsgrenze auf 450 Euro ausgesprochen kritisch zu bewerten. Sie bedeutet für die zu zwei Dritteln weiblichen Beschäftigten: Die Beschäftigungsverhältnisse werden noch weiter unter das Mindestmaß an sozialer Absicherung gedrückt und die Löhne weiter sinken.

Auch muss die bestehende **Unterbeschäftigung von Frauen**, sowohl mit als ohne Kinder, fokussiert werden. Denn unfreiwillige und vor allem kleinste Teilzeit sind in erster Linie ein Problem erwerbstätiger Frauen. Der DGB begrüßt die gestiegene Erwerbsbeteiligung von Frauen, vermisst aber deren qualitative Bewertung.

Wenn der Schlüssel zur Armutsvermeidung eine sozial abgesicherte, angemessen vergütete, vollzeitnahe Beschäftigung ist, dann haben Frauen in Deutschland ein erhöhtes Armutsrisiko. Die Erwerbstätigenquote von Frauen stieg kontinuierlich und lag im Jahr 2010 bei 66,1 Prozent. Das von ihnen geleistete Gesamtarbeitsvolumen hat sich jedoch kaum erhöht. Jede dritte sozialversicherungspflichtig beschäftigte Frau arbeitet Teilzeit. Zählt man Minijobs dazu, ist es fast jede zweite.

Nach Angaben des IAQ liegt der Frauenanteil am Niedriglohnsektor bei 65 Prozent; jede dritte erwerbstätige Frau arbeitet unter der Niedriglohnschwelle. Davor schützt auch ihre Qualifikation nicht, denn insbesondere bei (langjähriger) Tätigkeit im Minijob ergeben sich erhebliche Dequalifizierungseffekte. Der Ausbau des Niedriglohnsektors in den letzten Jahren hat insbesondere die Löhne von Frauen unter Druck gesetzt und damit ihre eigenständige Existenzsicherung und Vorsorge fürs Alter geschwächt.

Ein wesentlicher Effekt der geschlechterspezifischen Arbeitsmarktsegregation ist die ausgeprägte Einkommensdifferenz zwischen Männern und Frauen auch bei gleichwertiger Arbeit. Frauen sind bezogen auf Bezahlung, Weiterbildungsmöglichkeiten, Aufstiegschancen und Arbeitsplatzsicherheit trotz höherer Bildungspartizipation mit schlechteren Arbeitsmarktchancen konfrontiert als Männer. Die schlechteren Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt benachtei-

ligen Frauen – und im Falle der finanziellen Verantwortung für die Familie auch die Kinder und die Partner/innen.

Zwar konstatiert die Bundesregierung zu Recht: Im Alter spiegeln sich Bildung, Erwerbstätigkeit und Gesundheitszustand des vorangegangenen Lebens wieder. Sie verzichtet jedoch auf eine Bewertung der speziellen Risiken für die Alterssicherung von Frauen, die sich aus den schlechten Rahmenbedingungen für deren Erwerbsbiographie ergeben.

Das Erwerbsleben von Frauen entspricht selten dem langjährig, durchgängigen so genannten Vollzeit-Normalarbeitsverhältnis. Frauen erhalten durchschnittlich ein um 22 Prozent geringeres Entgelt als Männer. Familien- und Sorgearbeit üben Frauen zumeist unentgeltlich aus. Ihre finanziellen Mittel für zusätzliche Vorsorge sind begrenzt. Frauen haben weit geringere Alterseinkünfte als Männer (durchschnittlich 59 Prozent weniger) – Altersarmut ist damit oftmals vorprogrammiert.

Wirksamstes Mittel gegen Altersarmut ist aus Sicht des DGB die sozial abgesicherte, Existenz sichernde Integration von Frauen am Arbeitsmarkt u.a. durch bessere Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Pflege (u.a. flächendeckender, bedarfsgerechter Ausbau der Infrastruktur), die Durchsetzung des Equal-Pay-Grundsatzes und eine nachhaltige Reform der geringfügigen Beschäftigung hin zu einer Gleichbehandlung aller Arbeitsverhältnisse und ihrer sozialen Sicherung ab dem ersten Euro und einen Rechtsanspruch auf Rückkehr aus Teilzeit in Vollzeitarbeit.

Die **Bildungspartizipation junger Frauen** ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Die am besten ausgebildete Generation junger Frauen kann ihren Bildungsvorsprung gegenüber ihren Altersgenossen aber weder in adäquate Erwerbsverläufe noch in existenzsichernde Beschäftigung ausreichend umsetzen. Gute Bildung schützt weder vor Niedriglohnbeschäftigung noch vor Altersarmut.

Der DGB-Index zum Thema „Arbeitshetze, Arbeitsintensivierung, Entgrenzung“ zeigt: Von vielen Belastungen des Arbeitsalltags sind **Frauen besonders gesundheitlich betroffen**. Sie bekommen Hetze und Arbeitsintensivierung noch stärker zu spüren als Arbeitnehmer, unabhängig davon, ob sie in Vollzeit oder Teilzeit arbeiten. Das hat viel damit zu tun, dass Frauen überwiegend in „frauentypischen“ Berufen tätig sind, die trotz mehrjähriger Ausbildung selbst bei Vollzeitarbeit und kontinuierlicher Erwerbsarbeit keine dauerhafte und eigenständige Existenzsicherung ermöglichen.

#### 4. Kinder besonders von Armut betroffen

Anders als noch im 3. ARB macht der jetzt vorgelegte Bericht deutlich, dass Kinder (und Jugendliche) besonders von Armutslagen betroffen sind. Die Kinderarmutsquote liegt drei bis vier Prozentpunkte oberhalb der allgemeinen Armutsrisikoquote. Besonders Kinder in Alleinerziehendenhaushalten sind weit überdurchschnittlich vom Armutsrisiko erfasst. Zieht man die Daten der Hartz IV-Jobcenter heran – die im Unterschied zu den Armutsquoten nicht auf Befragungen, sondern auf realem Leistungsbezug

basieren – zeigt sich, dass die Zahl erwerbsfähiger Leistungsberechtigter (15 – 64 Jahre) seit 2006 um 14,4 Prozent gesunken ist. Bei den unter 15-jährigen Kindern sank die Zahl im gleichen Zeitraum jedoch nur um 12,1 Prozent.

Um den neuen Lebenslaufansatz des Armuts- und Reichtumsbericht Rechnung zu tragen, sind Langzeitstudien notwendig. Wie lange Kinder in Armut verbleiben und wie die Auswirkungen auf andere Lebensbereiche ausfallen, sind dabei wichtige Fragen. Aussagekräftige Langzeitstudien sind jedoch bisher Mangelware. Die AWO-ISS Langzeitstudie hat seit 1999 knapp 900 Kinder über einen Zehnjahreszeitraum befragt. Danach sind 57 Prozent der bei der ersten Befragung armen Sechsjährigen auch zehn Jahre später noch als materiell arm einzuschätzen. Was besonders schwer wiegt, ein Großteil davon auch an immateriellen Gütern wie Gesundheit und Bildung. Dabei ist unstrittig, dass die Auswirkungen von Armut dann am schwerwiegendsten sind, wenn Kinder dauerhaft materieller Armut ausgesetzt sind und zusätzlich noch ihre Bildungs- und sozialen Teilhabechancen gemindert sind. Da Einkommens-, Bildungs- und Gesundheitsarmut wechselseitig voneinander abhängen, verschärfen sich die Armutslagen noch.

Aus Sicht des DGB ist ein **nationales Aktionsprogramm gegen Kinderarmut** notwendig. Die bisherige Zersplitterung der Zuständigkeiten und Finanzverantwortung über Sozialversicherungszweige, Hartz IV-System, Bildungssystem und Gesundheitsvorsorge hat nicht dazu beigetragen, dass alle Kinder wohlbehalten aufwachsen. Es fehlt an einem systematischen Zusammenwirken aller Akteure, so dass möglichst kein Kind mehr „durchs Rost“ fällt. Örtlich viel versprechende Initiativen, wie z.B. sog. Präventionsketten staatlicher Begleitung bzw. Intervention vom Säuglingsalter an, harren weiterhin einer flächendeckenden Umsetzung. Um solch wegweisende Leuchttürme flächendeckend zu etablieren, bedarf es einer konzertierten Aktion aller drei staatlichen Ebenen zusammen mit den Akteuren der Zivilgesellschaft.

Auch unter dem Gesichtspunkt der Kosteneffizienz ist es vorteilhaft, frühzeitig in sozial benachteiligte Kinder und ihre Elternhäuser zu investieren, als im späteren Jugend- oder gar Erwachsenenalter nachsorgend zu „reparieren“. Der hohe auch ökonomische Wert frühkindlicher Bildung für die gesamte Gesellschaft wird auch im 4. ARB ausdrücklich betont.

Für den DGB ist neben dem Ausbau einer armutsvermeidenden Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur eine Erhöhung der Hartz IV-Regelsätze für Kinder und ein Ausbau des Kinderzuschlags von zentraler Bedeutung. Ein einkommensabhängiger Zuschlag zum allgemeinen Kindergeld dient der (zielgenauen) Armutsvermeidung von gering verdienenden Eltern bzw. Alleinerziehenden. Der DGB hat einen konkreten Vorschlag zum Ausbau des Kinderzuschlags unterbreitet, wodurch rund 500.000 Kinder aus Hartz IV-Bedürftigkeit herausgeholt werden könnten.

### **5. Bildung als Schlüssel zum sozialen Aufstieg?**

Das deutsche Bildungswesen zementiert die soziale

Auslese. Noch immer leben in Deutschland 7,5 Millionen funktionale Analphabeten im Alter von 18 bis 64 Jahren. Jahr für Jahr verlassen mehr als 50.000 Jugendliche die Schule ohne einen Abschluss. Fast jeder dritte Jugendliche, der eine berufliche Ausbildung beginnen will, mündet in eine der zahlreichen Maßnahmen im Übergang zwischen Schule und Ausbildung ein. Das waren allein im Jahr 2011 knapp 300.000 junge Menschen. 1,5 Millionen Menschen im Alter von 20 bis 29 Jahren haben keine abgeschlossene Ausbildung. Das sind immerhin 17 Prozent dieser Altersgruppe. Dieser „abgehängten Generation“ droht ein Leben in prekären Verhältnissen, die meisten dieser jungen Menschen werden kaum dauerhaft ihren eigenen Lebensunterhalt verdienen können.

Diese Entwicklung birgt gesellschaftlichen und ökonomischen „Sprengstoff“. Es besteht die Gefahr, dass es in einigen Branchen und Regionen zu einem Fachkräftemangel kommt – und das bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit und einem wachsenden Niedriglohnsektor. Hier müssen Politik und Gesellschaft gegensteuern: Wir brauchen eine Strategie, um mehr Menschen bessere Bildung zu ermöglichen, die Beschäftigungschancen der Menschen über alle Phasen ihres Arbeitslebens zu verbessern sowie mehr Menschen in anständig bezahlte Arbeit zu bringen, die in unserem Bildungs- und Beschäftigungssystem strukturell benachteiligt sind.

Von einer nationalen Bildungsoffensive ist bisher wenig zu spüren. Zwar einigten sich Bund und Länder beim Dresdner Bildungsgipfel im Oktober 2008 auf einige Ziele, ohne jedoch deren konkrete Umsetzung zu fixieren. Die Ausgaben für Bildung und Forschung sollen auf zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) steigen, die Zahl der Schulabbrecher und der jungen Menschen ohne abgeschlossene Ausbildung halbiert werden. Mehr Menschen sollen ein Studium aufnehmen und sich weiterbilden. Für ein Drittel der Kinder, die jünger als drei Jahre sind, müsse ein Krippenplatz bereit stehen.

Doch die Umsetzung bleibt bisher ernüchternd: Noch immer fehlen rund 200.000 Krippenplätze um den Rechtsanspruch ab dem 1. August 2013 umzusetzen, die Quote der jungen Menschen ohne Berufabschluss liegt seit Jahren konstant bei über 15 Prozent. Auch eine Halbierung der Schulabbrecherzahlen ist nicht in Sicht. Die Weiterbildungsbeteiligung ist seit 2008 sogar noch gesunken. Notwendig sind daher entschlossene Reformen entlang der Bildungskette. Hierzu ist es allerdings notwendig, dass das Kooperationsverbot für das gesamte Bildungswesen fällt – und nicht nur für einzelne Einrichtungen an Hochschulen.

Notwendige Maßnahmen sind aus Sicht des DGB:

- Krippenausbau in den Ländern beschleunigen: Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz sichern, Qualität der frühkindlichen Bildung anheben, auf das Betreuungsgeld verzichten.
- Ganztagschulen ausbauen: 40.000 Stellen für Schulsozialarbeiter an Ganztagschulen mit Schwerpunkt auf Schulen in sozialen Brennpunkten

ten. Hierfür sollte ein neues Bund-Länder-Programm aufgelegt werden.

- Ausbildungsbetriebe stärken: Ausbau von ausbildungsbegleitenden Hilfen und Förderung der assistierten Ausbildung.
- Kosten der Ausbildung gerecht verteilen: Einführung von Branchenfonds, damit Anhebung der Quote der Ausbildungsbetriebe.
- Ausbildungsgarantie einführen: „Übergangssystem“ neu strukturieren und für Nutzer transparenter machen. Sinnlose Warteschleifen ohne Perspektive auf einen Berufsabschluss sind abzuschaffen.
- Für eine Kultur der „Zweiten Chance“: Ausbau des Meister-Bafögs – auch das Nachholen eines Schul- und Berufsabschlusses soll gefördert werden.
- Bildungsarmut bekämpfen: Ausbau der Nationalen Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung. Vor allem die Bundesländer müssen die Alphabetisierungskurse ausbauen.
- Abschaffung des Kooperationsverbotes: Zur Bekämpfung der Bildungsarmut gilt es, alle Ressourcen zu bündeln.

## 6. Altersarmut

Die Bundesregierung kommt in ihrer Analyse im Armuts- und Reichtumsbericht zu dem Ergebnis, dass ältere Menschen derzeit unterdurchschnittlich von geringen Einkommen betroffen sind. Gleichzeitig jedoch wird aufgezeigt, dass die Armutsrisikoquote bei den Älteren zuletzt etwa höher lag als bei der Gesamtbevölkerung. Dieses Ergebnis deckt sich mit Erkenntnissen der Hans-Böckler-Stiftung<sup>25</sup>. Danach ist das Armutsrisiko aller Rentner/innen und Pensionäre über 65 Jahre von 10,7% im Jahr 2005 auf 13,8 Prozent im Jahr 2011 gestiegen. Dabei wird ein Einkommen von 60 Prozent des mittleren bedarfsgewichteten Einkommens als Armutsgrenze definiert. Gleichzeitig werden von einem großen Teil der Anspruchsberechtigten die ihnen zustehenden Leistungen gar nicht beantragt. 68% der rund 1,1 Mio. über-64-jährigen mit Anspruch auf Grundsicherung beziehen keine entsprechenden Leistungen.

Die Gefahr einer weiteren, deutlichen Ausbreitung von Altersarmut ist eine ernsthafte Bedrohung. Dafür sind insbesondere zwei sich gegenseitig verstärkende Entwicklungen verantwortlich. Auf der einen Seite wirkt sich der Wandel am Arbeitsmarkt negativ auf die späteren Renten aus. Beschäftigung im wachsenden Niedriglohnsektor, längere Phasen in unfreiwilliger Teilzeitarbeit oder lediglich eine geringfügige Beschäftigung als Haupterwerb führen zu niedrigen Renten. Auf der anderen Seite führen gesetzgeberische Entscheidungen ebenfalls zu sinkenden Renten. Allein das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung wird bis zum Jahr 2030 von heute rund 50 Prozent auf bis zu 43 Prozent gekürzt.

Die Intention des Gesetzgebers war es, dass die Beschäftigten das sinkende Rentenniveau der „ersten Säule“ durch zusätzliche private Vorsorge ausgleichen. Dazu sollen vier Prozent des Einkommens gespart werden, der Staat unterstützt dies mit Zulagen oder Steuerersparnissen. Derzeit ist jedoch ungewiss, ob bzw. in welchem Umfang dies tatsächlich gelingen wird. Den Vorausberechnungen der Bundesregierung hinsichtlich des zukünftig erwarteten Versorgungsniveaus liegen relativ optimistische Annahmen zugrunde: Die Verzinsung der Riester-Rente muss durchschnittlich bei vier Prozent p.a. liegen und die Verwaltungskosten dürfen lediglich zehn Prozent ausmachen. Zudem muss der Altersvorsorgeaufwand kontinuierlich bei vier Prozent liegen.

Besonders problematisch wird die Lücke, die der Gesetzgeber in die gesetzliche Rente gerissen hat, für diejenigen, denen es nicht oder höchstens teilweise gelingt, etwas für das Alter zurück zu legen. Derzeit liegt der Eigensparanteil bei der Riester-Rente laut Alterssicherungsbericht 2012 durchschnittlich nur bei 2,8 Prozent. Und von denjenigen, die weniger als 1.500 Euro im Monat verdienen, verfügen 42 Prozent weder über eine betriebliche noch eine private, geförderte Altersvorsorge. Selbst in der Gruppe mit Einkommen zwischen 2.500 und 3.500 Euro trifft dies noch für ein Viertel zu. Somit trifft die Annahme der Bundesregierung im ARB, dass das sinkende Rentenniveau bei der Altersrente durch zusätzliche Vorsorge kompensiert werden kann, für einen großen Teil der Menschen nicht zu.

Das weiter sinkende Rentenniveau wird daher für einen zunehmenden Teil der Bevölkerung zu einem ernsthaften Problem. Gleichzeitig hat die Bundesregierung zum 1.1.2013 den Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung von 19,6 Prozent auf 18,9 Prozent gesenkt. Der DGB hat mit seinem Rentenkonzert gezeigt, dass durch den Aufbau einer Demografie-Rücklage die Beseitigung des Nachhaltigkeitsfaktors und weitere dringend notwendige Leistungsverbesserungen innerhalb des politisch gesetzten Beitragssatzkorridors zu finanzieren wären - ohne dabei das von der Bundesregierung selbst gesetzte Ziel, den Beitragssatz im Jahr 2030 auf maximal 22 Prozent zu begrenzen, zu verletzen.

Zu Recht weist die Bundesregierung darauf hin, dass **erwerbsgeminderte Menschen** in besonderem Maß von Altersarmut bedroht sind. Es zeigt sich, dass die Kürzungen des allgemeinen Rentenniveaus auch auf die Erwerbsminderungsrenten wirken. Vor allem kann das geringere Leistungsniveau in den anderen Säulen der Alterssicherung bei Erwerbsminderung in aller Regel nicht oder höchstens unzureichend aufgefangen werden. Die durchschnittlichen Zahlbeträge bei den Erwerbsminderungsrenten sind im Jahr 2011 im Vergleich zum Jahr 2000 durchgängig gesunken. Der DGB fordert, dass die Zurechnungszeiten bei der Erwerbsminderungsrente in einem Schritt mindestens bis auf 62 Jahre verlängert werden. Zudem sollten die letzten vier Jahre vor der Erwerbsminderung mindestens mit dem Durchschnitt der vorangegangenen Erwerbsjahre bewertet werden. Ein erster Schritt in diese Richtung war im sogenannten Rentenpaket des BMAS bereits enthal-

<sup>25</sup> Vgl. [http://www.boeckler.de/38555\\_40971.htm](http://www.boeckler.de/38555_40971.htm)

ten. Es ist unverständlich, warum die Bundesregierung diesen insgesamt konsensfähigen Vorschlag noch immer nicht umgesetzt hat. Dies gilt im Übrigen auch für neue Dynamisierungsregelungen beim Reha-Budget. Um Erwerbsminderung möglichst zu verhindern, müssen ausreichend finanzielle Mittel für Leistungen der Rehabilitation zur Verfügung stehen.

### 7. Menschen mit Behinderung

Der ARB weist darauf hin, dass der Besuch einer Förderschule eng mit der sozialen Herkunft verknüpft ist. Insbesondere der große Anteil der jungen Menschen mit dem Förderschwerpunkt Lernen, wäre laut ARB vermeidbar, wenn frühzeitig individuell gefördert würde. Nach Beobachtungen des DGB hat in den letzten Jahren insbesondere im Hartz IV-System der Anteil junger Menschen mit Rehabilitationsbedarf zugenommen (s. Arbeitsmarkt aktuell 7/2012 „Zur Lage der beruflichen Rehabilitation in der Arbeitsförderung“). Insbesondere psychische und emotionale Behinderungen sind auch bei jungen Menschen auf dem Vormarsch. Neben verbesserten Diagnoseverfahren ist davon auszugehen, dass materielle Armut und Bildungsarmut Ursachen für diese Entwicklung sind. Deshalb ist der DGB der Auffassung dass die dringend erforderliche Bekämpfung der Kinderarmut auch die physische und psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen deutlich verbessern würde.

Der ARB skizziert die Benachteiligung von Menschen mit Behinderung am Arbeitsmarkt. Sie gehen seltener einer Erwerbstätigkeit nach, als nichtbehinderte Menschen und sind häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen. Mit der im ARB erwähnten „Initiative Inklusion“ möchte die Bundesregierung dieser Benachteiligung entgegenwirken. Allerdings ist dieses Programm allein aus Sicht des DGB nicht ausreichend. Der Förderumfang des Programms beträgt 100 Mio. Euro, die aus dem Topf der Ausgleichsabgabe

stammen und somit in jedem Fall für die Förderung schwerbehinderter Menschen eingesetzt werden müssten. Die Bundesregierung stellt somit kein zusätzliches Geld bereit. Auf der anderen Seite werden bei der Förderung von Arbeitslosen seit 2011 Milliarden Euro eingespart, insbesondere im Hartz IV-System. Die Bundesregierung begründet dies mit dem Rückgang der Arbeitslosenzahlen, die Kürzungen gehen jedoch weit darüber hinaus. Gerade im Hartz IV-System befinden sich viele Arbeitslose, die gesundheitlich eingeschränkt oder behindert sind. Sie sind von den Kürzungen besonders betroffen.

Aus Sicht des DGB muss die Bundesregierung den Anreiz für Unternehmen erhöhen, Menschen mit Behinderung einzustellen. Fast zwei Drittel (61%) der beschäftigungspflichtigen deutschen Arbeitgeber erfüllen ihre Beschäftigungspflicht von 5 Prozent nicht vollständig. Fast ein Drittel (31%) haben gar keine bzw. weniger als 1 Prozent schwerbehinderte Beschäftigte. Diejenigen Unternehmen, die ihrer gesetzlichen Beschäftigungspflicht gar nicht oder nur in geringem Umfang nachkommen, benötigen stärkere Anreize, um diese Haltung zu ändern. Ein wirkungsvoller Schritt wäre es, die Ausgleichsabgabe zumindest für große und mittlere Unternehmen zu erhöhen, die weniger als 3 Prozent schwerbehinderte Menschen beschäftigen.

Neben einer Verpflichtung der Unternehmen zu mehr Beschäftigung schwerbehinderter Menschen bedarf es geeigneter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, um die Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben dauerhaft zu fördern. Menschen mit Behinderung sind überdurchschnittlich von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Für die Zielgruppe der am Arbeitsmarkt stark benachteiligten Menschen, braucht es deshalb ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, das es ermöglicht, einen tariflich bezahlten Arbeitsplatz auch längerfristig zu fördern.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)1174**

24. Mai 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Juni 2013

## a) Unterrichtung durch die Bundesregierung

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/12650

## b) Entschließungsantrag der Abgeordneten Frank Heinrich, Dr. Matthias Zimmer, Peter Weiß (Emmendingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Sebastian Blumenthal, Heinz Golombeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

zu der Beratung der Unterrichtung durch die Bundesregierung - BT-Drs. 17/12650

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/13250

## c) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Lösekrug-Möller, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die notwendigen politischen Konsequenzen aus der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ziehen - BT-Drs. 17/13102

## d) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Verschleierung verhindern - Berichterstattung über Armut und Reichtum auf eine unabhängige Kommission übertragen - BT-Drs. 17/12709

**Nationale Armutskonferenz****Zentrum Migration und Soziales****Diakonie Deutschland - Evangelischer Bundesverband****Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.**

Die Nationale Armutskonferenz dankt für die Einladung zur Anhörung des Ausschuss für Arbeit und Soziales zu den genannten Anträgen und zum Armuts- und Reichtumsbericht und nimmt gerne die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr.

Die Nationale Armutskonferenz begrüßt, dass der Ausschuss für Arbeit und Soziales nach Beschluss der Bundesregierung über den 4. Armuts- und Reichtumsbericht eine Anhörung angesetzt hat, in der die Expertise der Nicht-Regierungsorganisationen zu den im Bericht aufgeworfenen Fragen eingeholt wird. Die Anhörung des Ausschuss für Arbeit und Soziales ersetzt so immerhin die übliche Einbindung des Beraterkreises in die Erstellung des Berichtes und gibt Gelegenheit, zumindest im Nachhinein eine

strukturierte politische Debatte seiner Ergebnisse und der Umstände seiner Erstellung zu ermöglichen.

Die Nationale Armutskonferenz (nak) versammelt und vertritt die in der Armutsbekämpfung tätigen Organisationen und Initiativen auf Bundesebene. Mitglieder wie die Gewerkschaften, die Wohlfahrtsverbände, Selbst- und Fremdhilfeorganisationen, Fachverbände der sozialen Arbeit und die Tafeln haben ein umfassendes Wissen über die Entstehung und die Ausprägung von Armutslagen sowie wirksame Ansätze zur Armutsbekämpfung in Deutschland.

Die nak setzt sich für eine Politik ein, die Armut entschieden bekämpft und gesellschaftlichen Reich-



tum in die Verantwortung nimmt. Mit ihrer umfassenden Expertise kann die nak der Politik wertvolle Hinweise für eine wirkungsvolle Politik der Armutsbekämpfung geben.

### 1. Anregungen der nak nach Vorstellung der Konzeption des 4. ARB 2011

Die Nationale Armutskonferenz bedauert, dass der Beraterkreis lediglich im September 2011 einmalig zusammengetreten ist, um durch einen Vortrag mit Präsentation über die beabsichtigte Konzeption des Berichtes informiert zu werden.

Viele Mitglieder des Beraterkreises machten im Anschluss Vorbehalte gegen die geplante Neuausrichtung der Analysen deutlich und brachten fachliche Verbesserungsvorschläge bei.

So regte die nationale Armutskonferenz in ihrer Stellungnahme vom 11. Oktober 2011 unter anderem an

- die in der Armutsbekämpfung aktiven gesellschaftlichen Akteure zum frühestmöglichen Zeitpunkt an der Erarbeitung der Fragestellungen sowie der Zielrichtung des Armuts- und Reichtumsberichtes zu beteiligen. Der Einbezug der gesellschaftlichen Akteure sollte dabei in einem angemessenen zeitlichen Rahmen und im Dialog vollzogen werden. Dem Beraterkreis sollte die Rolle einer Expertenkommission zukommen, deren fachliche Expertise und Kompetenz im Rahmen des Partnerschaftsprinzips Einfluss auf die Entstehung des Berichtes nehmen kann;
- Menschen mit Armutserfahrung aktiv in den Berichterstattungs-Prozess einzubeziehen;
- zur Validierung eines Ansatzes, der kritische Übergänge zwischen den Lebensphasen Kindheit, Jugend, mittleres Erwachsenenalter und Rentenalter beleuchten soll, Längsschnittstudien auszuwerten, die sich konkret und nachprüfbar auf die Lebensverläufe betroffener Personen und Personengruppen beziehen;
- systematisch zu prüfen, inwieweit sich elterliche Armut oder Reichtum auf die folgende Generation überträgt;
- die Erfassung von objektiven Armutslagen nicht durch die Beschreibung subjektiver Befindlichkeiten zu ersetzen;
- einen kritischen Blick auf die Kürzungen in der Arbeitsförderung zu werfen;
- eine empirische Studie zu so genannten verdeckt Armen und zur Aufnahme eines Indikators, der eine Aussage zur Linderung des Armutsrisikos durch die bestehenden Grundversicherungssysteme zulässt, durchzuführen. Darüber hinaus sollten Erhebungen hinsichtlich der Nutzung von existenzunterstützenden Angeboten vorgenommen werden;
- im Bericht der Frage nachzugehen, inwieweit bürgerschaftliches Engagement Armut verfestigt, zu einem Rückzug des Staates aus seiner Verantwortung führt und somit zu sozialer Ungleichheit beiträgt und

- die Erkenntnisse des seit 2003 zwischen der Freien Wohlfahrtspflege und der Bundesregierung stattfindenden Sozialmonitorings im Bericht umfassend aufzugreifen.

Diese Anregungen wurden in der weiteren Arbeit am Armuts- und Reichtumsbericht nicht aufgenommen.

### 2. Erfahrungen der nak mit der Erstellung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts und Schlussfolgerungen

Bei der weiteren Erstellung des Armuts- und Reichtumsberichtes musste die Nationale Armutskonferenz die Erfahrung machen, dass ihre Expertise nicht erwünscht war. Mit den Vorschlägen der nak war die Erwartung verbunden, dass die umfassende Kompetenz ihrer Mitglieder bei den im Bericht zu behandelnden Fragen anerkannt und die Bereitschaft der nak von der Bundesregierung begrüßt wird, aktiv und engagiert bei der Berichterstattung mitzuwirken. Tatsächlich wurden weder der Beraterkreis, noch Betroffene in die weitere Arbeit am Bericht einbezogen.

Die Bundesregierung übermittelte dem Beraterkreis zum 4. Armuts- und Reichtumsbericht am 20. November 2012 nach der Ressortabstimmung den Entwurf mit Frist zur Stellungnahme bis zum 27. November 2012. Die nak reagierte hierauf wie der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband mit der Mitteilung, dass in einer solchen kurzen Frist eine fundierte Bewertung eines Entwurfes von über 500 Seiten nicht möglich ist. Andere Mitglieder der nak nutzten die im September 2011 der Presse zu-gegangene Entwurfsfassung für einen schnellen Abgleich zumindest der Zusammenfassung und machten ihre scharfe Kritik an den vorgenommenen Änderungen sowie grundsätzliche Zweifel an der Konzeption deutlich. Die nak stellte ihre Analyse des Armuts- und Reichtumsberichtes in einem eigenen Workshop am 18.12. sowie im „Schattenbericht der Nationalen Armutskonferenz“ der Öffentlichkeit vor.

Diese Form der Nicht-Beteiligung betrifft nicht nur den Armuts- und Reichtumsbericht: Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft beim nationalen Sozialbericht und beim nationalen Reformprogramm ist regelmäßiger Auftrag an die EU-Staaten und Teil der Offenen Methode der Koordination in der EU. Auch in diesem Zusammenhang machte die nak die Erfahrung, dass die Beteiligung der Zivilgesellschaft in Deutschland nur pro forma und in Fristen erfolgt, die eine fundierte Stellungnahme verunmöglichen. Für den nationalen Sozialbericht übersandte die Bundesregierung – ohne vorherige Ankündigung – am 19. Dezember den Entwurf und setzte eine Frist zur Stellungnahme bis zum 8. Januar. Hierauf gaben u.a. die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege und der Deutsche Verein Mitteilung, dass eine kurzfristige Aufforderung zur Stellungnahme während der Feiertage nicht umsetzbar ist und eine Zumutung darstellt.

Die Bundesregierung beteiligt die in der Armutsbekämpfung aktiven zivilgesellschaftlichen Akteure an der Erarbeitung und Reflektion von politischen Konzepten zur Armutsbekämpfung faktisch nicht.

Daher fordert die Nationale Armutskonferenz die Einsetzung einer Enquete-Kommission des Bundestages, um Handlungsempfehlungen und Umsetzungsstrategien zur Armutsbekämpfung auszuhandeln. Für die Erstellung zukünftiger Armuts- und Reichtumsberichte fordert die nak die Einsetzung einer unabhängigen Expertenkommission.

### **3. Zu den politische motivierten Änderungen am Entwurfstext**

Der im September 2012 der Presse zugegangene Entwurf warf aus Sicht der Nationalen Armutskonferenz bereits zahlreiche fachliche Fragen auf. So wurde die Analyse von Armuts-lagen zu sehr individualisiert, während strukturelle Fragen in den Hintergrund rückten. Die Bewertung von Überhängen erfolgte holzschnittartig. Soziale Probleme wurden starr bestimmten Altersgruppen zugeordnet, auch wenn sie sich wie etwa die Folgen von Gewalt gegen Frauen, Armut und Behinderung, Familiengründung oder berufliche Neuorientierung so nicht hinreichend erfassen lassen. Andere wichtige Fragen wie Wohnungslosigkeit oder die Überschuldung privater Haushalte wurden im Hauptteil des Berichts gar nicht erst behandelt.

Gleichwohl bot der Berichtsentwurf einige kritische Analysen zur Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland und warf z.B. kritische Fragen in Bezug auf den Niedriglohnsektor oder das Verhältnis von steigenden Privatvermögen bei gleichzeitig leeren öffentlichen Kassen auf. Bei aller Kritik bewertet die Nationale Armutskonferenz positiv, dass diese kritischen Ergebnisse der Öffentlichkeit zugänglich wurden.

Die Ergebnisse der Ressortabstimmung machten allerdings deutlich, dass es nicht einvernehmliche Linie der Bundesregierung ist, soziale Probleme in Deutschland offen zu legen und nachhaltig zu lösen:

Während das Bild der sozialen Entwicklung in Deutschland vor der Ressortabstimmung im Bericht in seinen Widersprüchen dargestellt war, ergab sich nach der Ressortabstimmung in durchweg positives Bild von Arbeitsmarktentwicklung, Beschäftigung und Einkommensverteilung.

Vor der Ressortabstimmung vermeldete der Bericht steigende Armutszahlen und zunehmende Einkommensungleichheit. Nach der Ressortabstimmung wurden sinkende Armutszahlen und sinkende Einkommensungleichheit dargestellt.

Kritische Passagen zum nötigen weiteren Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen oder den negativen Folgen des gegliederten Schulsystems wurden gestrichen.

Die Zunahme prekärer Beschäftigung wird nicht mehr als Problem genannt. Dabei verbindet sich in Deutschland der Abbau von Arbeitslosigkeit mit gleichzeitig steigenden Armutszahlen. „Arm trotz Arbeit“ ist ein weit verbreitetes Phänomen.

Die Forderung nach einer verbindlichen Einführung von Mindestlöhnen wird nicht mehr erhoben.

Kritische Analysen zum Zusammenhang der Zunahme von privatem Reichtum und fehlenden öffentlichen Mitteln wurden aus dem Bericht entfernt.

### **4. Zu den Inhalten des 4. Armuts- und Reichtumsberichts**

Die nationale Armutskonferenz fasst Ihre Bewertung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts wie folgt zusammen:

Während „Chancen“ und „soziale Mobilität“ in den Vordergrund rücken, wird die Frage nach sozialer Gerechtigkeit und den negativen Folgen struktureller Ungleichheit im Bericht weitestgehend ignoriert.

Konsequente Schlussfolgerungen im Sinne einer an sozialer Inklusion orientierten Weiterentwicklung des Bildungssystems, mit der über Generationen fortwirkender Armut entgegengewirkt werden könnte, fehlen.

Das Problem der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit und des damit verbundenen sozialen Ausschlusses ganzer Familien über Jahre wird kaum behandelt.

Die Frage nach existenzsichernder Beschäftigung wird nur am Rande und nicht konsequent aufgeworfen. Auch die Bedeutung der Grundsicherungssysteme für die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums wird nicht erfasst, Mängel am Grundsicherungssystem werden nicht benannt.

Die desolaten Zahlen zur mangelnden Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabesystems werden durch Meinungsumfragen, ob die Bevölkerung das Paket an sich gut fände und Rechenricks geschönt, indem z.B. die Inanspruchnahme einer von acht möglichen Leistungen als Inanspruchnahme des gesamten Pakets gezählt wird.

Die sozial ungerechten Auswirkungen des Familienlastenausgleichs – je höher das Familieneinkommen, desto höher die Entlastung – werden nicht thematisiert. Die strukturelle soziale Benachteiligung von Frauen unter anderem durch familienpolitische Fehlsteuerungen (u.a. Betreuungsgeld), Lohnungleichheit und fehlende Betreuungsangeboten mit Folgen bis zur mangelnden Altersvorsorge wird nicht aufgearbeitet.

Wichtige Themenfelder wie Überschuldung, Wohnungslosigkeit und soziale Benachteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund werden im Bericht nur am Rande und nicht systematisch behandelt. Die wachsende Altersarmut lässt der Bericht ganz außer Acht.

Modelle zur nachhaltigen Finanzierung von staatlichem Handeln, Sozialpolitik und sozialer Daseinsvorsorgen lässt der Bericht vermissen. Der Bezug zwischen zunehmendem privatem Reichtum und Armut der öffentlichen Kassen wird nicht hergestellt.

### **5. Zum Schattenbericht der Nationalen Armutskonferenz**

Der Schattenbericht der Nationalen Armutskonferenz (<http://www.hinzundkunft.de/wp-content/uploads/2012/10/SchattenberichtSonderausgabeklein.pdf>) bietet einen systematischen Überblick über die sozialpolitischen Handlungsbedarfe in Deutschland und bezieht die Perspektive der von Armut Betroffenen mit ein:

Nicht existenzsichernde Beschäftigung, Armut trotz Arbeit, nimmt in Deutschland seit Jahren zu. Gesetzliche existenzsichernde Mindestlöhne, eine verbindliche Sozialversicherung für alle Beschäftigten, die Beendigung der Benachteiligung von Leiharbeiter/innen und eine Ende der Sanktionierung von Leistungsberechtigten in der Grundsicherung, die die Vermittlung in prekäre Beschäftigung ablehnen, sind nötig.

Die Regelsätze der Grundsicherung wurden nach haushalterischen Vorgaben herunter gerechnet. Realistische Wohnkosten entsprechend dem tatsächlich verfügbaren Wohnraum werden nicht erstattet. Durch Sanktionen werden Nahrung, Kleidung und Wohnraum als Zwangsmittel eingesetzt. Ein Umsteuern im Sinne eines menschenwürdigen und verlässlich zu gewährleistendem Existenzminimum bleibt nötig.

Die Entlastung von Eltern mit hohem Einkommen steht im Zentrum des Familienlastenausgleichs. Ehegattensplitting und Kinderfreibeträge sichern Privilegien. Eine soziale Mindestsicherung in gleicher Höhe für alle Kinder ist nötig. Kinder sind keine kleinen Arbeitslosen. Sie haben im Hartz-IV-System nichts zu suchen. Zusätzliche Bedarfe müssen nach sozialer Bedürftigkeit gewährleistet werden.

Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit nehmen zu. Ein nationales Berichtssystem zur Erfassung der Problemlagen fehlt. Die Interessen der Vermieter werden vorrangig gesichert, statt Wohnungsnot zu verhindern. Die Sicherung von Wohnraum gehört zu einem menschenwürdigen Existenzminimum aber unabdingbar dazu.

Armut macht krank. Durch Leistungsabbau in den gesetzlichen Kassen, Zuzahlungen und prekäre Lebenssituationen wachsen Krankheiten und frühe Todesfälle bei von Armut Betroffenen. Die verlässliche Gesundheitsversorgung auch von Personen mit geringem Einkommen muss wieder hergestellt werden.

Flüchtlinge werden an den Rand gedrängt und einem Sonderrecht unterworfen. Das Asylbewerberleistungsgesetz und die diskriminierenden Sachleistungen müssen beendet und Flüchtlinge in die Grundsicherung integriert werden.

Seit ihrer Einführung haben sich die Zahlen zur Grundsicherung im Alter fast verdoppelt. Frauen im Seniorenalter haben ein überdurchschnittliches Armutsrisiko. Die Lücken in der gesetzlichen Rentenversicherung führen zu einer steigenden Altersarmut. Eine verlässliche steuerfinanzierte Mindestrente muss verwirklicht werden.

## 6. Zu den vorliegenden Anträgen

Die Reaktion der Bundesregierung auf die große Anfragen von Bündnis 90 / Die Grünen zum 4. Armuts- und Reichtumsbericht (Drs. 17/12837) zeigt nochmals deutlich, dass in der Bundesregierung kein Konsens besteht, Armut entschlossen zu bekämpfen und hierbei zivilgesellschaftliche Akteure einzubeziehen. Hieran schließt die Kritik der Grünen in ihrem Entschließungsantrag (17(11)1170) an. In den vorliegenden Antworten der Bundesregierung werden die bestehenden Probleme rund um die Berichterstattung konsequent geleugnet. Der Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen (17/13250) setzt dies fort. Dabei lassen die Auseinandersetzungen in der Koalition erahnen, dass zugleich aber auch die Leugnung von Armutsproblematiken nicht von allen an der Regierung Beteiligten geteilt wird und diese Probleme allein aufgrund von Machtfragen und koalitionsinternen Rücksichtnahmen nicht angegangen werden.

Die Nationale Armutskonferenz begrüßt den Vorschlag der Fraktion Die Linke (Drs. 17/12709), die Armutsberichterstattung dem direkten Zugriff der Bundesregierung zu entziehen und parlamentarisch zu verankern. Während dem „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ ein eigenes Budget, eigene Arbeitsstrukturen und eine selbstständige Endredaktion des Berichts zugestanden werden, bleibt dies beim Armuts- und Reichtumsbericht verwehrt. Eine Beteiligung der Tarifparteien, der Wohlfahrtsverbände, der Interessenvertretung der von Armut Betroffenen und der Wissenschaft stellt eine umfassende Sicht auf die Armutsproblematiken sicher. Ein eigenes Budget, Büro und die Möglichkeit zur Auftragsvergabe für eigene Expertisen sind notwendig, um ein ungeschöntes Bild der Probleme und nachhaltige Lösungsvorschläge entwickeln zu können. Die nationale Armutskonferenz teilt die umfassende Kritik an der Entschärfung des ursprünglichen Berichtsentwurfs.

Die Nationale Armutskonferenz teilt die Kritik der SPD-Fraktion (Drs. 17/13102) an den methodischen Mängeln des 4. Armuts- und Reichtumsberichts. Statt Armutslagen zu individualisieren, bleibt die Weiterentwicklung und Fortschreibung aussagekräftiger Kernindikatoren notwendig, mit denen strukturelle Benachteiligungen analysiert, Problemlagen aufgedeckt und wirksame Handlungsvorschläge entwickelt werden können. Die Nationale Armutskonferenz weist darauf hin, dass eine fachlich fundierte Weiterentwicklung der Berichterstattung offenbar dann nicht möglich ist, wenn die Berichterstattung weiterhin direkten politischen Vorgaben durch die Bundesregierung unterliegt. Diese Probleme haben sich seit Einführung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung immer weiter verschärft.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)1177**

28. Mai 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Juni 2013

**a) Unterrichtung durch die Bundesregierung**

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/12650

**b) Entschließungsantrag der Abgeordneten Frank Heinrich, Dr. Matthias Zimmer, Peter Weiß (Emmendingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Sebastian Blumenthal, Heinz Golombek, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP**

zu der Beratung der Unterrichtung durch die Bundesregierung - BT-Drs. 17/12650

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/13250

**c) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Lösekrug-Möller, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD**

Die notwendigen politischen Konsequenzen aus der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ziehen - BT-Drs. 17/13102

**d) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.**

Verschleierung verhindern - Berichterstattung über Armut und Reichtum auf eine unabhängige Kommission übertragen - BT-Drs. 17/12709

**Prof. Dr. Holger Bonin, Mannheim**

**I. Übergreifende Aspekte****1. Methodischer Ansatz**

Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung soll auf einer fundierten empirischen Basis die Ursachen und Folgen von Armut und Reichtum in Deutschland darlegen, um handlungsleitende Erkenntnisse für eine möglichst effektive Verbesserung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen zu gewinnen und eine gesellschaftliche Debatte über den gerechten sozialen Ausgleich zu ermöglichen.<sup>26</sup> Dafür verwendet der vierte Ar-

muts- und Armutsbericht im Hauptteil einen methodischen Ansatz, der von der früheren Berichterstattung abweicht – die Lebensverlaufsperspektive. Diese lenkt den Blick auf die Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren in unterschiedlichen Lebensphasen, die Einkommen, Armutsrisiken und soziale Teilhabe dauerhaft beeinflussen können, und insbesondere auf das Gelingen kritischer Übergänge.

Die Lebensverlaufsperspektive ist prinzipiell gut geeignet, um Handlungsansätze für einen möglichst effektiven Einsatz von begrenzten öffentlichen Mitteln zur Armutsbekämpfung abzuleiten und ungleich verteilte Lebenschancen auszugleichen.

<sup>26</sup> Die ökonomische Forschung liefert keine konkreten Anhaltspunkte, welcher Grad der Einkommens- oder Vermögensungleichheit optimal wäre. So kann hohe soziale Ungleichheit zwar ein Hemmnis für das wirtschaftliche Wachstum darstellen, der Zusammenhang zwischen Verteilung und Wachstum ver-

läuft aber nicht linear. Soweit die soziale Ungleichheit, wie in Deutschland, keine Extremwerte annimmt, ist es eine gesellschaftliche Entscheidung, welches Verteilungsziel die Politik verfolgen soll.

Zum einen sind staatliche Eingriffe bevorzugt auf kritische Lebensphasen auszurichten, in denen sich die individuellen Chancen auf einen sozialen Aufstieg anhaltend verbessern lassen. Der anschließend über den Lebensverlauf anfallende Ertrag macht den Ertrag der an diesen kritischen Zeitpunkten eingesetzten Mittel besonderes hoch. Hieraus leitet sich beispielsweise die Handlungslogik ab, einen Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung möglichst früh im Lebensverlauf zu verschaffen. Gemäß entwicklungspsychologischen Erkenntnissen zur Selbstproduktivität des Lernens nehmen Kinder, die schon im Kleinkindalter Fähigkeiten erlernen, im weiteren Prozess des Heranwachsens leichter weitere Fähigkeiten auf. Wegen dieses Multiplikatorprozesses ist die Wirkung von Bildungsinvestitionen auf das Einkommensniveau im späteren Lebensverlauf am höchsten, wenn sie in der frühen Lebensphase vorgenommen werden.

Zum anderen ist der Einsatz der öffentlichen Mittel auf die Risikogruppen zu konzentrieren, bei denen die Chancen auf Überwindung einer sozialen Problemlage besonders gering sind. Hierbei sind sowohl individuelle Merkmale als auch systembedingte Hemmnisse zu beachten. Angewandt auf das Beispiel der frühkindlichen Bildungsinvestitionen heißt dies etwa, öffentliche Bildungsinvestitionen auf Kinder aus bildungsfernen Schichten zu konzentrieren und die Durchlässigkeit des Schulsystems zu erhöhen. So könnte durch höhere Aufstiegsmobilität dieser Problemgruppe eine Verringerung der Einkommensungleichheit im Lebensverlauf erreicht werden.<sup>27</sup>

Soweit sich empirisch sozio-demographische Faktoren identifizieren lassen, die die soziale Aufstiegsmobilität systematisch hemmen, eignet sich also auch die im vierten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung neu in den Blick genommene Lebensverlaufsperspektive dazu, kollektive soziale Problemlagen zu beschreiben und die Zielgruppen einer effektiven Politik zur Vermeidung dauerhafter Armut zu benennen.

Eine gewisse Gefahr einer Berichterstattung entlang der Lebensphasen darin, bedeutsame intergenerationale Beziehungen zu vernachlässigen. Dies zeigt auch die Gliederung des vorliegenden Berichts, in dessen Teil B die Aspekte der sozialen Mobilität zwischen den Generationen in einem vorangestellten konzeptionellen Kapitel isoliert behandelt werden und ansonsten primär im Zusammenhang mit den familiär bedingten Bildungsungleichheiten am Lebensanfang aufscheinen. Die Beziehungen zwischen den Generationen wirken jedoch auch im weiteren Lebensverlauf, etwa über Transfers innerhalb der Familie zur Überwindung von Einkommens- und Beschäftigungsschocks, über monetäre und nicht-monetäre Transfers im Zusammenhang mit Pflegeverpflichtungen, und insbesondere über die Übertragungen von Finanz- und Sachvermögen vor oder nach dem Tod der Eltern.

<sup>27</sup> Vgl. Pfeiffer, F. und K. Reuß (2008), Ungleichheit und die differentiellen Erträge frühkindlicher Bildungsinvestitionen im Lebenszyklus, ZEW Diskussionspapier, Nr. 08-001.

Der Bericht könnte zudem an Aussagekraft gewinnen, wenn die bisherigen, in Teil C des vierten Armuts- und Reichtumsberichts wieder aufgenommenen Kernindikatoren, die auf die Situation im Querschnitt der Bevölkerung sowie deren Veränderung über die Zeit abstellen, passend zur Lebensverlaufsperspektive durch empirische Fakten zur Dynamik von Einkommens- und Armutslagen im individuellen Längsschnitt ergänzt würden.

Eine gegebene Armutsrisikoquote im Bevölkerungsquerschnitt erscheint nämlich günstiger oder ungünstiger, je nachdem, ob die individuellen Wahrscheinlichkeiten, das Armutsrisiko nach Eintritt zu überwinden, hoch oder niedrig sind. Genauso ist ein gegebenes Niveau an Einkommens- oder Lohnungleichheit unterschiedlich zu bewerten, je nachdem, ob die individuelle Mobilität innerhalb der Einkommens- oder Lohnverteilung über die Zeit hinweg hoch oder niedrig ist. Ungleichheitsmaße, die für den Bevölkerungsquerschnitt berechnet werden, können den faktischen Grad der sozialen Ungleichheit im Lebensverlauf überzeichnen, soweit Individuen während ihres Berufslebens in der Einkommensverteilung aufsteigen.<sup>28</sup>

Vor dem Hintergrund der gewachsenen Lohnungleichheit in Deutschland haben mehrere Studien die Entwicklung der Lohnmobilität empirisch untersucht. Eine aktuelle Analyse des ZEW etwa zeichnet anhand der Stichprobe der Integrierten Erwerbsbiografien (SIAB) für den Zeitraum 1975-2008 ein der Entwicklung in Großbritannien und den Vereinigten Staaten ähnliches Bild.<sup>29</sup> Der Anstieg der Lohnungleichheit ging sowohl in West- als auch in Ostdeutschland und sowohl für Männer als auch für Frauen mit einer Abnahme der Lohnmobilität über die Zeit einher.<sup>30</sup> War die Lohnmobilität in den 1990er Jahren in Ostdeutschland noch höher als in Westdeutschland, hatte sie sich 2008 an das niedrigere westdeutsche Niveau angenähert. Seit 2005 erscheint der Abwärtstrend der Lohnmobilität in beiden Landesteilen zum Erliegen gekommen. Geschlechtsspezifische Unterschiede, die auf eine höhere Lohnmobilität bei Männern als bei Frauen hinweisen, haben sich über die Zeit vor allem in Westdeutschland deutlich verringert.

Die in der Studie verwendeten Daten ermöglichen für Westdeutschland auch Aussagen zur Entwicklung der langfristigen Lohnmobilität und damit zu den langfristigen Aufstiegchancen in der Lohnverteilung über einen Zeitraum von bis zu 24 Jahren. Es zeigt sich, dass Männer – ähnlich wie in der kurzen Frist – eine deutlich höhere Aufstiegsmobilität als Frauen aufweisen. Jedoch haben sich diese geschlechtsspezifischen Unterschiede über die Zeit verringert, da die Aufwärtsmobilität für Frauen in

<sup>28</sup> Vgl. Buchinsky, M. und J. Hunt (1999), Wage Mobility in the United States, Review of Economics and Statistics, 81, 351-368.

<sup>29</sup> Vgl. Aretz, B. (2013), Gender Differences in German Wage Mobility, ZEW Diskussionspapier Nr. 13-003, Mannheim.

<sup>30</sup> Eine sinkende Lohnmobilität konstatieren auch Riphahn, R. T. und D. D. Schnitzlein (2011), Wage Mobility in East and West Germany, IZA Diskussionspapier Nr. 6246, Bonn, und Gerndt, J. (2009), Decreasing Wage Mobility in Germany, Diskussionspapier Nr. 09-044, Mannheim.

der langfristigen Sicht zu- und für Männer leicht abgenommen hat. Dies dürfte ein Ausdruck unterschiedlicher Entwicklungen im Hinblick auf die Erwerbsbeteiligung und relativer Qualifikationszuwächse bei den Frauen sein.

Insgesamt spricht die vorliegende empirische Evidenz dafür, dass Lohnmobilität in den letzten 25 Jahren zunehmend weniger zur Reduzierung der Lohnungleichheit in Deutschland beigetragen hat. Dies ist zumindest ein Indiz für wachsende Friktionen bei Übergängen innerhalb des Arbeitsmarkts, die den Aufstieg in höhere Lohnregionen ermöglichen. Positiv erscheint, dass der negative Trend in den letzten Jahren zumindest gestoppt wurde.

Angesichts steigender Lohnungleichheit am unteren Ende der Lohnverteilung verdienen die Geringverdiener bei Analysen der Lohnmobilität besondere Beachtung. Während der Niedriglohnsektor in Deutschland gewachsen ist, lässt sich eine Zunahme der Persistenz der Beschäftigung im Niedriglohnsektor beobachten. Die Ursachen für diese sinkende Aufwärtsmobilität sind empirisch indes noch ungeklärt.

Eine mögliche Erklärung für die fallende Aufwärtsmobilität in der niedrigsten Lohnschicht wäre eine Zunahme echter Persistenz. Echte Persistenz bedeutet, dass allein der Umstand, im Niedriglohnsektor tätig zu sein, kausal ursächlich einen weiteren Aufstieg behindert. Mögliche Gründe hierfür wären beispielsweise Stigmatisierungseffekte oder die Entwertung von Humankapital. Eine alternative Erklärung wäre eine Veränderung der Charakteristika der Beschäftigten im Niedriglohnbereich. Die Qualifikation und das Alter sind wesentliche Faktoren, die in Deutschland die Chancen auf einen Aufstieg aus der niedrigsten Lohnschicht begünstigen.<sup>31</sup> Darum könnte auch eine Zunahme der Beschäftigtenanteile von Geringqualifizierten und Älteren im Niedriglohnbereich die gewachsene Persistenz erklären.

Eine ZEW-Studie hat die relative Bedeutung dieser beiden Erklärungsansätze auf Basis der IAB-Beschäftigtenstichprobe für den Zeitraum 1984-2004 für Westdeutschland quantifiziert.<sup>32</sup> Es zeigt sich, dass die echte Persistenz der Niedriglohnbeschäftigung vor allem bis Mitte der 1990er Jahre deutlich zugenommen hat. Zudem ist über die Hälfte der gewachsenen Persistenz auf eine ungünstige Entwicklung der Qualifikations- und Altersstruktur zurückzuführen. Diese Resultate implizieren, dass Qualifizierungsanstrengungen, insbesondere bei älteren Beschäftigten im Niedriglohnsektor, die soziale Aufstiegsmobilität fördern und so die langfristige Lohnungleichheit verringern könnten. Es wäre wegen der mit den Arbeitsmarktreformen seit 2005 vermutlich einhergehenden Veränderungen allerdings zu prüfen, ob der genannte empirische Befund auch in den aktuellen Daten noch Bestand hat.

<sup>31</sup> Vgl. etwa Schank, T., C. Schnabel und J. Stephani (2008), Geringverdiener – Wem und wie gelingt der Aufstieg? IAB-Diskussionspapier Nr. 14/2008, Nürnberg.

<sup>32</sup> Vgl. Aretz, B. und N. Gürtzen (2012), What Explains the Decline in Wage Mobility in the German Low-Wage Sector? ZEW Diskussionspapier Nr. 12-041, Mannheim.

Im Hinblick auf die Einkommensmobilität in Deutschland ermittelt eine aktuelle Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft auf Basis des Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) eine trendmäßige Abnahme, die sich nicht auf Kompositionseffekte zurückführen lässt.<sup>33</sup> Eine eindeutige Erklärung für dieses Phänomen kann bislang nicht gegeben werden. Gegen einen Zusammenhang mit den Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre spricht, dass der negative Trend der Einkommensmobilität bereits deutlich vor den Reformen eingesetzt hat. Zudem haben sich die Chancen, durch Einstieg oder Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt einen Aufstieg in der Einkommensverteilung zu schaffen, seit 2005 nicht verschlechtert. Die Beschäftigungsgewinne der letzten Jahre hätten demnach eigentlich zu einer Zunahme der im Aggregat beobachteten Aufstiegsdynamik führen müssen. Bevor sich aus dem Befund verteilungspolitische Handlungsempfehlungen ableiten lassen, sind weiterführende Analysen erforderlich, die etwa dem Einfluss von Friktionen innerhalb qualifikations- und/oder sektorspezifischer Arbeitsmärkte nachgehen.

Insgesamt spricht die für Deutschland vorhandene Evidenz dafür, dass die Lohn- und Einkommensmobilität in Deutschland günstigenfalls stagniert. Von daher scheint die Förderung der sozialen Aufstiegsmobilität als verteilungspolitische Handlungsperspektive sinnvoll, um eine Verringerung der sozialen Ungleichheit im Lebensverlauf zu erreichen. Eine Konkretisierung der Handlungsempfehlungen auf dieser Basis fällt jedoch nicht leicht, da die strukturellen Faktoren, die hinter den Entwicklungen der Lohn- und Einkommensmobilität in den letzten Jahrzehnten stehen, empirisch noch kaum aufgeklärt wird. Als gesichert kann gelten, dass Bildung und Beschäftigung auch wirtschaftspolitisch steuerbare Größen sind, die positiv zur sozialen Mobilität beitragen können.

Wegen der mit einer dynamischen Perspektive zusätzlich zu gewinnenden Erkenntnisse ist zu empfehlen, die Lebensverlaufsperspektive in der künftigen Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung weiter zu verfolgen. Um aussagekräftiger zu werden, müsste die Darstellung allerdings über die Feststellung von Erfolgs- und Risikofaktoren sozialer Mobilität in den verschiedenen Lebensphasen hinausgehen. Mindestens sollte die Dynamik von Armutsrisiken und Einkommensverläufen in den unterschiedlichen Lebensphasen, und insbesondere an den wichtigen Übergängen im Lebensverlauf, dokumentiert werden. Abhängigkeiten dieser Dynamiken von individuellen Merkmalen und strukturellen Rahmenbedingungen wäre systematisch nachzugehen.

Zudem sollten nach Möglichkeit Veränderungen der Mobilitätsgrößen, sowie des Einflusses von individuellen und strukturellen Bedingungen auf diese Größen, über die Zeit hinweg dokumentiert werden. Aus Erkenntnissen über Zeit- oder Kohorteneffekte

<sup>33</sup> Vgl. Schäfer, H., J. Schmidt und C. Schröder (2013), Lohn- und Einkommensmobilität in Deutschland: Ursachen, Interdependenzen und empirische Befunde, iw Trends Nr. 1/2013, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

wären Aussagen über sich verändernde Handlungsbedarfe gewinnen. Um das skizzierte differenziertere Bild erhalten zu können, könnte es erforderlich sein, neue Längsschnittstudien gezielt aufzusetzen oder besser noch laufende Panel-Erhebungen für den Zweck zu ergänzen. Rückwirkend könnten Auswertungen der Versichertenkontendaten der Gesetzlichen Rentenversicherung wertvolle neue Erkenntnisse über Lohndynamiken im Lebensverlauf erbringen.

## 2. Ursachen der veränderten Einkommensverteilung

Die Aussagen des vierten Armuts- und Reichtumsberichts zur Entwicklung der Einkommensverteilung und der Armutsrisiken in Deutschland finden in der öffentlichen Debatte besondere Aufmerksamkeit. Grundsätzlich ist die Messung von Einkommen und der daraus abgeleiteten Verteilungs- und Armutsstatistiken mit nicht unerheblicher Unsicherheit behaftet. Kleine Veränderungen dieser Maße sollten darum nicht überbewertet werden. Die von der Bundesregierung vorgelegten Erkenntnisse decken sich jedoch mit den anhand anderer Datenquellen und Stichproben gewonnenen Resultaten.

Seit 2005 ist beim Armutsrisiko in Deutschland eine Seitwärtsbewegung zu verzeichnen. Damit hat sich das Armutsrisiko auf einem Niveau stabilisiert, das deutlich oberhalb des Niveaus zu Beginn des Jahrzehnts oder auch zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung liegt. Die am Gini-Koeffizient gemessene Ungleichheit der Nettoäquivalenzeinkommen der Haushalte zeigt in den letzten Jahren ebenfalls keinen eindeutigen zeitlichen Trend, wenn man die statistische Unsicherheit bei der Messung in Rechnung stellt. Die im vierten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung konstatierte Verbesserung ist zu klein, um bereits mit hinreichender statistischer Gewissheit zu schließen, dass hier eine Trendumkehr erreicht wurde. Allerdings sprechen die vorliegenden Daten auch nicht dafür, dass in Deutschland die Ungleichheit der bedarfsgewichteten realen verfügbaren Haushaltseinkommen in jüngerer Zeit noch weiter gewachsen ist. Somit liegt Deutschland im Hinblick auf die Ungleichheit der Nettoäquivalenzeinkommen der Haushalte weiterhin im Mittelfeld der OECD-Länder.

Blickt man dagegen auf die bedarfsgewichteten realen Markteinkommen der Haushalte, also die Summe der Erwerbs- und Kapitaleinkommen vor Steuern und Transfers, hat sich die Einkommensungleichheit – in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland – seit 2005 signifikant vermindert. Es ist zu vermuten, dass hinter dieser Verbesserung der seitdem vollzogene konjunkturelle Aufschwung und vor allem der massive Aufwuchs an Beschäftigung stehen.<sup>34</sup> Insofern betont der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung richtigerweise die Wichtigkeit des Abbaus der Arbeitslosigkeit bzw. der Unterbeschäftigung für eine Verbesserung der Einkommensverteilung.

<sup>34</sup> Vgl. Grabka, M., J. Goebel und J. Schupp (2012), Höhepunkt der Einkommensungleichheit in Deutschland überschritten? DIW Wochenbericht Nr. 43, 3-15.

Allerdings ist trotz dieser positiven Veränderung die Ungleichheit der realen Haushaltsmarkteinkommen in beiden Teilen Deutschlands immer noch größer als im Jahr 2000, und sogar massiv größer als Anfang der 1990er Jahre. Für verteilungspolitische Bewertungen ist es deshalb notwendig, auch die längerfristige Entwicklung der Ungleichheit der Markteinkommen in Deutschland und die möglicherweise dahinter liegenden Faktoren in den Blick zu nehmen. Die folgende Übersicht über dazu vorhandene empirische Erkenntnisse konzentriert sich auf die Entwicklung der Lohnungleichheit.<sup>35</sup> Die Lohneinkommen machen den größten Teil der Haushaltsmarkteinkommen aus. Zudem gibt es zu ihrer Entwicklung entlang der Einkommensverteilung deutlich mehr empirische Untersuchungen, als zur Entwicklung der Nettoäquivalenzeinkommen.

Zunächst gilt es festzuhalten, dass die zurückliegende Zunahme der Lohnungleichheit zwischen den Arbeitskräften kein speziell deutsches Phänomen ist. In vielen industrialisierten Ländern hat die Streuung der Löhne in den letzten 30 Jahren ganz deutlich zugenommen.<sup>36</sup> Anders als in anderen Ländern vollzog sich in Deutschland die Zunahme der Einkommensungleichheit bis zur Mitte der 1990er Jahre allerdings nur im oberen Teil der Lohnverteilung. Eine Zunahme der Lohnungleichheit im unteren Teil der Lohnverteilung blieb dagegen aus, was vielfach mit Lohnrigiditäten unterstützenden Institutionen in Verbindung gebracht wird. In der Folgezeit stieg die Lohnungleichheit jedoch in einem auch im internationalen Vergleich gesehen bedeutsamen Umfang weiter an. Zur sich weiter fortsetzenden Zunahme der Lohnspreizung am oberen Rand kam nun die Zunahme der Lohnungleichheit am unteren Rand hinzu. Mit dieser Entwicklung einher ging die Entstehung eines Niedriglohnsektors, verbunden mit stagnierenden oder sogar fallenden Reallöhnen in diesem Bereich.<sup>37</sup>

Ein oft angeführter Ansatz, um die skizzierten Veränderungen der Lohnungleichheit zu erklären, ist qualifikationsverzerrter technischer Fortschritt. Danach hat sich aufgrund von technologischen Veränderungen die Arbeitsnachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften im Verhältnis zu geringqualifizierten Arbeitskräften entlang der gesamten Lohnverteilung dauerhaft erhöht. Die für Deutschland vorliegende empirische Evidenz zeigt jedoch, dass eine Zunahme der qualifikationsspezifischen Lohn-differenziale die beobachtete Zunahme der Lohnungleichheit nur zu einem kleinen Teil – und zwar in erster Linie im oberen Teil der Lohnverteilung – erklären kann. Eine Qualifikationsverzerrung in der

<sup>35</sup> Vgl. Fitzenberger, B. (2012), Expertise zur Entwicklung der Lohnungleichheit in Deutschland, Arbeitspapier 04/2012, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

<sup>36</sup> Vgl. Machin, S. und J. van Reenen (2008), Changes in Wage Inequality, in: S.N. Durlauf und L. E. Blume (Hrsg.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2. Auflage.

<sup>37</sup> Vgl. Gernandt, J. und F. Pfeiffer (2007), Rising Wage Inequality in Germany, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 227, 358-380; Dustmann, C., J. Lundsteck, und U. Schönberg (2009), Revisiting the German Wage Structure, *Quarterly Journal of Economics*, 124, 843-881.

Arbeitsnachfrage erklärt die in Deutschland beobachtete starke Entwicklung also kaum.<sup>38</sup>

Eine Weiterführung des Konzepts des qualifikationsverzerrten technischen Fortschritts ist die Idee des tätigkeitsverzerrten technischen Fortschritts. Danach schwächen Fortschritte etwa der Computertechnologie und der internationalen Arbeitsteilung die Nachfrage nach Arbeitskräften, die Routine-Tätigkeiten ausführen, im Verhältnis zur Nachfrage nach Arbeitskräften, die Nicht-Routine-Tätigkeiten ausüben und wegen der komplexeren Tätigkeit höhere Löhne erhalten. Diese Veränderung impliziert eine Polarisierung am Arbeitsmarkt in dem Sinne, dass Beschäftigte mit Berufen im mittleren Bereich der Einkommensverteilung im Verhältnis zu den Beschäftigten am oberen wie am unteren Rand relativ zurückfallen. Die für Deutschland vorhandene Evidenz bestätigt zwar die Polarisierungshypothese, allerdings nur im Hinblick auf die Dynamik der Beschäftigung (was die Ängste vor einem – relativen – Abstieg in der Mittelschicht begründen könnte), nicht aber auf die Dynamik der Löhne.<sup>39</sup> Allerdings leistet eine schwache Reallohnentwicklung bei Tätigkeiten, die im unteren Teil der Lohnverteilung stärker nachgefragt werden, einen gewissen Erklärungsbeitrag zur Zunahme der Lohnungleichheit im den Jahren 1999-2006.<sup>40</sup>

Da die genannten technologiebasierten Ansätze, die etwa die Entwicklung in den Vereinigten Staaten gut beschreiben, in Deutschland durch die Daten nur schwach gestützt werden, muss nach anderen Erklärungen für die Zunahme der Lohnungleichheit gesucht werden.

Hierfür scheinen sich zwei institutionelle Veränderungen besonders anzubieten – die Serie von Arbeitsmarktreformen durch die Hartz-Gesetzgebung und die Erosion der Tarifbindung. Die Arbeitsmarktreformen haben unter anderem die sogenannten Reservationslöhne gesenkt, also das Arbeitsangebot im unteren Lohnsegment erhöht. Dies bewirkt unter sonst gleichen Umständen Lohndruck nach unten. Außerdem ist der Beschäftigtenanteil der teilweise mit einem systematischen Lohnrückstand behafteten Zeitarbeit gestiegen, was die Lohnentwicklung in der unteren Einkommenshälfte weiter dämpft, auch wenn die über diesen Transmissionskanal ausgelösten Verteilungseffekte wegen des nach wie vor geringen Beschäftigtenteils dieser Gruppe gering bleiben dürften.

Wegen dieser die Lohnungleichheit begünstigenden Wirkungen erscheint es bemerkenswert, dass die Lohnungleichheit in Deutschland seit den Reformen nicht mehr erkennbar zugenommen und eher sogar leicht rückläufig war. Hierzu könnten etwa produk-

tivitätssteigernde Wirkungen eines verbesserten „Matching“ von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften in einem flexibler gewordenen Niedriglohnbereich beigetragen haben. Zudem schafft zumindest ein (wenn auch kleiner als vielfach erhoffter) Teil der durch die Reformen aktivierten und neu beschäftigten Arbeitskräfte über die Zeit zudem den Aufstieg in der Lohnverteilung.

Dass die Arbeitsmarktreformen für die Zunahme der Lohnungleichheit in der unteren Einkommenshälfte nicht hauptsächlich verantwortlich sein können, ergibt sich im Übrigen bereits aus der zeitlichen Abfolge. Der Gutteil der Veränderung hat sich nämlich vor dem Inkrafttreten der Reformen abgespielt. Angesichts dieser Beobachtungen scheint fraglich, ob durch Umkehrung der Reformen eine spürbare Verringerung der Lohnungleichheit erreicht werden könnte.

Anders als bei den Arbeitsmarktreformen gibt es zwischen dem Rückgang der Tarifbindung und der Zunahme der Lohnungleichheit eine zeitliche Koinzidenz. Tatsächlich liegt empirische Evidenz vor, dass der Rückgang der Tarifbindung signifikant zum Anstieg der Lohnungleichheit beigetragen hat. Dieser Einfluss erscheint aber deutlich schwächer, als es erste Studien zu diesem Zusammenhang vermuten ließen.<sup>41</sup> Äußerst bemerkenswert ist, dass sich nicht nur für das Segment der tarifungebundenen Betriebe eine zunehmende Lohnungleichheit zeigt, sondern auch für das Segment der tarifgebundenen Betriebe. Dies impliziert, dass eine Ausweitung der effektiven Tarifbindung, etwa durch einen allgemeinverbindlichen Mindestlohn, nicht ohne Weiteres zu einer Verringerung der Lohnungleichheit führt. Dahinter steht offenbar der zunehmende Einsatz flexibler Vergütungssysteme auf Firmenebene. Dieser erlaubt firmenspezifische Lohnspreizungen, die die Tarifbindungseffekte dominieren.

Dazu passend zeigt eine sehr beachtenswerte aktuelle Studie, dass der Anstieg der Lohnungleichheit in Deutschland größtenteils auf zunehmende Spreizung der Entlohnung zwischen Firmen zurückgeht, und zwar auch innerhalb von Wirtschaftszweigen, so dass Strukturwandel als Erklärung dafür nicht ausreicht.<sup>42</sup> Bei genauerer empirischer Analyse ergibt sich die Zunahme der qualifikatorischen Lohnunterschiede aus einer wachsenden Ungleichheit der durchschnittlichen Qualifikationsniveaus der Beschäftigten über alle Firmen hinweg. Eine solche Form der Lohnspreizung ist nur bei größeren Friktionen am Arbeitsmarkt möglich, denn andernfalls würden Arbeitskräfte von Niedriglohnunternehmen zu Hochlohnunternehmen wandern. Soweit diese Diagnose zutrifft, wäre die gestiegene Lohnungleichheit in Deutschland nicht Ausdruck einer gestiegenen Flexibilität des Arbeitsmarkts, sondern gerade umgekehrt ein Indiz für zunehmende Friktionen. Dies wiederum wäre konsistent mit der oben getroff-

<sup>38</sup> Vgl. Antonczyk, D., T. deLeire und B. Fitzenberger (2012), Polarization and Rising Wage Inequality: Comparing the US and Germany, Mimeo, Universität Freiburg.

<sup>39</sup> Vgl. Spitz-Oener, A. (2006), Technical Change, Job Tasks, and Rising Educational Demands: Looking Outside the Wage Structure, *Journal of Labor Economics*, 24, 235-270.

<sup>40</sup> Vgl. Antonczyk, D., B. Fitzenberger und U. Leuschner (2009), Can a Task-Based Approach Explain Recent Changes in the German Wage Structure? *Journal of Economics and Statistics*, 229, 214-238.

<sup>41</sup> Vgl. Antonczyk, D., B. Fitzenberger und K. Sommerfeld (2011), Anstieg der Lohnungleichheit, Rückgang der Tarifbindung und Polarisierung, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 44, 15-27.

<sup>42</sup> Vgl. Card, D., J. Heinig und P. Kline (2012), Workplace Heterogeneity and the Rise of German Wage Inequality, IAB Diskussionspapier 2012/26, Nürnberg.



enen Feststellung, dass die Lohnmobilität in Deutschland über lange Jahre rückläufig war.

Fasst man die handlungsrelevanten Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaft zu den Faktoren hinter der gewachsenen Lohnungleichheit in Deutschland zusammen, spielen die Abnahme der Tarifbindung und die Hartz-Reformen zwar eine gewisse, aber wohl keine tragende Rolle. Von daher lässt sich im Umkehrschluss nicht folgern, dass durch Stärkung der Tarifbindung oder Rücknahme der Reformen eine spürbare Verbesserung des Verteilungsergebnisses erreicht werden könnte. Ernst zu nehmen sind Anzeichen, dass eine wachsende Segmentierung des Arbeitsmarkts entlang der Dimension der Unternehmen für die Zunahme der Lohnungleichheit verantwortlich sein könnte. In diesem Fall wäre die Handlungsperspektive, Institutionen zu hinterfragen, welche die Mobilität der Arbeitskräfte hemmen können. Insgesamt ist die Evidenz zu den gesamtwirtschaftlichen Treibern der Lohnverteilung aber noch reichlich lückenhaft, so dass sich aus den dokumentierten Fakten kaum konkrete Handlungsanweisungen für die Verteilungspolitik gewinnen lassen.

## II. Spezifische Aspekte

### 1. Junge Erwachsene

Die Altersgruppe der jungen Erwachsenen zwischen 18 und 24 Jahre weist in der Querschnittsbetrachtung die höchste Armutsrisikoquote auf. Diese Feststellung steht nicht im Widerspruch zu der – gerade im internationalen Vergleich – erfreulich niedrigen Arbeitslosenquote in dieser Altersgruppe. Die schlechte Einkommenssituation der jungen Erwachsenen ist vielmehr vor allem Ausdruck normaler Prozesse der Humankapitalbildung im Lebensverlauf.

Zunächst einmal zeigt das fundamentale ökonomische Modell optimaler Humankapitalinvestitionen, dass es rational ist, sich in der frühen Phase auf die generelle Ausbildung zu konzentrieren und dafür auf laufendes Einkommen zu verzichten. Die Erträge dieser Investition fließen im weiteren Lebensverlauf in Form höherer Einkommen wieder zurück. Auch beim Einstieg in den Arbeitsmarkt nach Abschluss der Ausbildungsphase werden sich junge Erwachsene jedoch systematisch einen Platz am unteren Ende der ihrer Grundqualifikation zugehörigen Lohnskala einnehmen. Dies liegt daran, dass sich die Erträge des Erfahrungswissens und der Bildung unternehmensspezifischen Humankapitals naturgemäß erst mit wachsendem Alter einstellen können.

Am Beispiel des inhärent dynamischen Prozesses der Humankapitalentwicklung werden die Stärken einer Lebensverlaufsperspektive besonders deutlich. Soweit im Anschluss an die Qualifizierungsphase ein Einkommensaufstieg gelingt, führt die Querschnittsperspektive zu einer verzerrten Betrachtung der Einkommensungleichheit. Allerdings fehlt im vierten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung eine Indikatorik, die die Lebensverlaufsperspektive im Zusammenhang mit Ausbildungs- und Bildungsentscheidungen adäquat aufnimmt.

Um einschätzen zu können, inwieweit sich die gegenwärtig schlechte Einkommenslage der jungen Erwachsenen im weiteren Lebensverlauf verbessern wird, wären genauere Informationen notwendig, ob sich die qualifikatorischen Bildungsrenditen sowie die Lohnerträge von beruflicher Erfahrung und der Dauer der Betriebszugehörigkeit über die Generationen hinweg verändert haben. So könnte der Trend zu höheren Bildungsabschlüssen durchaus mit einer Verringerung der Bildungsrenditen einhergehen, falls das steigende Angebot nicht oder zumindest nicht adäquat vom Arbeitsmarkt aufgenommen wird. Wie bedeutsam eine solche Veränderung ist, wird in der empirischen Bildungsforschung unter den Stichworten Skills Mismatch und Überqualifikation jedenfalls zunehmend diskutiert.

Um die dynamische Perspektive konsequent zu bedienen, wäre auch der langfristigen Bedeutung des hohen Niedriglohnanteils bei jungen Erwachsenen und vor allem des wachsenden Anteils der zunächst befristet Beschäftigten näher nachzugehen. Der im Bericht dokumentierte Niedriglohnanteil der 18- bis 24-Jährigen ist für sich genommen wenig aussagekräftig, da er auch Personen in Ausbildung (Schüler/innen, Studierende) einschließt, die häufig nur gering entlohnte Neben- und Aushilfstätigkeit ausführen. Vielmehr sollte der Blick auf die Lohnverteilung innerhalb der Gruppe der dem Arbeitsmarkt voll zur Verfügung stehenden jungen Erwachsenen geschaut werden. Hier wäre zu klären, wie es um die relativen Aufstiegschancen derjenigen bestellt ist, die in dieser Perspektive bereits am Anfang des Erwerbslebens am unteren Rand stehen.

Die Zunahme des Anteils atypischer Beschäftigung unter jungen Erwachsenen geht zu einem Gutteil mit dem Trend zur Höherqualifizierung einher. Einerseits nimmt die durchschnittliche Dauer der Lebensphase zu, in der neben der Ausbildung geringfügige Beschäftigungen ausgeübt werden. Andererseits gibt es klare empirische Evidenz, dass der Anteil der Gutqualifizierten, die beim Eintritt in den Arbeitsmarkt zunächst nur eine befristete Stelle erhalten, markant gestiegen ist. Hier wäre zu klären, inwiefern sich diese Form des Einstiegs auch im späteren Karriereverlauf ungünstig auf die Erwerbs- und Einkommenschancen auswirkt. Die empirischen Befunde dazu sind bislang nicht eindeutig.<sup>43</sup>

### 2. Wiedereinstieg von Frauen nach der Geburt

Eine für die Einkommens- und Armutsrisiken im Lebensverlauf vor allem von Frauen besonders kritische Übergangphase ist der berufliche Wiedereinstieg nach der Geburt. Es gibt umfassende empirische Evidenz, dass die weiteren Karrierechancen von Frauen nachhaltig davon abhängen, wie lange die Erwerbsunterbrechung nach einer Geburt dauert, und ob der Wiedereinstieg beim selben Arbeitgeber oder zumindest auf dem Feld der früheren Tätigkeit gelingt. Insofern legt der vierte Armuts- und

<sup>43</sup> Vgl. Gebel, M. (2010), Early Career Consequences of Temporary Employment in Germany and the UK, *Work, Employment and Society*, 24, 641-660; Argaw, B., H. Bonin und V. Niepel (2013), Befristete Beschäftigung: Befristungskarrieren, Übernahmewahrscheinlichkeiten und Auswirkungen auf die Lebensplanung, Mimeo, ZEW Mannheim.

Reichtumsbericht der Bundesregierung, der Lebensverlaufsperspektive gemäß, zu recht hohes Gewicht auf die Erfolgs- und Risikofaktoren an diesem Übergang.

In diesem Zusammenhang müssten die Wirkungen der Institution der geringfügigen Beschäftigung in Minijobs thematisiert werden, denn diese Beschäftigungsform spielt für den beruflichen Wiedereinstieg in der Familienphase eine bedeutende Rolle. Fast zwei Drittel der ausschließlich im Minijob Tätigen sind Frauen, und davon wiederum ist ein hoher Anteil Mütter.

Schon in der Querschnittsbetrachtung führt die Tätigkeit in einem Minijob zu erhöhten Einkommens- und Armutsrisiken. Dies liegt zum einen an dem im Bericht dokumentierten hohen Anteil der Niedriglohnbeschäftigung unter den geringfügigen Beschäftigten. Die Kategorisierung des Niedriglohnbereichs anhand von Bruttostundenlöhnen führt bei der geringfügigen Beschäftigung zwar zu einer Verzerrung. Der im Minijob erzielte Lohn hat wegen des Prinzips „brutto für netto“ für den Haushalt einen höheren Wert, als der gleiche Bruttolohn bei abhängiger Beschäftigung. Es ist jedoch davon auszugehen, dass zumindest ein Teil dieses Vorteils von den Haushalten auf die Arbeitsgeber übergeht, und zwar in Form von Entgelten unterhalb der Arbeitsproduktivität (oder nicht erbrachter Sozialleistungen). Diese Überwälzung dürfte einen Teil der vorzufindenden niedrigen Bruttostundenlöhne in Minijobs erklären.

Zum anderen geht die geringfügige Beschäftigung häufig mit ungewollt niedrigen Arbeitszeiten einher. Da die Tätigkeit in einem regulären Teilzeitbeschäftigungsverhältnis im Verhältnis zu den darin mehr zu arbeitenden Stunden mit einem relativ geringen Einkommenszuwachs verbunden ist, wird die geringfügige Beschäftigung vorgezogen, obwohl viele Mütter eigentlich eine Tätigkeit von 20 Wochenstunden und mehr anstreben. Es gibt Anzeichen, dass die auch im Bericht thematisierten unerfüllten Arbeitszeitwünsche zu einem Gutteil mit der Tätigkeit in Minijobs verbunden sind und weniger mit regulärer Beschäftigung. Insofern könnte ein Abbau der Steuer- und Beitragsvorteile im Minijob zu einer Ausweitung der Arbeitszeiten und damit zu einer zusätzlichen Versicherung gegen Einkommens- und Armutsrisiken der Haushalte führen.

In einer dynamischen Sichtweise ist zudem bedeutsam, dass geringfügige Beschäftigung bei Müttern, anders als zum Teil bei vormals länger Arbeitslosen, kaum eine Brückenfunktion einnimmt. Hierzu trägt unter anderem bei, dass viele Mütter mit Minijobs außerhalb ihres früheren Berufsfelds tätig sind. Hierdurch können offenbar relativ rasch Dequalifizierungs- und auch Stigmatisierungsprozesse einsetzen, die die Übergangsraten in reguläre Beschäftigung dauerhaft vermindern.<sup>44</sup> Im Lebensverlauf kumulieren sich somit die im Querschnitt festzustel-

lenden Risiken der geringfügig Beschäftigten. Dieser Effekt reicht über die Erwerbsphase hinaus, da – auch nach der jüngsten Reform – aus Minijobs nur geringfügige Rentenansprüche erwachsen.

Eine weitere neu geschaffene Institution, die die Übergangsentscheidungen von Müttern betrifft, ist das Betreuungsgeld. Seine dynamischen Wirkungen müssen zukünftig genau beobachtet werden. Ex ante-Simulationsrechnungen des ZEW legen nahe, dass das Betreuungsgeld in der Lebensverlaufsperspektive ungünstige Wirkungen entfalten könnte. Einerseits entsteht ein Anreiz für eher niedrig qualifizierte Mütter, sich vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen. Andererseits könnte es gerade Kinder aus bildungsfernen Schichten, die davon besonders würden, vom Zugang zu öffentlich bereitgestellter frühkindlicher Bildung fernhalten. Zusammen mit dem Ausbau der Kindertagesbetreuung, der höheren Einkommenschichten relativ stärker zugute kommt, könnte das Betreuungsgeld die soziale Ungleichheit längerfristig also eher vergrößern.<sup>45</sup>

### 3. Alleinerziehende

Eine Bevölkerungsgruppe, die wegen ihres besonders hohen Einkommens- und Armutsrisikos besondere Aufmerksamkeit verdient, ist die Gruppe der Alleinerziehenden. Wie etwa die in den Alleinerziehendenreports des BMAS zusammengetragenen empirischen Erkenntnisse zeigen, differenzieren sich die Lebenslagen der Alleinerziehenden in Deutschland sehr stark aus. Um zielgenaue Handlungsperspektiven zu entwickeln, scheint es daher ratsam, die Gruppe der Alleinerziehenden – einer Darstellung entlang der Lebensphasen gemäß – noch weiter zu untergliedern.

Zu unterscheiden wären die Fälle der – überwiegend jüngeren – Alleinerziehenden, deren Status durch den Wegfall eines Partners nach kurzer Bindungszeit zustande kommt, und die Fälle der – überwiegend älteren – Alleinerziehenden, die diesen Status im Regelfall durch Scheidung oder Trennung nach einer längeren Partnerschaftsphase erreichen. In der ersten Gruppe prägt die Lösung von Fragen der Organisation der Ausbildung, des Einstiegs in den Arbeitsmarkt und der Vereinbarkeit von Erziehung und Beruf die Einkommens- und Armutsrisiken im weiteren Lebensverlauf. In der anderen Gruppe sind dagegen der volle berufliche Wiedereinstieg nach längerer Erwerbsunterbrechung oder Karrieren in Teilzeit- und geringfügiger Beschäftigung, sowie die Sicherung eines ausreichenden eigenständigen Einkommens im Rentenalter, zu lösende Herausforderungen.

Bei der Analyse der Dynamik der sozialen Lage von Alleinerziehenden ist weiterhin zu beachten, dass der Status selbst ein äußerst dynamisches Phänomen ist. Etwa die Hälfte derjenigen, die alleinerziehend werden, ist schon nach drei bis vier Jahren nicht mehr alleinerziehend. Soweit damit ein Aufstieg in

<sup>44</sup> Vgl. Caliendo, M., S. Künn und A. Uhlendorff (2012), Marginal Employment, Unemployment Duration and Job Match Quality, IZA Diskussionspapier Nr. 6499, Bonn; Wippermann, C. (2012), Frauen im Minijob - Motive und (Fehl-)Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebenslauf, BMFSFJ, Berlin.

<sup>45</sup> Vgl. Beninger, D., H. Bonin, J. Horstschräer und G. Müller (2010), Wirkungen eines Betreuungsgeldes bei bedarfsgerechtem Ausbau frühkindlicher Kindertagesbetreuung: Eine Mikrosimulationsstudie, DIW-Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 79, 147-168.

der Einkommensverteilung einhergeht, könnte die Querschnittsbetrachtung die Armutsrisiken die tatsächliche Bedeutung des Status für die Ungleichheit im Lebensverlauf überzeichnen. Umgekehrt heißt dies, dass vor allem die soziale Lage der Alleinerziehenden, bei denen sich der Status als Alleinerzie-

hender verfestigt, näher zu betrachten ist. Bei dieser Gruppe könnte die Querschnittsbetrachtung das wahre Ausmaß der im Lebensverlauf auftretenden Einkommensprobleme und Armutsrisiken noch unterschätzen.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)1182**

28. Mai 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Juni 2013

## a) Unterrichtung durch die Bundesregierung

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/12650

## b) Entschließungsantrag der Abgeordneten Frank Heinrich, Dr. Matthias Zimmer, Peter Weiß (Emmendingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Sebastian Blumenthal, Heinz Golombek, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

zu der Beratung der Unterrichtung durch die Bundesregierung - BT-Drs. 17/12650

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/13250

## c) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Lösekrug-Möller, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die notwendigen politischen Konsequenzen aus der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ziehen - BT-Drs. 17/13102

## d) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Verschleierung verhindern - Berichterstattung über Armut und Reichtum auf eine unabhängige Kommission übertragen - BT-Drs. 17/12709

**Christoph Schröder, Köln**

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht konzentriert sich in seinem analytischen Hauptteil auf ein Lebensphasenmodell und damit auf Chancengerechtigkeit. Die Koalition hebt in ihrem Entschließungsantrag (Drucksache 17/13250) die Bedeutung des Arbeitsmarkts hervor und verweist auf die Erfolge bei der Senkung der Arbeitslosenzahlen. Die Oppositionsparteien sehen den Bericht als zu wenig problemorientiert und teilweise schönfärbend an. Bemängelt wird beispielsweise eine Individualisierung von Armut und teilweise eine unzureichende Beteiligung der Reichen. Gefordert wird deshalb auch mehr Umverteilung durch das Steuersystem und die Einführung eines flächendeckenden allgemeinen Mindestlohns.

**Entwicklung von Armut und Ungleichheit.** Die Einkommensarmut ist zwar auf lange Sicht merklich

gestiegen, seit dem Jahr 2005 zeigt sich jedoch kein signifikant ansteigender Wert. Dies zeigen die Verläufe der Armutsrisikoquoten aus verschiedenen Erhebungen. So teilt beispielsweise Wagner (2012): „Die Veränderungen seit 2005 sind aber so gering, dass man nicht sicher sagen kann, ob Ungleichheit und Armutsgefährdung wachsen oder sinken. Alle verfügbaren Informationen lassen nur die Aussage zu, dass die Einkommensungleichheit von 2005 bis 2010 recht stabil ist, und Ungleichheit und Armutsgefährdung in Deutschland etwas höher sind als zur Jahrtausendwende“ (Gert Wagner, DIW-Wochenbericht, 43/2012). Das bedeutet insbesondere auch, dass die Neuregelung durch die Hartz-IV-Gesetze, die im Jahr 2005 in Kraft traten, auch nicht für einen Anstieg von relativer Einkommensarmut verantwortlich gemacht werden können, denn dieser ist statistisch signifikant überhaupt nicht feststellbar.

Die Entwicklung von Armut ist tatsächlich schwieriger festzustellen als die von relativer Einkommensarmut. Nach der Definition der Europäischen Union sind Personen dann arm, wenn sie aufgrund von Ressourcenmangel nicht den (an den Verhältnissen des Mitgliedslandes gemessenen) Mindestlebensstandard erreichen können. Damit hat Armut zwei Seiten: Die der Ressourcen und die der tatsächlichen Lebensverhältnisse. Das Einkommen ist hier eine wichtige Einflussgröße, aber nicht die alleinige. Denn ein unzureichendes Einkommen könnte auch durch den Verzehr eines hinreichend großen Vermögens ergänzt werden. Wichtig sind zudem soziale Netzwerke und Haushaltsführungskompetenzen im weiteren Sinne. Im Besonderen kann auch nicht gesagt werden, dass ein einmal gewählter Prozentsatz des mittleren Einkommens immer die gleiche Armutsrelevanz hat. Es kann nämlich durchaus sein, dass sich der Einkommensbedarf, der zur Deckung des Mindesteinkommens nötig wäre, und das mittlere Einkommen nicht parallel entwickeln. Deshalb lässt sich aus der Entwicklung von relativer Einkommensarmut (Armutsrisikoquote) nicht ohne weiteres auf die Entwicklung des Mindestlebensstandards schließen. Umfragen zur subjektiv empfundenen Einkommensarmut, zeigen dass sich zum einen zwischen den Ländern eine weit größere

Spanne in der Betroffenheit ergibt als bei relativer Einkommensarmut und dass zum anderen der Bezug zur Einkommenshöhe bei der subjektiven Einkommensarmut weit deutlicher ist als bei relativer Einkommensarmut. So fühlen sich nur 2 Prozent der Dänen und Schweden aber rund die Hälfte der Ungarn und Bulgaren subjektiv einkommensarm. Dies deutet darauf hin, dass ein Wohlstandszuwächse generierendes Wachstum durchaus armutsdämpfend sein kann und nicht nur die (stärkere) Umverteilung des vorhandenen Einkommens. Die relative Einkommensarmut als alleinige Zielgröße bei der Armutsbekämpfung zu wählen, wäre daher nicht problemadäquat.

**Betroffenheit von Armut.** Die Analyse der Armut mit verschiedenen Indikatoren zeigt, dass Alleinstehende, Alleinerziehende, Arbeitslose und Personen mit Migrationshintergrund (wobei es zwischen den Gruppen selbstverständlich Überschneidungen gibt) zu den besonders betroffenen Personengruppen. Dies gilt sowohl in Deutschland als auch in Europa (Schröder, 2013).

#### Personen mit besonderem Armutsrisiko

Anteil der von Armut betroffenen Personen an der jeweiligen Gruppe im Jahr 2010/2011 in Prozent

	Deutschland	EU	EU-15	NMS <sup>1)</sup>
<b>Relativ einkommensarme Personen<sup>2)</sup></b>				
Insgesamt	16	17	17	18
Ausland	18	25	25	16
Alleinerziehende	37	35	35	34
Alleinstehende	32	26	26	25
Kinderreiche	16	25	23	37
Arbeitslose	68	46	46	47
Erwerbstätige	8	9	8	11
<b>Deprivierte Personen<sup>3)</sup></b>				
Insgesamt	5	9	6	19
Ausland	4	10	10	18
Alleinerziehende	17	18	16	32
Alleinstehende	12	12	9	26
Kinderreiche	5	11	8	30
Arbeitslose	30	25	21	41
Erwerbstätige	3	8	4	19
<b>Konsistent arme Personen<sup>4)</sup></b>				
Insgesamt	4	4	3	8
Ausland	4	6	6	6
Alleinerziehende	12	11	10	16
Alleinstehende	9	7	6	12
Arbeitslose	30	18	16	26
Erwerbstätige	1	2	1	4

- 1) Neue Mitgliedstaaten (EU ohne EU-15).
- 2) Einkommen von weniger als 60 Prozent des Median des bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens.
- 3) Mindestens vier von neun Grundbedürfnissen können aus finanziellen Gründen nicht erfüllt werden.
- 4) Relativ einkommensarm und depriviert.

Quellen: Eurostat; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Bei allen Gruppen zeigt sich ein enger Zusammenhang mit der Beteiligung am Arbeitsmarkt. Dies ist bei den Arbeitslosen besonders offensichtlich. Die Armutsrisikoquote ist viermal so hoch wie im Durchschnitt der Bevölkerung. Nimmt man die konsistente Armut – eine Kombination aus relativer Einkommensarmut und starker materieller Entbehrung – ist die Betroffenheitsquote sogar achtmal so hoch wie im Durchschnitt der Bevölkerung. Bei den Alleinerziehenden ergibt sich die hohe Betroffenheit ebenfalls durch die geringe Erwerbsintensität. Hier könnte eine stärkere Ganztagsbetreuung helfen (Anger et al., 2012). Das Betreuungsgeld ist in diesem Zusammenhang kritisch zu sehen, da es Anreize für den Austritt aus dem Erwerbsleben setzt und eine Spezialisierung der innerfamiliären Arbeitsteilung auf Erwerbsarbeit einerseits und Hausarbeit andererseits begünstigt (Plünnecke, 2012). Eine Ganztagsbetreuung könnte auch Kindern aus bildungsfernen Schichten helfen, ihre schulischen Leistungen zu verbessern. Personen mit Migrationshintergrund haben ebenfalls häufig Schwierigkeiten ihre Qualifikation anerkannt zu bekommen oder haben mit Sprachproblemen zu kämpfen. Hier wären Sprachförderungsmaßnahmen und gezielte Nachschulungen – um für eine Qualifikationsanerkennung fehlende Elemente nachzuholen – hilfreich. Ein hohes Alter führt in Deutschland bisher nicht zu einem überdurchschnittlich hohen Armutsrisiko, die Quote nähert sich aber in den letzten Jahren an den Durchschnitt an. Hier ist es wichtig, durch eine hohe Erwerbsbeteiligung keine großen (ungewollten) Lücken in der Erwerbsbiographie entstehen zu lassen – der Arbeitsmarkt wirkt also auch hier hinein.

**Umverteilung.** Deutschland ist im internationalen Vergleich ein Land mit einem hohen Umverteilungsvolumen. Innerhalb der Europäischen Union ist Deutschland das Land, das die Umverteilung der

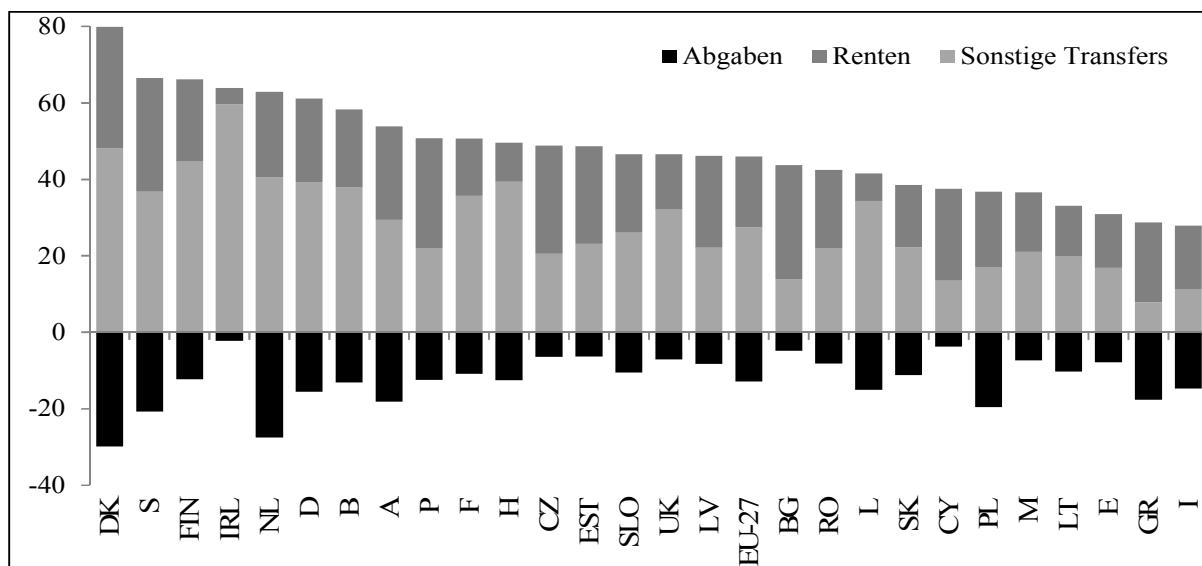
Markteinkommen gemessen am Gini-Koeffizienten am sechststärksten reduziert. Dabei ist die Ungleichheitsreduktion in vier der sechs Länder, die bei der Armutsbekämpfung deutlich besser abschneiden als Deutschland, niedriger als hierzulande. Auch was den Transferanteil des unteren Einkommensfünftels am Nettoeinkommen angeht, belegt Deutschland den sechsten Platz. Dies gilt sowohl mit als auch ohne die gesetzlichen Renten (Niehues, 2013).

Die Umverteilungswirkung der Einkommensteuer hat dabei trotz der Absenkung des Spitzensteuersatzes zugenommen. So ist die Ungleichheit der Einkommen nach Steuern heute niedriger als sie wäre, wenn noch die Steuersätze und die Einkommensgrenzen (zu konstanten Preisen) der Tarife 1962, 1995 oder 1998 gelten würden (Brügelmann/Schäfer, 2012). Die Befunde zeigen somit, dass Deutschland in Bezug auf Umverteilung im internationalen Vergleich nicht als ein ausgesprochen marktliberales Land anzusehen ist.

Kritisch zu beurteilen als Mittel zur Armutsbekämpfung ist die Einführung eines Mindestlohns. Denn auch ein Mindestlohn ist eine Form der Umverteilung. Diese erfolgt dann entweder durch Lohnzugeständnisse der über den Mindestlohn entlohnten Belegschaft oder durch Kostensteigerungen des Unternehmens, die entweder über Preissteigerungen an die Kunden weitergegeben werden können, oder zu Gewinneinbußen führen. Empirisch zeigt sich, dass 18 Prozent aller Beschäftigten und 14 Prozent aller Vollzeitbeschäftigten mit einem Bruttostundenlohn von jeweils unter 8,50 Euro relativ einkommensarm sind. Damit ist die Armutsrisikoquote dieser Gruppe kaum größer als in der Gesamtbevölkerung. Bei Setzung eines zu hohen Mindestlohns besteht aber die Gefahr steigender Arbeitslosigkeit, die mit einem weit höheren Armutsrisiko verbunden wäre.

**Abgaben und Transfers im unteren Einkommensbereich**

Anteile am Nettoeinkommen des untersten Einkommensquintils im Jahr 2009 in Prozent



Die Länder sind nach der Bedeutung der gesamten Transferleistungen (inklusive Renten) am Nettoeinkommen der 20 Prozent der Bevölkerung mit den geringsten Einkommen sortiert. Der Wert EU-27 kennzeichnet den bevölkerungsgewichteten Mittelwert aller EU-Staaten.

Quellen: Eurostat (EU-SILC); Institut der deutschen Wirtschaft Köln

**Literatur:**

Anger, Christina / Fischer, Mira / Geis, Wido / Lotz, Sebastian / Plünnecke, Axel, 2012, Ganztagsbetreuung von Kindern Alleinerziehender: Auswirkungen auf das Wohlergehen der Kinder, die ökonomische Lage der Familie und die Gesamtwirtschaft, IW-Analysen, Nr. 80, Köln

Brügelmann, Ralph / Schaefer, Thilo, 2012, Der Einkommenssteuertarif verteilt stärker um als je zuvor. Eine Simulationsanalyse, FiFo Discussion Papers, Nr. 12-03

Heumer, Moritz / Lesch, Hagen / Schröder, Christoph, 2013, Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko, in: IW-Trends, 40. Jg., Nr. 1, S. 19–36

Niehues, Judith, 2013, Staatliche Umverteilung in der Europäischen Union, in: IW-Trends, 40. Jg., Nr. 1, S. 51–67

Plünnecke, Axel, 2012, Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 14.9.2012: Fragenkatalog zum Thema „Einführung eines Betreuungsgeldes“, Deutscher Bundestag Ausschussdrucksache 17(13)188h, URL: [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a13/anhoerungen/archiv/2012/Betreuungsgeld/StellungnaStel/17\\_13\\_188h.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a13/anhoerungen/archiv/2012/Betreuungsgeld/StellungnaStel/17_13_188h.pdf) [Stand: 2013–05–19]

Schröder, Christoph, 2013, Armut in Europa, in: IW-Trends, 40. Jg., Nr. 1, S. 83–99

Wagner, Gert G., 2012, Zur Aussagekraft von Einkommens- und Armutsstatistiken, in: DIW-Wochenbericht, 79. Jg., Nr. 43, S. 32

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)1179**

28. Mai 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Juni 2013

## a) Unterrichtung durch die Bundesregierung

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/12650

## b) Entschließungsantrag der Abgeordneten Frank Heinrich, Dr. Matthias Zimmer, Peter Weiß (Emmendingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Sebastian Blumenthal, Heinz Golombek, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

zu der Beratung der Unterrichtung durch die Bundesregierung - BT-Drs. 17/12650

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/13250

## c) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Lösekrug-Möller, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die notwendigen politischen Konsequenzen aus der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ziehen - BT-Drs. 17/13102

## d) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Verschleierung verhindern - Berichterstattung über Armut und Reichtum auf eine unabhängige Kommission übertragen - BT-Drs. 17/12709

**Prof. Dr. Joachim Wiemeyer, Bochum****Zusammenfassung:**

Aus christlich-sozialethischer Sicht ist eine Gesellschaft anzustreben, die möglichst allen Gesellschaftsmitgliedern die volle Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gewährleistet. Dabei darf dies nicht im Widerspruch zur Generationengerechtigkeit geraten. Rationalitätsfallen im öffentlichen Sektor wie vermischte Zuständigkeiten und Finanzverantwortlichkeiten stehen einer dauerhaften strukturierten Gesellschaftspolitik, die durch eine ursachenadäquate und präventive Politik eine dauerhafte Teilhabe aller ermöglicht, entgegen. Besonders im Bereich der Vermögenspolitik erscheint eine Politik, die eine breitere Verteilung der Vermögensbestände ermöglicht, erforderlich. Forschungsdesiderate bestehen neben der Erfassung der Vermögensverteilung vor allem in den Bereichen dauerhaften Bezugs von

Arbeitslosengeld II, sozialer Differenzen der Lebenserwartung, der Erwerbsarbeit im Alter jenseits der regulären Altersgrenzen und von Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen sowie der Schattenwirtschaft.

**Einleitung**

Aus der normativen Sicht der Christlichen Sozialethik stellen Fragen von „Armut und Reichtum“ einen wichtigen Gegenstand sozialethischer Reflexion dar. Daher sind zunächst die normativen Grundlagen darzulegen, die sowohl die Suche nach den empirischen Zusammenhängen und Sachverhalten anleiten wie das politische Handeln bestimmen sollten. Im zweiten Schritt ist dann anzudeuten, wie eine systematisch angelegte Gesellschaftspolitik für mehr soziale Gerechtigkeit sorgen kann. Im dritten



Schritt sind dann einige Forschungsdesiderate in den Blick zu nehmen.

### I. Normative Grundlagen

Die Erstellung eines Armuts- und Reichtumsberichts ist durch das ökumenische Sozialwort „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ der beiden großen Kirche in Deutschland 1997 gefordert worden.<sup>46</sup> Diesem kirchlichen Anliegen ist der Deutsche Bundestag 2000 gefolgt. Daher liegt es nahe, die aus der Christlichen Sozialethik stammende normative Perspektive zu skizzieren, die sowohl für die Erforschung der sozialen Verhältnisse wie für die Politikgestaltung eine Orientierung bietet.

In der christlichen Tradition spielt Zuwendung zu Armen, Bedrängten, Unterdrückten und am Rande der Gesellschaft stehenden Menschen eine wichtige Rolle („vorrangige Option für die Armen“). Es geht um die Inklusion aller in die Gesellschaft. Alle sollen partizipieren können am sozialen Leben, an den materiellen Möglichkeiten der Gesellschaft sowie an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen. Allen Erwerbsfähigen ist die Teilhabe an der Erwerbsarbeit zu ermöglichen. Eine demokratische Gesellschaft ist nicht mit jeder Form sozialer Ungleichheit in Einkommen, Bildung und Vermögen vereinbar. Aus christlich-sozialer Sicht ist eine Gesellschaft anzustreben, in der Solidarität und ein sozialer Zusammenhalt gegeben ist, so dass sich möglichst alle Bürger einer Gesellschaft auch als Teil dieser Gesellschaft empfinden können und von ihren Mitbürgern auch so angesehen werden.

Der demokratische Charakter der Gesellschaft mit der staatsbürgerlichen Gleichheit und die Chancen zukünftiger Generationen bedingen eine Begrenzung sozialer Ungleichheit nach unten. Die Chancen nachfolgender Generationen werden maßgeblich beeinflusst von der Einkommenssituation der Elternhaushalte wie dem öffentlichen Angebot (Kinderbetreuung, Schule, Beratung). Da andere Faktoren (individuelle Leistungsmotivation, Sozialisation im Elternhaus) weniger gesellschaftlich beeinflussbar sind, sind zumindest bei Einkommen und sozialer Infrastruktur hinreichende Voraussetzungen für Verwirklichungschancen bereitzustellen.

Die oftmals gehörte Kritik an Armutsbegriffen und relativen Armutsgrenzen bzw. Armutsrisikoquoten wie 60%, dass es bei einer Verdoppelung aller Einkommen genauso viele Arme wie vorher gibt, zeigt nicht die Unsinnigkeit der Armutsforschung und von Armutsbegriffen. Die Kritik ist deshalb verfehlt, weil sich das Problem der Teilhabe aller an den gesellschaftlichen Möglichkeiten auf jeder Stufe des gesellschaftlichen Wohlstandes neu stellt und insgesamt das Ausmaß von Ungleichheit in einer Gesellschaft zu begrenzen ist. Wenn der allgemeine Wohlstand steigt, sollen auch alle am wachsenden Wohlstand teilhaben.

Eine Gesellschaft, die große soziale Unterschiede vermeidet, zeigt weniger soziale Probleme (z. B.

Kriminalität, soziale Unruhen, Sucht- und Drogen-Problematik) und ist insgesamt produktiver und weltwirtschaftlich wettbewerbsfähiger, weil z. B. das Bildungspotential und die Begabungen in der Gesellschaft umfassend ausgeschöpft werden. Damit reduziert sich der vermeidliche Konflikt zwischen ökonomischer Effizienz und sozialer Gerechtigkeit. Hohe Produktivität und weltwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit sowie eine Begrenzung sozialer Ungleichheit schließen sich nicht aus, sondern bedingen einander, wenn Politik der sozialen Inklusion und Teilhabe vor allem eine präventiv angelegte Gesellschaftspolitik ist.

Auch wenn die bisher genannten Gesichtspunkte eher in Richtung Gleichheit tendieren, bedarf jede Gesellschaft jedoch als Leistungsanreize auch Einkommensunterschiede. Was geschieht, wenn diese zu gering sind, zeigt sich gegenwärtig etwa bei Schulleitern in Deutschland im Vergleich zu Lehrern ohne Leitungsaufgaben, wo mehr als 10% der Rektorenstellen unbesetzt bleiben, weil die kaum höhere Bezahlung bei Übernahme von Leistungsaufgaben der Verantwortung und den Anforderungen nicht entspricht. Arbeitseinsatz, Qualifikation, größere Verantwortung etc. legitimieren eine bessere Bezahlung. Diese wird auch gesellschaftlich akzeptiert, indem entsprechende Anstrengungen anerkannt werden.

Es ist aber darauf hinzuweisen, dass bei vielen Führungspositionen in der Gesellschaft der Inhalt und die Vielfalt der Arbeit und Aufgaben, die Gestaltungsmöglichkeiten, das sozialen Prestige und das öffentliche Ansehen etc. erhebliche nichtmaterielle Belohnungen darstellen, womit das Ausmaß und die Bedeutung materieller Entlohnungen zu relativieren sind. Für die Gewinnung geeigneter Personen für Führungsämter sind somit nicht allein materielle Anreize maßgeblich, sondern sind diese auch mit nichtmonetären Komponenten der Entlohnung verbunden. Die oftmals angesprochene internationale Konkurrenz um Führungskräfte, die entsprechend hohe Gehaltszahlungen erfordere, hat nur im geringen Umfang Bedeutung.

Im Sinne der Verteilungsgerechtigkeit ist zunächst bei den Markteinkommen anzusetzen, bevor Umverteilungsmaßnahmen in den Blick genommen werden. Es ist daher eine politisch zu gestaltende Aufgabe, dafür zu sorgen, dass Markteinkommen und Gewinne nur dann erzielt werden, wenn tatsächlich gesellschaftlich anerkannte Leistungen erbracht werden. Dies bedingt, dass nicht durch politisch gestaltete Marktzugangsbarrieren, private Abschottung von Märkten oder durch Privilegierung bestimmter Sektoren und Branchen überhöhte Einkommen erzielt und gesichert werden können. Auch darf eine Machtposition im Kontext einer Organisation nicht dazu führen, dass es zu einer Selbstprivilegierung kommen kann bzw. zu einem gegenseitigen Aufschaukeln von Gehältern, z. B. indem Vorstandsmitglieder von Großunternehmen als Aufsichtsräte Kollegen hohe Vorstandsvergütungen gewähren und dann beim eigenen Aufsichtsrat analoge Gehaltsforderungen erheben. Belohnungen müssen auch immer mit entsprechender Risikoübernahme korrelieren.

<sup>46</sup> Vgl. Rat der EKD / Deutsche Bischofskonferenz, Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit, Bonn / Hannover 1997, Nr. 219.

Auf der anderen Seite ist dort, wo bestimmte Marktseiten sich in einer unterlegenen Marktposition befinden (z. B. Arbeitnehmer in nicht gewerkschaftlich organisierten Branchen, Kleinbauern, andere kleine Selbständige), dafür zu sorgen, dass prioritär auf dem Weg der Selbsthilfe (Gewerkschaften, Genossenschaften), die sekundär staatlich gestützt wird, und tertiär auch durch unmittelbare staatliche Regelungen ein angemessenes Leistungsentgelt zu sichern ist.

Eine gesellschaftliche Teilhabe (durch progressive Besteuerung) an individuellen Leistungsentgelten ist legitim, weil in der Regel die höheren Einkommensbezieher eine gesellschaftlich finanzierte freie Ausbildung genossen haben, die öffentliche Infrastruktur und der Rechtsstaat sowie das allgemeine gesellschaftliche Wohlfahrtsniveau erst die individuelle Erzielung von Einkommen ermöglicht. Es ist dringend erforderlich, dass die tatsächlichen Steuerpflichten, besonders bei Unternehmensgewinnen –, um nicht weiter mittelständische Unternehmen mit Inlandsbezug zu benachteiligen – und bei Zins- und Dividendeneinkommen, realisiert werden. Dies erfordert die internationale Koordinierung der Gewinnbesteuerung und einen entsprechenden Datenaustausch.

Gerechtigkeitsfragen betreffen nicht nur den jeweiligen Zeitpunkt, sondern haben auch eine langfristige Dimension im Sinne der Generationengerechtigkeit. Daher dürfen gegenwärtige Probleme nicht auf Kosten zukünftiger Generationen mittels einer hohen Staatsverschuldung oder durch die Fixierung von Sozialleistungsansprüchen, die langfristig hohe Beitragssteigerungen zur Folge hätten, „gelöst“ werden.

Die Christliche Sozialethik gibt über diese normative Grundorientierung hinaus keine konkreten Vorgaben, weil die genaue Festlegung von Freibeträgen und Steuersätzen, der Höhe von Sozialleistungen etc. empirische Sachverhalte betrifft, nämlich ob z. B. eine hohe Steuerprogression Leistungsanreize mindert oder ein bestimmter Mindestlohn Arbeitsplätze vernichtet. Der Politik dafür Entscheidungsgrundlagen zu liefern, ist Aufgabe empirischer Wissenschaften. Zu den konkreten Entscheidungen der Festlegung ist die Politik berufen. Da Verteilungsfragen sich gerade im politischen Meinungsstreit besonders für die Zuspitzung in Wahlauseinandersetzungen eignen, gibt es in vielen Bereichen den sinnvollen Brauch, die Festlegung durch langfristige Regelungen und formale Verfahren (z. B. Rentenanpassungen) zu versachlichen. Dies könnte auch bei der Festlegung von Lohnuntergrenzen sinnvoll sein.

## II. Anmerkungen zum Armuts- und Reichtumsbericht

### 1. Rationalitätsdefizite in der öffentlichen Hand

Im Armuts- und Reichtumsbericht wird selbst darauf hingewiesen, dass die Bundesagentur für Arbeit mehrere Milliarden Euro aufwendet, um Schulgänger nachzuqualifizieren, um sie für die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung zu befähigen. Damit werden Versäumnisse in der vorschulischen und schulischen Ausbildung sowie Sozialisationsdefizite

im Elternhaus aufgearbeitet. Dies ist aber nur ein Beispiel dafür, dass innerhalb des öffentlichen Sektors zwischen Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen Kompetenzen und Finanzmittel nicht so aufgeteilt sind, dass mit einem vorhandenen Finanzvolumen in gesellschaftspolitischer Hinsicht die größte Effektivität erzielt wird.

Solche Rationalitätsdefizite bestehen auch, wenn z. B. keine Sportanlagen und Sportlehrer für täglichen Sportunterricht in der Schule, keine ausreichenden Mittel für gesunde Ernährung in Schulumenschen (vor allem in Ganztagschulen) zur Verfügung stehen, hingegen die Krankenversicherung ernährungsbedingte Erkrankungen unbegrenzt finanziert. Ebenso bestehen Probleme bei der Integration von Migrantinnen (z. B. längerfristig Geduldete), wenn durch geringere Aufwendungen für das rechtzeitige Erlernen der deutschen Sprache und für berufliche Qualifikationen ein späterer Sozialleistungsbezug (höhere Arbeitslosenrate, Renten unterhalb der Grundsicherung) vermieden werden kann.

Viele im Armuts- und Reichtumsbericht aufgezeigte sinnvolle Maßnahmen stellen lediglich Anlauffinanzierungen (Ganztagschulen, Krippenausbau) oder zeitlich befristete Modellprojekte dar, deren Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit nicht gewährleistet sind. Dies unterstreicht ebenfalls die genannten Strukturprobleme des öffentlichen Sektors.

Solche Rationalitätsfallen können über den öffentlichen Sektor hinausgehen, wenn mangelnde Gesundheitsvorsorge in Betrieben zwar nicht zu Leistungsfällen (Unfälle, Berufskrankheiten) in der allein von Unternehmen finanzierten Unfallversicherung, aber zur frühzeitigen Erwerbsunfähigkeit führen. Politische Gestaltung bedeutet, solche Rationalitätsfallen zu vermeiden, um bei gegebenem Mitteleinsatz bessere Ergebnisse zu erreichen. Im Privatsektor werden – auch angesichts des absehbaren Fachkräftemangels – Investitionen in Ausbildung und Weiterbildung vernachlässigt, die eine Aufstiegsdynamik in allen Qualifikationsstufen in Gang setzen und letztlich auch angelernten und ungelerten Arbeitskräften bzw. Arbeitslose, Behinderte, gesundheitlich eingeschränkte Personen erreichen.

### 2. Gesellschaftspolitik als langfristige Strukturpolitik

Die Darstellung des Berichts in Lebensphasen macht deutlich, wo seit langen Jahren strukturelle Probleme (z. B. geringe Aufstiegschancen, Arbeitslosigkeit bei Personen ohne Schulabschluss und ohne berufliche Qualifikation, hohe und längerfristige Armutsrisikoquote bei Alleinerziehenden, mangelhafte Integration von Migrantinnen) bestehen, ohne dass es bisher gelungen ist, deutlich messbare Fortschritte zu erreichen.

Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass es zwischen dem jeweils auf vier Jahre bezogenen Armuts- und Reichtumsbericht der jeweiligen Bundesregierung und den dort thematisierten Problemstellungen eine zeitliche Diskrepanz gibt, weil viele soziale Probleme in der Gesellschaft ursachenadäquat und nachhaltig nur mittel- bis langfristig gemindert werden können und einen längeren Zeithorizont als eine

Wahlperiode erfordern. Soziale Marktwirtschaft ist nicht nur eine gute Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, sondern eine zielgerichtete Gesellschaftspolitik. Eine solche Gesellschaftspolitik, die durch Vorbeugung und Vorsorge soziale Übel langfristig eingrenzt, ist sozialetisch erwünscht. Eine solche Politik möchte nicht nachträglich Fehlentwicklungen reparieren und ausgleichen, sondern möglichst vermeiden und damit bereits im Ansatz die Entstehung sozialer Problemlagen verhindern. In vielen Fällen kann daher aber nach vier Jahren keine Erfolgsbilanz vorgelegt werden.

In dem Bericht ist bereits auf die Notwendigkeit frühkindlicher Bildung hingewiesen worden. Trotzdem ist es deutschlandweit bisher nicht gelungen, diese – im Gegensatz zu einem Universitätsstudium – flächendeckend kostenfrei anzubieten. Hier liegen verfehlte Prioritätssetzungen der öffentlichen Hand vor.

Einen weiteren vorbeugenden Ansatz stellt die Vermeidung von Altersarmut dar. Hier fehlt die Verpflichtung zur Vorsorge von Selbständigen. Ebenso gibt es keine verpflichtende private Vorsorge für alle Arbeitnehmer, die die Absenkung des Rentenniveaus kompensiert. Es ist verfehlt, für alle das Rentenniveau abzusenken, aber nicht alle zugleich zur privaten Vorsorge zu verpflichten. Weil untere Einkommensgruppen häufig ganz auf private Vorsorge verzichten, kommt die staatliche Förderung der Vorsorge eher Angehörigen der Mittelschicht zugute. Solche Maßnahmen würden sich aber erst nach Jahrzehnten positiv auswirken.

Der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit bzw. die Chance, im Fall des Arbeitsplatzverlustes eine neue Stelle zu erhalten, liegt in der beruflichen Qualifikation. Besonders erfolgversprechend sind nicht Bildungsmaßnahmen für Arbeitslose außerhalb von Betrieben, sondern für Personen in der Arbeitswelt, um ihnen auch Aufstiegsperspektiven zu geben. Offensichtlich gibt es eine Vernachlässigung von weniger qualifizierten Personen in der beruflichen Weiterbildung (z. B. Arbeiter). Vor allem müssen Wege gefunden werden, damit Personen, die im Niedriglohnssektor Beschäftigung gefunden haben, Möglichkeiten zu einer Aufstiegsdynamik finden.

Öffentliche Dienstleistungen (z. B. Kinderbetreuung) müssen so organisiert sein, dass sie Alleinerziehenden und Familien tatsächlich ermöglichen, den Lebensunterhalt für die Kinder selbst zu erzielen. Wenn z. B. in bestimmten Berufen ein Hauptarbeitstag am Samstag liegt (z. B. Einzelhandel, Friseur), müssen Öffnungszeiten und Betreuungsmöglichkeiten für Vorschul- und Schulkinder dem angepasst werden. Dies ist auch eine Herausforderung für die kirchlichen Träger von Krippen und Kindergärten.

Im Armuts- und Reichtumsbericht wird zutreffend darauf verwiesen, dass sich in einigen deutschen Großstädten eine zunehmende Segregation andeutet. Städtische Segregation ist aber zumindest teilweise vermeidbar, wenn durch Gestaltung des öffentlichen Lebensraumes (Grünanlagen, Spielmöglichkeiten für Kinder), Verkehrsgestaltung und Verkehrsanbindung des öffentlichen Nahverkehrs, soziale Infrastruktur (Kindergärten, Schulen, Stadtteil- bzw. Jugendzen-

ten), Sport- und Freizeitanlagen, Mischbebauung (Einfamilien- und Reihenhäuser in Kombination mit Mietshäusern statt Monostruktur) und Mischbelegung von Wohnungen dem entgegengewirkt wird. Dazu müssen aber Kommunen auch über die notwendigen Flächen, kommunale Wohnungsbaugesellschaften sowie Finanzmittel verfügen. Dies ist in einer Reihe deutscher Großstädte (z. B. Ruhrgebiet) nicht mehr der Fall.

Eine solche präventive Gesellschaftspolitik ist einer reaktiven Sozialpolitik, die erst dann wirksam wird, wenn soziale Problemlagen (Arbeitslosigkeit, Krankheit, niedrige Renten) bereits eingetreten sind, vorzuziehen. Dabei bleibt eine reaktive Sozialpolitik immer relevant, weil individuelle Schicksalsschläge (Krankheit), Probleme in familiären Beziehungen (Trennung, Scheidung), individuelles Fehlverhalten (Kriminalität), Missbrauch von Freiheitsmöglichkeiten der Gesellschaft (Unfälle bei Risikosportarten, Drogengebrauch, Überschuldung als Folge unwirtschaftlicher Haushaltsführung etc.) auch durch eine strukturell vorbeugende Politik nicht völlig ausgeschlossen werden können.

### 3. Vermögenspolitik als gesellschaftliche Gestaltungsaufgabe

Zu der Vermögenslage in Deutschland enthält der Bericht relativ wenige Angaben, die häufig auch noch Jahre zurückliegen. Hier erscheint eine aktuelle und differenzierte Darlegung der Vermögensarten (Grund- und Hausbesitz, Sparanlagen, Wertpapiere, Lebensversicherung), der Sparquoten verschiedener Haushaltstypen, einer differenzierten Verteilung auf Haushalte nach Altersgruppen, sozialer Stellung etc. notwendig. Die Untersuchungen der EZB zur Vermögenslage innerhalb des Euroraums zeigen, dass in der Qualität der Daten und ihrer angemessenen Interpretation (sind haushaltsbezogene Daten sinnvoll, wenn sich die Haushaltsgröße in einzelnen EU-Ländern unterscheidet?) beachtliche Unterschiede bestehen. Hier stellt sich ein erheblicher Forschungsbedarf. Die vorliegenden Daten zeigen aber eine eindeutige Tendenz der Vermögenskonzentration bei den 10% wohlhabendsten Haushalten, während die untere Hälfte der Haushalte fast vermögenslos ist. Dies ist als sozialetisch problematisch anzusehen.

In der Vergangenheit gab es in Deutschland eine lange Tradition staatlicher Vermögenspolitik (Eigenheimförderung, Volksaktien, 624-DM-Gesetz etc.). Viele dieser Maßnahmen sind der Konsolidierung öffentlicher Haushalte zu Opfer gefallen. Die Vermögensbildung in breiten Bevölkerungskreisen leidet aber in der Gegenwart daran, dass vermutlich die Niedrigzinspolitik der EZB auf Jahre hinaus bei Ersparnissen eine Realwertsicherung nach Abzug von Inflationsrate und Kapitalertragssteuer nicht garantiert. Auch kapitalgedeckte betriebliche Altersversorgungssysteme geraten in Schwierigkeiten, weil vielfach mit einem Zins von 4% kalkuliert wurde. Dieser Zinssatz wird wohl mittelfristig nicht zu realisieren sein. Auch das bei vielen Haushalten bisher beliebte Instrument der Lebensversicherung muss den Garantiezins unter die übliche Inflationsrate senken. Der Bund will seine Refinanzierung von

Privatanlegern vollständig auf institutionelle Anleger umstellen (Schließung der Finanzagentur für Privatanleger, Einstellung von Bundesschatzbriefen). Auf Grund der hohen Volatilität von Börsen durch den Einfluss der institutionellen internationalen Finanzspekulation haben sich Privatanleger in großer Zahl von Aktienmärkten zurückgezogen. Die Niedrigzinspolitik der EU bringt die Gefahr mit sich, dass es zu einer Überinvestition in Immobilien (Flucht in Betongold) kommt.

Durch Anlagen bei Lebensversicherungen und Fonds können private Haushalte zwar eine Risikostreuung erzielen, ihr Ertrag wird aber erheblich durch Vertriebsprovisionen, Ausgabenzuschläge, Depotgebühren etc. gemindert. Es fehlen kostengünstige, stabile Anlageformen mit einer hinreichenden Rendite für nicht besonders risikobewusste Anleger (Durchschnittssparer), wie sie bisher von der Finanzagentur zur Finanzierung der Bundesschuld geboten wurde.

Bei der Vermögensbildung ist zu berücksichtigen, dass in einer Leistungsgesellschaft erst nach 30 und mehr Jahren durch Erwerbseinkommen ein nennenswertes Vermögen für Durchschnittsverdiener aufgebaut werden kann. Daher ist das Vermögen bei Personen, die nicht in Deutschland geboren sind, oder bei den früheren DDR-Bürgern erheblich geringer, zumal bei niedrigeren Durchschnittslöhnen dieses Personenkreises die Sparfähigkeit geringer ist. Es muss aber auch für Durchschnittsverdiener möglich sein, im Lebenslauf Ersparnisse zu bilden, besonders weil 50% der Bevölkerung nicht mit nennenswerten Erbschaften rechnen kann.

Im Kontext einer strukturierten Politik, die breiten Bevölkerungskreisen einen Vermögensaufbau ermöglicht, stellt sich auch die Problematik der Erbschaftsbesteuerung. Erben stellt für den Erbpfänger ein Vermögenszuwachs dar, der prinzipiell die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhöht. Daher steht er auch für eine Besteuerung zur Verfügung. Angesichts der Relation des jährlichen Vererbungsvolumens und des tatsächlichen Erbschaftssteueraufkommens dürfte hier ein gewisser Spielraum zur Einnahmeerhöhungen bestehen.

### III. Forschungsdesiderate

Bereits in den Ausführungen zur Vermögenspolitik ist auf das Defizit hingewiesen worden, dass über die Vermögensverteilung keine hinreichend detaillierten und aktuellen Angaben vorliegen.

Weitere Forschungsdesiderate liegen in folgenden Punkten:

1. Es gibt 1,5 - 1,8 Millionen Personen, die sich seit der Einführung von Arbeitslosengeld II ununterbrochen im Leistungsbezug befinden. Dies ist als systematische soziale Ausgrenzung zu deuten. Dabei werden nur Personen in diesen Kreis aufgenommen, die mindestens drei Stunden täglich arbeitsfähig sind. Es sind genaue Un-

tersuchungen darüber erforderlich, warum Menschen langfristig im Bezug von Arbeitslosengeld II verbleiben und welche Ansätze es gibt, auch solche Personen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

2. Im Feld der Gesundheit wird zwar eine erhebliche soziale Ungleichheit, z. B. hinsichtlich des Gesundheitszustandes, erwähnt. Es werden aber keine Daten hinsichtlich von Unterschieden in der Lebenserwartung nach Bevölkerungsgruppen und sozialer Stellung angeführt. Hier sind verstärkte Erhebungen über Ursachen von Ungleichheiten und Präventionsmöglichkeiten notwendig.
3. In einer lebenslaufbezogenen Darstellung fehlen Angaben über Ausmaß und Motivation der Erwerbsarbeit oberhalb des Rentenalters (65+). Ist dies auf finanzielle Engpässe oder vor allem auf einen guten Gesundheitszustand und den Wunsch, sich weiter in der Arbeit entfalten zu können, zurückzuführen?
4. Neben den offiziellen Statistiken gibt es bei der Einkommenssituation vieler Haushalte sowohl Unterversorgungsprobleme (verschämte Armut: potentiell Anspruchsberechtigte in SGB II, Grundsicherung im Alter) wie zusätzliche Einkommen im Kontext der Schattenwirtschaft. Einkommen aus Schwarzarbeit könnten die Armutsquoten relativieren. Es sollte versucht werden (z. B. durch anonyme Befragungen), auch diese Phänomene miteinzubeziehen.

### IV. Fazit

Eine umfassende und regelmäßige Berichterstattung über Einkommens- und Vermögensverteilung sowie soziale Indikatoren stellen für die Politik ein unverzichtbares Instrumentarium dar. Bisher sollte der Armuts- und Reichtumsbericht in der Mitte der Legislaturperiode erstellt werden. Er ist in diesem Jahr faktisch aber erst am Ende der Periode veröffentlicht worden. Sowohl der Bericht selbst wie die vorliegenden Stellungnahmen und Resolutionsentwürfe der Fraktionen zeigen, dass er damit zu einem Wahlkampfthema geworden ist. Dies dient häufig nicht der sachbezogenen Diskussion zu den nicht einfach zu bewältigender Problemlagen, die häufig eine Legislaturperioden übergreifende mittel- bis langfristige angelegte gesellschaftspolitische Weichenstellungen benötigen. Es ist zu erwägen, ob ein solcher Bericht nicht zu Beginn einer Legislaturperiode erstellt werden könnte, so dass er eher für das politische Handeln in einer Wahlperiode einen Ausgangspunkt bildet. Da viele soziale Phänomene sich nur langfristig durch eine systematisch angelegte Gesellschaftspolitik beeinflussen lassen, ist es notwendig, dass zentrale Indikatoren eines solchen Berichts langfristig fortgeschrieben werden, um die gesellschaftliche Entwicklung und ihre Veränderungen zu erfassen.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)1180**

28. Mai 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Juni 2013

**a) Unterrichtung durch die Bundesregierung**

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/12650

**b) Entschließungsantrag der Abgeordneten Frank Heinrich, Dr. Matthias Zimmer, Peter Weiß (Emmendingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Sebastian Blumenthal, Heinz Golombek, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP**

zu der Beratung der Unterrichtung durch die Bundesregierung - BT-Drs. 17/12650

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/13250

**c) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Lösekrug-Möller, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD**

Die notwendigen politischen Konsequenzen aus der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ziehen - BT-Drs. 17/13102

**d) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.**

Verschleierung verhindern - Berichterstattung über Armut und Reichtum auf eine unabhängige Kommission übertragen - BT-Drs. 17/12709

**Dr. Markus M. Grabka, Berlin**

Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung ist eine zentrale Basis um quantitativ und qualitativ fundierte Aussagen zu Armut, sozialer Ausgrenzung und Reichtum in Deutschland und deren Ursachen und Folgen zu treffen. Dieser Anspruch wird vom vorliegenden 4. Armuts- und Reichtumsbericht (4. ARB) eingelöst, hätte gleichwohl aus wissenschaftlicher Sicht noch umfänglicher erfüllt werden können.

Im 4. ARB werden unterschiedliche Datenquellen sowohl der amtlichen Statistik wie der wissenschaftsgetragenen Forschungsinfrastruktur herangezogen (z.B. EVS, EU-SILC, und MZ, sowie z. B. ALLBUS und SOEP), was richtig ist um eine gründliche und ausgewogene Analyse zu ermöglichen. Die ausführliche Gegenüberstellung der konzeptionellen Unterschiede, inhaltlichen Gemeinsamkeiten und

deren spezifische Vorteile und Defizite der Datenbanken zur besseren Vergleichbarkeit der Analyseergebnisse fällt sehr knapp aus. Hier wären differenzierte Erläuterungen nützlich gewesen.

Die unbefriedigende Daten- und Erkenntnislage im Bereich des privaten Reichtums mit Blick auf besonders hohe Einkommen und Vermögen wurde im Vergleich zum 3. ARB kaum verbessert (vgl. Drs 17/13102), wobei es bedauerlich ist, dass die im Frühjahr vorgestellten Ergebnisse des Survey der Bundesbank zur Spar- und Vermögenssituation in Deutschland offensichtlich nur ganz wenige Wochen zu spät vorlagen, um noch in die Berichterstattung eingearbeitet werden zu können. Es wäre wünschenswert, wenn künftig der private Reichtum mit Blick auf besonders hohe Einkommen und Vermögen ähnlich differenziert und präzise erfasst würde

wie das Armutsrisiko. Der 4.ARB nimmt zwar eine sehr umfassende Beschreibung des Armutsrisikos in Deutschland vor, der Bereich des Reichtums und des privaten Vermögens wird aber weiterhin nur unbefriedigend analysiert. Im Vergleich zum 3.ARB erfolgten wichtige Erweiterungen im Bereich der subjektiven Wahrnehmung von Reichtum in der Bevölkerung sowie zum gesellschaftlichen Engagement Vermöglicher. Vor allem im Bereich der subjektiven Wahrnehmung von Reichtum bleiben jedoch auch Fragen offen. So hätte differenziert diskutiert werden können, inwieweit die Antworten auf Einstellungsfragen aufgrund von sozialer Erwünschtheit verzerrt werden und ob die Antworten weitgehend stabile Wertpräferenzen abfragen oder situative emotionale Erregungs- und Empörungszustände wiedergeben.

Was die Analyse der Vermögensentwicklung in Deutschland betrifft muss konstatiert werden, dass nicht sämtliche zum Zeitpunkt der Berichtserstellung öffentlich bzw. zu Forschungszwecken zur Verfügung stehenden Datenquellen (insbesondere Einkommensteuerstatistik, Erbschaftsteuerstatistik, SOEP, Bilanzstatistiken, Rankings der reichsten Familien, Global Wealth Reports) genutzt wurden, um insbesondere den Bereich des privaten Reichtums detaillierter darzustellen. Stattdessen wird zu diesem Thema im 4. ARB die Verwendung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes (EVS) als primäre Datenquelle herangezogen, die nicht frei von methodischen Problemen ist, wenn es darum geht, privaten Reichtum in Deutschland zu quantifizieren sowie die Entwicklung der letzten Jahre nachzuzeichnen. So weist die EVS eine so genannte obere „Abschneidegrenze“ bei der Stichprobenrealisierung auf, so dass Personen und Haushalte mit sehr hohen verfügbaren Einkommen (und damit vermutlich auch hohen Vermögen) aus der Stichprobe ausgeschlossen werden. Die EVS unterliegt zudem als Quotenstichprobe stichprobentheoretischen Beschränkungen. In der EVS werden auch bestimmte Vermögenskomponenten systematisch nicht erhoben, wie Wertsachen, Anwartschaften an Alterssicherungssysteme als auch das Betriebsvermögen, womit Aussagen zum privaten Reichtum nur sehr eingeschränkt möglich sind, da vor allem das Betriebsvermögen für sehr wohlhabende Personen von großer Relevanz ist. Hier könnten Forschungsansätze aufgegriffen werden, bei denen die verschiedenen Informationssysteme zum Vermögen und seiner Verteilung systematisch integriert werden.

Neben einer unbefriedigenden Beschreibung sehr hoher privater Vermögen fehlt im 4.ARB weiterhin eine Beschreibung des Top-Einkommensbereichs. Aus der internationalen Literatur ist bekannt (u.a. Piketty und Saez 2006) dass vor allem die Top-1% der Einkommens-bezieher überdurchschnittliche Einkommenszuwächse in der jüngeren Vergangenheit erzielt haben. Unter Nutzung der inzwischen jährlichen Einkommensteuerstatistiken – bei all ihren methodischen Beschränkungen einer Verallgemeinerbarkeit – wäre es möglich gewesen auch für Deutschland diese Entwicklung näher zu beleuchten.

Für eine angemessene Beschreibung des Ausmaßes von Armut ist es aus Sicht der sozialwissenschaftli-

chen Armutsforschung notwendig auch eine ausführliche Beschreibung des Phänomens der verdeckten Armut bzw. der Nichtinanspruchnahme staatlicher Leistungen vorzunehmen. Eine solche Information stellt zudem einen wichtigen Indikator für eine effektive wie nachhaltige Armutsbekämpfung dar. Verschiedene Studien aus den vergangenen Jahren kommen zu dem Ergebnis, dass je nach Datenbasis und unterstellter Annahmen von einer Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen zwischen 40% bis 60% auszugehen ist. Offensichtlich wird die verdeckte Armut bei der Gruppe der älteren Menschen. Die Quote der Empfänger von Grundsicherung im Alter beträgt bei den über 65 Jährigen weniger als 3%, während das relative Armutsrisiko dieser Bevölkerungsgruppe bspw. auf Basis der SOEP-Daten in etwa im Durchschnitt der Bevölkerung mit rund 14% liegt. Hier werden im 4. ARB Überlegungen zu möglichen Ursachen (Stigmatisierung und Scham vor der Inanspruchnahme von Sozialleistungen) vermisst.

Es wäre begrüßenswert, wenn die statistischen Grundlagen für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung verbessert würden. Darauf weist auch die vom Deutschen Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ hin (BT- Drucksache 17/13300, Kapitel C). Neben der Verbesserung der Datenlage für Reichtum sollte insbesondere an der Datenlage für den „aktuellen Rand“ gearbeitet werden. Die für Strukturanalysen geeigneten Großerhebungen wie EU-SILC und SOEP oder nun auch der EZB-Survey zur Vermögenssituation sind aus methodischen Gründen – wie international gesehen alle derartige Erhebungen – nicht für den aktuellen Rand verfügbar. Hier könnte ein gezielt verbesserter Mikrozensus Abhilfe schaffen (vgl. auch BT- Drucksache 17/13300, Kapitel C, Abschnitt 9.2).

Der im 4. ARB genutzte Lebensphasenansatz gegenüber dem Lebenslagenansatz bietet neue Sichtweisen und vor allem auch die Chance die Mechanismen von Zu- und Abgängen aus Problemlagen besser beschreiben wie analysieren zu können. Es muss aber auch deutlich auf die mögliche Gefahr hingewiesen werden, dass strukturellen Faktoren von Armut und sozialer Ungleichheit dann weniger Aufmerksamkeit zukommt, wenn nicht der Zusammenhang zwischen individuellen und strukturellen Risiken in den Analysen gewürdigt wird (vgl. Drs. 17/13102 und 17/12709). Das neu verwendete Konzept des Lebensphasenansatzes in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung sollte künftig dem Anspruch treu bleiben, vor allem eine Analyse der Verhältnisse möglicher Bestimmungsfaktoren sowie Ursachen von Armut und Reichtum in einer Gesellschaft vorzunehmen und nicht Gefahr laufen, sich ausschließlich mit Folgen sowie individuellen Verhaltensanpassungen von Armut oder Reichtum auseinanderzusetzen.

Im 4. ARB wird richtigerweise dem Aspekt der sozialen Mobilität hohe Aufmerksamkeit geschenkt. Obwohl vom Anspruch eines Mobilitätsansatzes eigentlich durchgängig längsschnittliche Daten verwendet werden müssten, beschränkt sich die Analyse in einigen Kapiteln dennoch auf rein quer-

schnittliche Analysen mit all ihren Beschränkungen belastbare Aussagen über dynamische Aspekte treffen zu können. Weiterhin erlauben nicht alle statistischen Datengrundlagen eine Betrachtung materieller Armut, da die in den einzelnen Kapiteln gewählten Stichproben lediglich reine Individualdaten darstellen und nicht über den Haushaltskontext noch über entsprechende Angaben zum Haushaltseinkommen verfügen und somit nicht immer der Bezug zur Armut klar vermittelt wird.

Im 4. ARB fehlen Analysen zur Vermögensmobilität. Zudem ist kritisch anzumerken, dass keinerlei Betrachtungen zur sozialen Mobilität im Hinblick auf Reichtum vorgenommen werden. Soziale Schließungsprozesse im Bereich des Reichtums sollten sowohl konzeptionell als auch empirisch aufgegriffen werden. Es fehlt in einem auf soziale Mobilität fokussierten Bericht der Versuch einer Klärung der Frage, ob privater Reichtum eher das Ergebnis eigener Leistung oder eher das Ergebnis besserer Startchancen ist.

Generell sollte die Armuts- und Reichtumsberichterstattung nicht allein auf eine Beschreibung von Armut und Reichtum in der Vergangenheit beschränkt sein, sondern auch eine Zukunftsorientierung enthalten. Unabhängig von der Problematik der Qualität von Prognosen oder Modellrechnungen sollten künftig Szenarien vorgestellt werden, wie sich Armut und Reichtum in Deutschland weiterentwickeln könnte. Solche Projektionen würden erlauben, potentielle Problemgruppen die einem steigenden Armutsrisiko unterliegen möglichst frühzeitig zu identifizieren und entsprechende politische Handlungsempfehlungen hiervon abzuleiten.

Im Rahmen des bisherigen Governance-Modells für die Armuts- und Reichtumsberichte (d. h. der Erstellung in Form eines Regierungsberichts) wäre es begrüßenswert, wenn es zu einer transparenteren Einbindung des wissenschaftlichen Beraterkreises zur kritischen wie konstruktiven Begleitung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung käme (vgl. Drs. 17/13102 und 17/12709). Über diese Minimaländerung hinaus wäre es grundsätzlich sinnvoll den Armuts- und Reichtumsbericht nicht als Regierungsbericht, sondern als Sachverständigenbericht erstellen zu lassen. Eine diesbezügliche Prüfung könnte zu Beginn der nächsten Legislaturperiode erfolgen. Es sei darauf hingewiesen, dass auch die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ eine grundsätzliche Prüfung des gesamten Berichtswesens der Bundesregierung vorschlägt (vgl. auch BT- Drucksache 17/13300, Kapitel C, Abschnitte 4.1 und 4.2).

#### **Spezifische Anmerkungen zur Drs. 17/13250 (der CDU/CSU/FDP Fraktionen)**

„*Ein gut funktionierender Arbeitsmarkt ist entscheidend für die Vermeidung von Armutsrisiken.*“ Diese Aussage bedarf der Präzisierung des Begriffs des „gut funktionierend“. Denn die Armutsrisikoquote ist trotz der ausgesprochen „guten“ Entwicklung am Arbeitsmarkt und des Rückgangs von Mindestsicherungsempfängern nicht rückläufig, sondern verharret je nach Datenbasis bei Werten zwischen 14 bis 16%. Wie im DIW-Wochenbericht 43/2012 dargelegt, bedarf es vor allem einer Ausweitung der Zahl der Vollzeitbeschäftigten, um ein Armutsrisiko markant zu reduzieren. Der Rückgang der Ungleichheit der Markteinkommen, die in diesem Wochenbericht auch ausgewiesen wird, sagt über die Entwicklung der Ungleichheit der Nettoeinkommen (und nur diese sind für die Analyse von Armut relevant) wenig aus. Es ist klar, dass ein Rückgang der Arbeitslosigkeit zu weniger Markteinkommen von Null führt (wodurch c.p. die Ungleichheit der Markteinkommen sinkt), aber dadurch ergibt sich nicht automatisch signifikant weniger Ungleichheit der Nettoeinkommen über alle Einkommensbereiche hinweg.

„*Der Niedriglohnbereich – ebenfalls eine relative Größe – hat nicht zugenommen, sondern schwächte sich zuletzt eher ab.*“ Der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnbereich ist weiterhin relativ hoch mit Werten von mehr als 20%. Ein Rückgang ist derzeit nicht erkennbar, sondern wie das Statistische Bundesamt auf Basis der alle vier Jahre durchgeführten Verdienststrukturerhebung für das Jahr 2010 vermeldete, hat die Niedriglohnquote zwischen 2006 und 2010 um 1,9 Prozentpunkte auf 20,6 % zugenommen (4. ARB S. XI).

„*Altersarmut ist für die allermeisten heutigen Rentner ein Fremdwort, sie liegt bundesweit bei rund zweieinhalb Prozent.*“ Diese Aussage gilt nur im Hinblick auf die Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter. Unter Heranziehung des relativen Armutsrisikos, liegt die entsprechende Quote für Personen ab 65 Jahren auf Basis des SOEP im Durchschnitt der Bevölkerung (rund 14%). Untersuchungen zur Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen weisen darauf hin, dass bei älteren Menschen überdurchschnittlich häufig eine Nichtinanspruchnahme staatlicher Leistungen vorliegt (z.B. Irene Becker 2012).

#### **Literatur**

- Becker, Irene (2012). Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter. Zeitschrift für Sozialreform 58(2): 123-148.
- Piketty, Thomas and Emmanuel Saez (2006). The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective. The American Economic Review, 96(2): 200-205.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)1181**

28. Mai 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Juni 2013

## a) Unterrichtung durch die Bundesregierung

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/12650

## b) Entschließungsantrag der Abgeordneten Frank Heinrich, Dr. Matthias Zimmer, Peter Weiß (Emmendingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Sebastian Blumenthal, Heinz Golombeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

zu der Beratung der Unterrichtung durch die Bundesregierung - BT-Drs. 17/12650

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/13250

## c) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Lösekrug-Möller, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die notwendigen politischen Konsequenzen aus der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ziehen - BT-Drs. 17/13102

## d) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Verschleierung verhindern - Berichterstattung über Armut und Reichtum auf eine unabhängige Kommission übertragen - BT-Drs. 17/12709

**Dr. Rudolf Martens, Berlin****Armut in Deutschland: Eine paradoxe Situation**

*Nach viel politischem Taktieren innerhalb der Bundesregierung und der Veröffentlichung von zwei Vorgängerversionen liegt der vierte Armuts- und Reichtumsbericht in einer endgültigen Fassung mit Datum vom 3. März 2013 vor. Die bisherigen vier Armuts- und Reichtumsberichte haben eine Menge an Faktenwissen und Expertisen erbracht. Dazu gehören auch viele Verfeinerungen der Untersuchungsmethoden und Forschungsansätze. Die amtlichen Berichte haben insgesamt eine erhebliche Verbesserung der Datenlage und der Kontinuität der Forschung erbracht. Dennoch weist der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung gravierende Defizite auf. Zum einen wird Armut nicht im Zusammenhang und als Folge des Wirtschaftens behandelt; zum anderen werden die regio-*

*nalen Disparitäten ausgeklammert. Des Weiteren ist Deutschland keine armutspolitische Insel innerhalb der europäischen Union.*

**1. Grundsätzliche Defizite des vierten Armuts- und Reichtumsberichtes**

Armut und Reichtum können nicht unabhängig von der sozialen wirtschaftlichen Situation und Verfasstheit einer Volkswirtschaft gesehen werden. Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung beschreibt durch seinen Aufbau und seine Berichtsschwerpunkte zu sehr Armut als personale Folgephänomene der eigentlichen Ursachen. Eine solche Perspektive verstellt den Blick auf die Ursachen der Armutsentwicklung in Deutschland. Wie unten gezeigt wird, liegen wichtige Ursachen im gegenwärtigen Wirtschaften, da – selbst in Phasen des Wachstums – Einkommensarmut nicht mehr



absinkt.<sup>47</sup> Der Gestaltwandel des Arbeitsmarktes hin zu atypischer Beschäftigung und Niedrigeinkommen erhöht die Anzahl einkommensarmer Erwerbstätiger. Ohne eine Ursachenanalyse der Armutsentwicklung auf der Ebene des Sozial- und Wirtschaftssystems ist aber eine wirksame Armutsbekämpfung nicht möglich. Armut und soziale Ausgrenzung haben auch wirtschaftliche Folgen: Dauerhaft hohe Armutsquoten destabilisieren eine Gesellschaft und verursachen vielfältige Kosten im Wirtschafts- und Sozialbereich sowie auf der personalen Ebene.

Schon in der deutschen Armutsdiskussion hat sich gezeigt, dass eine regionale und kartographische Darstellung der unterschiedlichen Verarmungsgrade in Deutschland<sup>48</sup> nach zwei Seiten erkenntnisfördernd ist: Die Armutsdiskussion wurde gezwungen, über die individuell-personalen Aspekte hinaus, die gesamt- und regionalwirtschaftlichen Entwicklungen in den Blick zu nehmen.<sup>49</sup> Fast alle staatlichen Maßnahmen - wie beispielsweise das 2010 beschlossene Kürzungspaket („Haushaltsbegleitgesetz“) - haben regionale Wirkungen. Eine Kartographie dieses Kürzungspakets in Verbindung mit regionalen Armutsquoten legen die regional zugespitzten Brennpunkte dieser Austeritätspolitik offen.<sup>50</sup> Deutschland ist keine Insel innerhalb der Europäischen Union und innerhalb des Euro-Raumes. Durch die vielfältigen wirtschaftlichen Verflechtungen der europäischen Volkswirtschaften ist ein ausschließlicher Blick auf die deutsche Situation unvollständig. Es wäre wünschenswert, dass eine europaregionale und kartographische Darstellung der Armutsquoten eine vergleichbare politische Wirkung für einen europäischen Sozialdialog entfaltet.

## 2. Skizze der Wirtschaftskosten von Armut und sozialer Ausgrenzung<sup>51</sup>

Ein anschauliches Maß für das ökonomische und soziale Destabilisierungsrisiko ist die Armutsquote in Deutschland wie auch in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten. Die Armutsquoten zeigen letztlich an, ob und inwieweit in den vorausgegangenen Jahren die Wertschöpfungen in den unterschiedlichen Ökonomien gleichmäßig oder ungleichmäßig verteilt wurden. Dabei ist eine tendenziell gleichmäßige Verteilung der Wertschöpfung eine wesentliche Voraussetzung für das Wachstum bzw. Binnen-

wachstum einer Volkswirtschaft.<sup>52</sup> Notwendig wäre es, Erscheinungsformen von Armut und sozialer Ausgrenzung im Kontext der gegenwärtigen Form des Wirtschaftens bzw. des Wirtschaftsmodells Deutschland darzustellen und als Satellitenkonto innerhalb der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aufzuführen.

Sollen Armut und soziale Ausgrenzung als Kosten bestimmt werden, müssen alle Formen relativer Armut im Sozialstaat berücksichtigt werden. Dies umfasst neben dem Einkommen auch noch die Bereiche Arbeit, Wohnen, Bildung und Ausbildung, soziale Integration und Gesundheit. Solche Kosten lassen sich keineswegs immer beziffern, geeignete statistische Unterlagen und Untersuchungen sind nicht in allen Bereichen vorhanden. Die folgenden Überlegungen können daher nicht vollständig sein, sie sollen vielmehr die Arbeitsfelder dafür abstecken, was künftig zu tun ist.

Grundsätzlich sind drei Formen von Kosten von Armut und sozialer Ausgrenzung zu unterscheiden: *Fiskalische und parafiskalische Kosten*: Belastung der öffentlichen Haushalte in Form von direkten Transferausgaben und durch verringerte Einnahmen bei Steuern und Sozialabgaben. Betroffen sind alle drei staatlichen Ebenen Bund, Länder und Gemeinden sowie alle Sozialversicherungszweige. *Gesamtökonomische Kosten*: Sogenannte Opportunitätskosten entstehen, da – aus einer streng volkswirtschaftlichen Sichtweise betrachtet – die wirtschaftlichen Potenziale von armen bzw. sozial ausgegrenzten Menschen nicht genutzt werden. Wachstums- und Konsumverluste entstehen, die wiederum Steuern- und Sozialabgaben negativ beeinflussen und damit auf die öffentlichen Haushalte wirken. Allerdings stabilisieren die zur Armutsbekämpfung notwendigen Transferausgaben wiederum das Wirtschafts-geschehen. *Individuelle und soziale Kosten*: Neben den unmittelbaren persönlichen Einkommensverlusten ergeben sich noch weitere Kosten. Diese Kosten entstehen z. B. durch Verlust beruflicher Kompetenzen, Verlust von sozialem Ansehen, Verlust von Autonomie in den eigenen Angelegenheiten, psychosoziale Belastungen und sozial bedingte Krankheiten. Hierzu gehört aber auch Verlust an sozialer Gerechtigkeit und Destabilisierung des Systems der sozialen Sicherung und schließlich Verlust an gesellschaftlichem Engagement und Akzeptanz.

Eine nachdrückliche Einbringung der Armutsmessung bzw. der Armut als Satellitenkonto der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in den Datenkranz der Wirtschaftsbeurteilung machte diese erst wirklich zu einer *Gesamt-Wirtschaftsbeurteilung*. Bei dieser Betrachtung werden die sozialen und finanziellen Folgen sichtbar, die aus politischen Entscheidungen und rechtlichen Normierungen folgen. Erst so können die sozialen Kosten des Wirtschaftens einschließlich der langfristigen menschlichen Potenzialvernutzung bilanziert werden.

### Gesamtfiskalische Kosten als Beispiel

<sup>47</sup> Vgl. den Sozialbericht NRW 2012, S. 16-24 zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum Arbeitsmarkt.

<sup>48</sup> Martens, Rudolf (2009): Unter unseren Verhältnissen ... Der erste Armutsatlas für Regionen in Deutschland.- Paritätischer Gesamtverband, Berlin (2. korrigierte Auflage).

<sup>49</sup> Martens, Rudolf (2009): Existenzminimum: Wachstumsfaktor und Wagnisversicherung. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 58, Heft 1; Martens, Rudolf (2012): Einkommensverhältnisse und Armut von Familien – eine Skizze. In: Gerechtigkeit im Sozialstaat. Analysen und Vorschläge, Ulrike Haerendel (Hg.), Nomos-Verlag, Baden-Baden, S. 193-208.

<sup>50</sup> Martens, Rudolf (2010): Unter unseren Verhältnissen II ... Atlas der Sozialkürzungen der Bundesregierung 2011-2014.- Paritätische Forschungsstelle, Berlin.

<sup>51</sup> Vgl. Martens, Rudolf (2011): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2011 (4. Armuts- und Reichtumsbericht)... In: Ausschuss-Drucksache 17(11)725, S. 37 ff.

<sup>52</sup> Wagner, Gerd G. und Brenke, Karl: Ungleiche Verteilung der Einkommen bremst das Wirtschaftswachstum. In: Wirtschaftsdienst, 2/2013, S. 1-12.

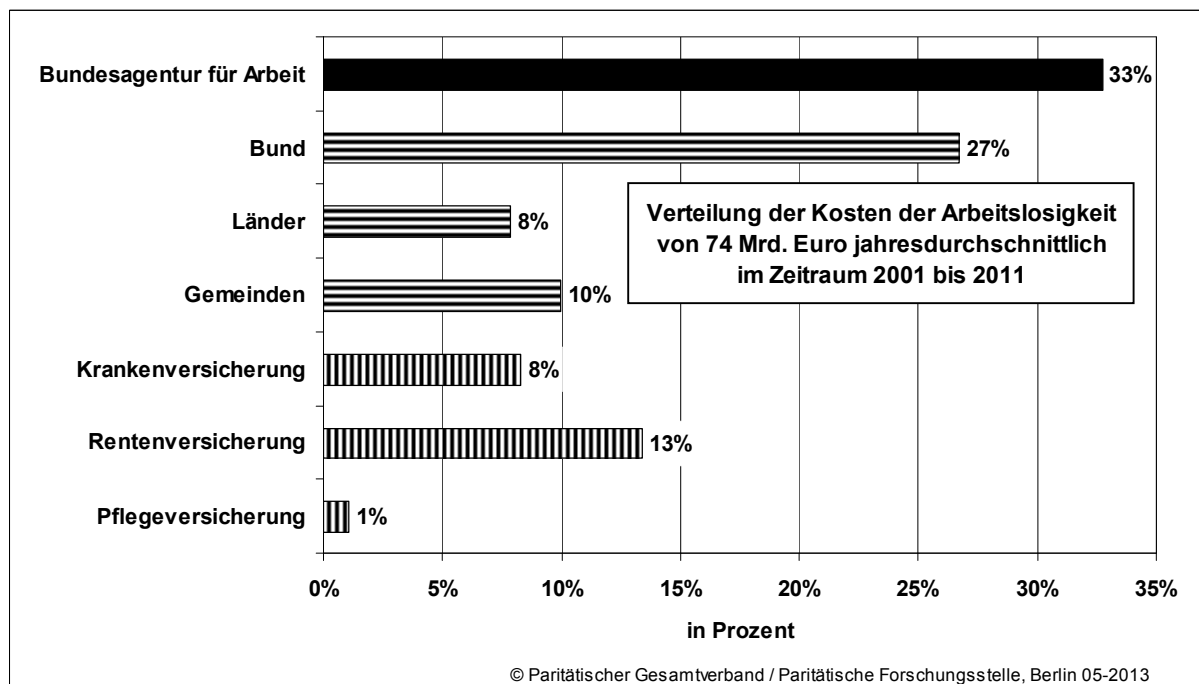
Einen Anhaltspunkt für die Kosten der öffentlichen Haushalte und die wirtschaftlichen Kosten von Armut geben uns die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit, die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung seit den 80er Jahre berechnet. Arbeitslosigkeit ist nicht nur ein individuell zuschreibbares Problem – auf das sich gerne bestimmte sozialpolitische Haltungen in einseitiger Weise beziehen – sondern in erster Linie ein gesamtwirtschaftliches Problem.

Die durchschnittlichen fiskalischen Kosten betragen zwischen 2001 und 2011 gerundet 74 Mrd. Euro pro Jahr. In Abbildung 1 sind die fiskalischen Kostenanteile (in Prozent) für die staatlichen Ebenen und Sozialversicherungen dargestellt.<sup>53</sup> Die Bundesagentur für Arbeit (33 Prozent, 24 Mrd. Euro) und der Bund (27 Prozent, 20 Mrd. Euro) tragen mit 60 Prozent bzw. 44 Mrd. Euro die Hauptlast der fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit, Länder und Gemeinden sind mit 8 und 10 Prozent (6 und 7 Mrd. Euro) beteiligt, die Sozialversicherungen verbuchen mit 24 Prozent rund ein Viertel der Kosten (17 Mrd. Euro, verminderte Beitragszahlungen)<sup>54</sup>. Anzumerken ist, dass die Transferzahlungen bei Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit auf das Wirtschaftsgeschehen stabilisierend wirken und nicht nur als bloße Kosten zu verbuchen sind.

---

<sup>53</sup> Bach, Hans-Uwe und Spitznagel, Eugen (2012): Kosten der Arbeitslosigkeit. Druck auf öffentliche Budgets lässt nach. In: IAB-Kurzbericht, 8/2012, S. 3 f.

<sup>54</sup> Krankenversicherung: 8 Prozent, 6 Mrd. Euro; Rentenversicherung: 13 Prozent, 10 Mrd. Euro, Pflegeversicherung: 1 Prozent, 1 Mrd. Euro.



**Abbildung 1:** Verteilung der fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit, Angaben in Prozent. Datenquelle: Bach und Spitznagel (2012), a.a.O.

Bei Arbeitslosigkeit werden nicht alle Potenziale genutzt, es wird weniger konsumiert und investiert. Tabelle 1 vergleicht die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit mit dem jährlichen Anstieg der Staatsverschuldung. Von 2001 nach 2011 ist die jährliche Neuverschuldung um durchschnittlich 57 Mrd. Euro angestiegen, die durchschnittlichen fiskalischen

Kosten betragen 74 Mrd. Euro. Die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit liegen im Vergleichszeitraum höher als die staatliche Neuverschuldung. Anders ausgedrückt: ohne die Arbeitslosigkeit wäre die staatliche Neuverschuldung deutlich geringer ausgefallen oder wäre möglicherweise nicht notwendig gewesen.

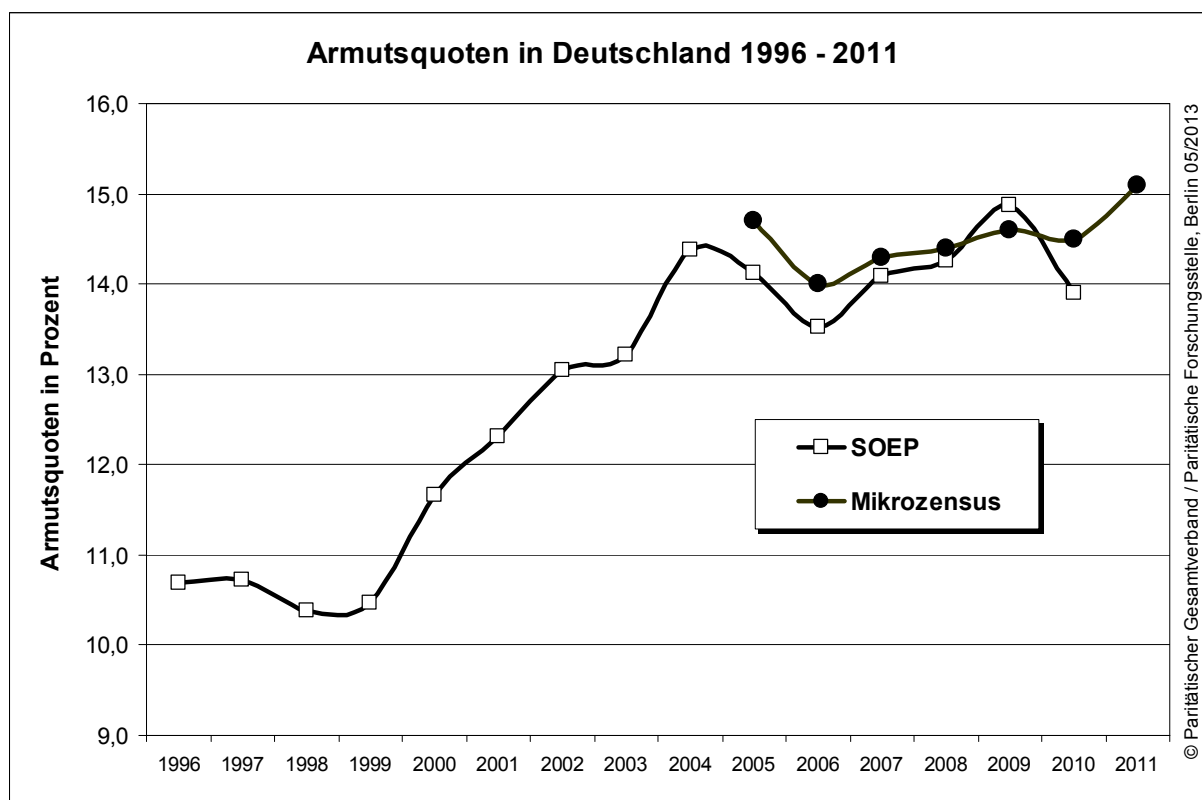
**Tabelle 1:** Vergleich der fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit mit dem jährlichen Anstieg der Staatsverschuldung, Angaben in Mrd. Euro. Datenquelle: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2013), S. 83 und Bach und Spitznagel (2012), a.a.O.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fiskalische Kosten Arbeitslosigkeit in Mrd. Euro	76,7	83,7	91,5	92,2	87,7	82,2	67,2	55,9	59,8	60,2	56,4
Staatliche Neuverschuldung in Mrd. Euro	-64,7	-82,0	-89,1	-82,6	-74,1	-37,9	5,8	-1,9	-73,2	-103,4	-20,2

### 3. Armut im gegenwärtigen Wirtschaftsmodell Deutschlands

Das Risiko in Deutschland, unterhalb der Armutsschwelle zu geraten, ist seit den 90er Jahren deutlich gestiegen (Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der relativen Einkommensarmut). Vor der Jahrtausendwende steigt die Einkommensarmut bei Ausgangswerten von 10 bis 11 Prozent stetig an, ab 2005 pendeln die Werte trotz insgesamt guter wirtschaftlicher

Lage zwischen 14 und 15 Prozent. Die aktuellen Werte liegen bei über 15 Prozent (Mikrozensus 2011). Berücksichtigt man die aktuellen Zahlen des Statistischen Bundesamtes für 2011 ergibt sich ein paradoxes Bild: Die Armutsgefährdungsquote befindet sich auf einem Rekordhoch seit der Vereinigung: Mit 12,4 Millionen Menschen sind so viele Menschen betroffen wie nie zuvor. Und zwar trotz gutem Wirtschaftswachstums und sinkender Arbeitslosenzahlen.



**Abbildung 2:** Relative Armutsquoten (Armutsgrenze = 60 Prozent Medianeinkommen) zwischen 1992 und 2011. Dargestellt sind zwei unterschiedliche Datensätze, die gut übereinstimmen. Datenquelle: Sozio-ökonomisches Panel (SOEP), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung und Mikrozensus, Statistische Ämter des Bundes und der Länder.

Diese paradoxe Verknüpfung von Wirtschaftserfolg und hoher Armut erklärt sich aus einem Gestaltwandel des Arbeitsmarktes.<sup>55</sup> In einem Zehn-Jahres-Vergleich von 1998 und 2008 werden die Veränderungen deutlich<sup>56</sup>: Der Anteil der Personen in Normalarbeitsverhältnissen ist von 72,6 Prozent auf 66,0 Prozent gefallen (entsprechend von ca.  $\frac{3}{4}$  auf  $\frac{2}{3}$ ), ein Rückgang von 6,6 Prozent-Punkten. Der Anteil der atypisch Beschäftigten ist im gleichen Zeitraum von 16,2 Prozent auf 22,2 Prozent gestiegen, des Weiteren der Anteil der Solo-Selbständigen von 5,0 auf 6,1 Prozent. Atypische Beschäftigte müssen sich oftmals nur mit einem Niedriglohn bescheiden. Unter Niedriglohn versteht man einen Verdienst unterhalb von  $\frac{2}{3}$  des medianen Stundenverdienstes, bezogen auf das Jahr 2008 waren dies 9,85 Euro (Abbildung 3). Dies hat aber unmittelbar Folgen für das Armutsrisiko. In Abbildung 3 zeigt der Zehn-Jahres-Vergleich zwischen 1998 und 2008 eine deutliche Zunahme von einkommensarmen Erwerbstätigen insgesamt. Besonders ragen dabei die atypisch Beschäftigten

heraus. Aber auch abhängig Beschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen und Selbständige weisen höhere Armutszahlen auf. Dies ist seit 1998 eine unmittelbare Folge der damals auch von Gewerkschaftsseite gewollten Lohnzurückhaltung der abhängig Beschäftigten.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Seils, Eric (2012): Beschäftigungswunder und Armut. Deutschland im internationalen Vergleich. In: WSI-Report, 07 (Oktober) 2012. Seils hat das plakative Schlagwort „deutsches Paradox“ in die Armutsdiskussion gebracht.

<sup>56</sup> Wingerter, Christian (2009): Der Wandel der Erwerbsformen und seine Bedeutung für die Einkommenssituation Erwerbstätiger. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 11/2009, S. 1080-1098. Der Autor beschreibt seine Befunde als ein „Gestaltwandel des Arbeitsmarktes“.

<sup>57</sup> Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2013): Memorandum 2013. Umverteilen - Alternativen der Wirtschaftspolitik. PapyRossa Vlg., Köln, S. 105-111.

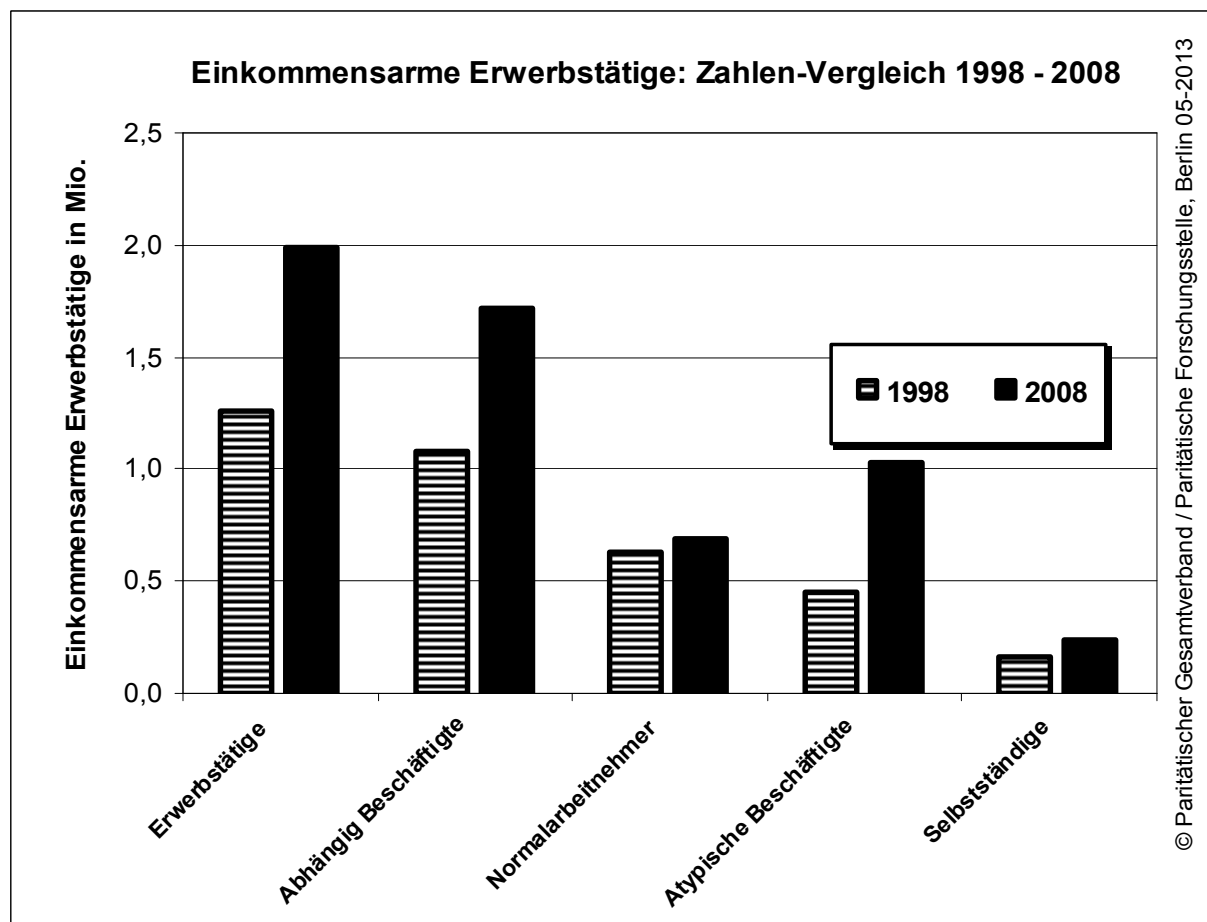


Abbildung 3: Vergleich der Anzahl einkommensarmer Erwerbstätiger 1998 und 2008. Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung Mikrozensus 1998 und 2008, Wingerter (2009), a.a.O.

In einer Betrachtung unterschiedlicher Haushaltsformen zeigt sich wiederum das beschriebene generelle Muster. Im Zehn-Jahres-Vergleich ist der Anteil aller Haushaltsformen gestiegen, die lediglich über ein Einkommen unterhalb der Armutsschwelle verfügen. Mit Ausnahme der Alleinerziehenden sind

die Armutsquoten von Beschäftigten in Normalarbeitsverhältnissen klein und der Anstieg zwischen 1998 und 2008 ist ebenfalls nicht bedeutend. Atypische Beschäftigungsverhältnisse führen dagegen bei allen Haushalten zu deutlich angestiegenen Armutsquoten.

Tabelle 2: Anteile armer Erwerbstätiger<sup>1)</sup> 1998 und 2008 nach Erwerbsform und Haushaltszusammensetzung Ergebnisse des Mikrozensus 1998 und 2008, Wingerter (2009), nicht veröffentlichte Sonderauswertung.

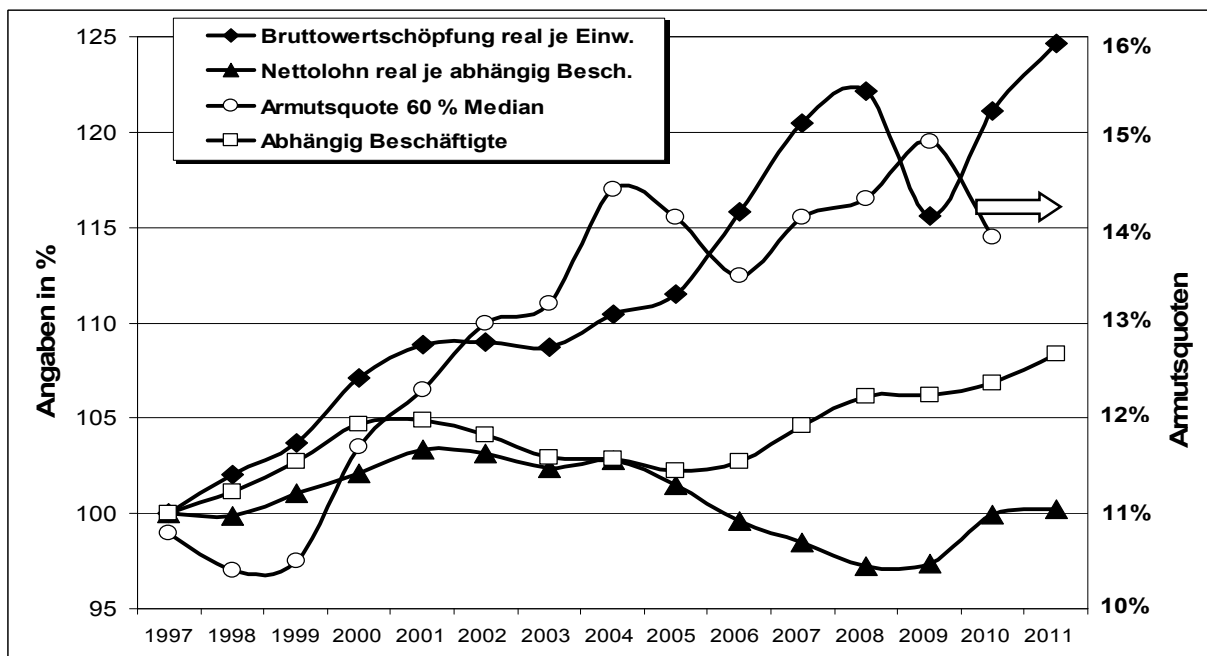
Haushaltsformen	Erwerbstätige insgesamt	Abhängig Beschäftigte							Solo-Selbstständige
		Zusammen	Normalarbeitnehmer/-innen	atypisch Beschäftigte					
				Zusammen	befristet Beschäftigte	Teilzeitbeschäftigte <sup>2)</sup>	geringfügig Beschäftigte	Zeitarbeitnehmer/-innen	
<b>2008</b>									
Einpersonenhaushalte	9,0 %	8,5 %	3,0 %	28,8 %	23,4 %	48,7 %	57,8 %	8,6 %	15,7 %
Alleinerziehende mit Kind(ern) unter 18 J.	24,5 %	24,4 %	13,5 %	40,0 %	42,0 %	42,6 %	53,5 %	/	29,3 %
Paarhaushalte ohne Kinder unter 18 J.	3,1 %	2,9 %	1,4 %	8,7 %	9,5 %	9,6 %	16,6 %	/	5,9 %

Paarhaushalte mit 1 Kind unter 18 J.	5,2 %	5,0 %	3,1 %	10,0 %	15,6 %	8,4 %	14,7 %	17,1 %	9,1 %
Paarhaushalte mit 2 u. mehr Kindern u. 18 J.	8,0 %	7,9 %	6,6 %	10,6 %	18,9 %	8,6 %	14,1 %	23,9 %	11,0 %
Zusammen	6,2 %	6,0 %	3,2 %	14,3 %	16,5 %	15,3 %	23,2 %	8,5 %	10,3 %
<b>1998</b>									
Einpersonenhaushalte	5,7 %	5,1 %	2,6 %	20,2 %	13,2 %	34,4 %	38,3 %	X	13,9 %
Alleinerziehende mit Kind(ern) unter 18 J.	19,1 %	19,3 %	12,5 %	34,3 %	27,7 %	38,7 %	51,5 %	X	20,9 %
Paarhaushalte ohne Kinder unter 18 J.	2,3 %	2,0 %	1,2 %	5,8 %	6,6 %	5,9 %	8,4 %	X	5,8 %
Paarhaushalte mit 1 Kind unter 18 J.	3,9 %	3,7 %	2,9 %	6,7 %	12,0 %	5,4 %	7,5 %	X	8,6 %
Paarhaushalte mit 2 u. mehr Kindern u. 18 J.	7,2 %	7,0 %	6,6 %	8,2 %	16,0 %	6,4 %	8,2 %	X	11,4 %
Zusammen	4,6 %	4,4 %	3,1 %	9,8 %	10,8 %	9,9 %	13,0 %	X	9,3 %

1) Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren, die nicht in Bildung oder Ausbildung waren

2) mit weniger als 21 Wochenstunden

Das erzielte Erwerbseinkommen ist der entscheidende Faktor für die Armutsentwicklung der letzten Jahre in Deutschland. In Abbildung 4 ist der Verlauf des Bruttowertschöpfung, der Nettolöhne, der abhängig Beschäftigten und der Armut zwischen 2007 bis 2011 relativ zur Basis 1997 dargestellt (in Prozenten). Die Größen sind deflationiert bzw. als Realwerte aufgetragen.



**Abbildung 4:** Entwicklung der Bruttowertschöpfung (Realwerte pro Einwohner) und relative Entwicklung der Armutsquoten in Deutschland zwischen 1997 und 2011 zusammen mit der Entwicklung der abhängig Beschäftigten, Nettoeallöhnen und der Bruttowertschöpfung. Der Kurvenverlauf der Armutsquoten bezieht sich auf die rechte Datenleiste der Abbildung (s. Pfeilsymbol). Datenquelle: Statistisches Bundesamt, GENESIS-Datenbank, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Bundes, Sozio-ökonomisches Panel des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung.

Vergleicht man die Armutsentwicklung von der Jahrtausendwende bis 2008, so zeigen die Armutsquoten bemerkenswerte Tendenzen. Nach der Währungs- und Wirtschaftsunion wuchs die Bruttowertschöpfung und vor allem der Export. Die Anzahl der Arbeitnehmer wuchs ebenfalls – in der langjährigen Tendenz gesehen. Im gleichen Zeitraum sinkt aber der reale Nettolohn pro Arbeitnehmer insgesamt. Die Armutsquoten in Deutschland reagieren darauf in paradoxer Weise: Die Armutsquoten sinken nicht, wie das in einer erfolgreichen Wirtschaft zu erwarten gewesen wäre, sondern sie steigen zum Teil deutlich an. Wenn die Wirtschaft wächst und die Zahl der Arbeitnehmer zunimmt wäre „normalerweise“ eine sinkende Armut zu erwarten gewesen. Nicht nur im Vergleich mit den EU-Mitgliedstaaten fällt das deutsche Paradox<sup>58</sup> auf: „Beschäftigungswunder und Armut“.<sup>59</sup>

#### 4. Deutschland ist mehrfach geteilt

Das geschilderte deutsche Armutsparadoxon hat auch eine wichtige regionalwirtschaftliche Bedeutung. Durch die unterschiedliche Verteilung – insbesondere der wachstumsstarken Exportbranchen, Unternehmen und Betriebsstätten – ergeben sich einzelne prosperierende Regionen, die für wachsende Erwerbseinkommen mindestens bei einem Teil der Erwerbstätigen sorgen. Anders in den eher binnenwirtschaftlich ausgerichteten Regionen: Sie bleiben im Wesentlichen auf den Wachstumsverlusten durch Lohnzurückhaltung sitzen. Anders ausgedrückt, diese Regionen „bezahlen“ für den Exporterfolg, der in den anderen Regionen stattfindet (vgl. Tabelle 3).<sup>60</sup>

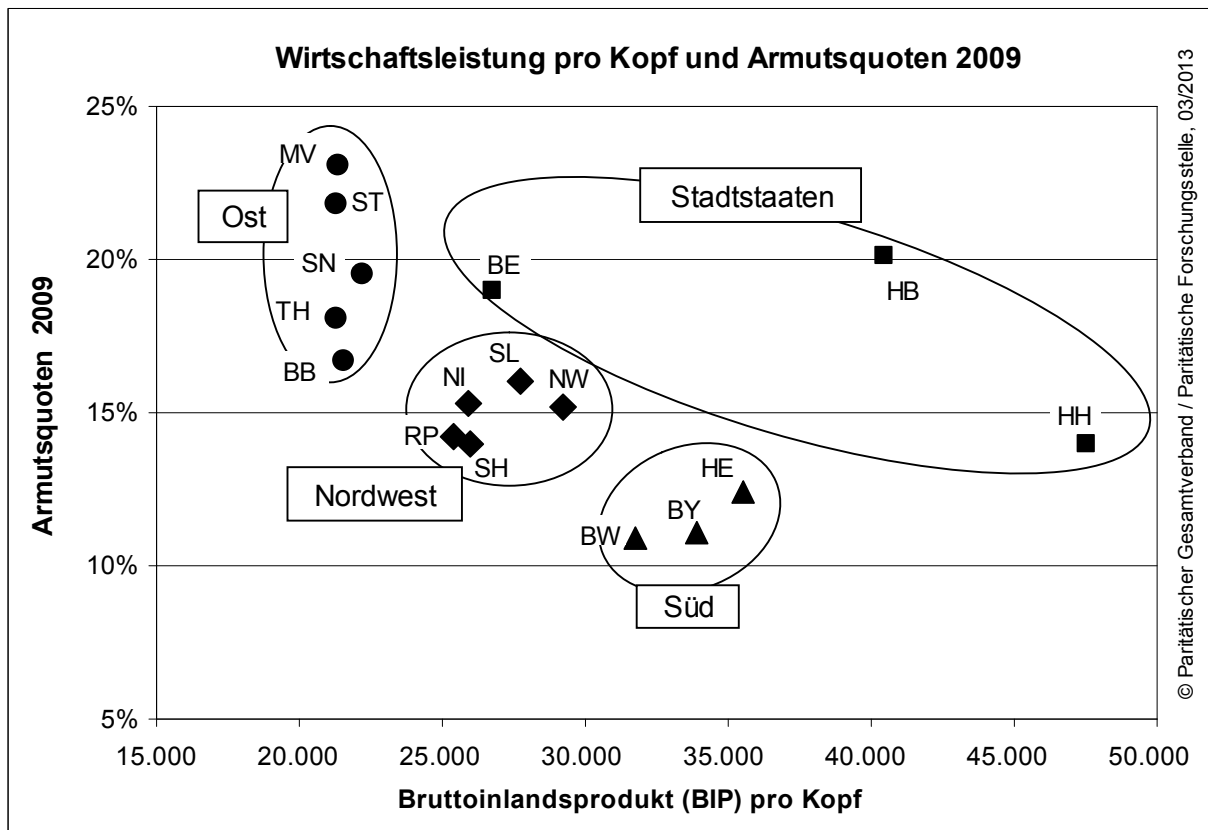
---

<sup>58</sup> Seils 2010, a.a.O.

<sup>59</sup> Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, Bundestags-Drucksache 17/13300 (Vorabfassung), S. 95 (Löhne und Arbeitseinkommen), S. 125-135 (Sondervotum des Sachverständigen Michael Müller sowie der Abgeordneten Edelgard Bulman zum Kapitel 3.1), S. 143-226 (Sondervotum der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Prof. Dr. Anke Hassel, Dietmar Hexel, Prof. Dr. Martin Jänicke, Michael Müller, PD Dr. Norbert Reuter, Prof. Dr. Uwe Schneidewind und Prof. Dr. Gert Wagner).

<sup>60</sup> Vgl. Martens, Rudolf (2011), Ausschuss-Drucksache 17(11)725, S. 37 ff.

Abbildung 5: Wirtschaftsleistung und Armutsquoten 2009 (Länderabkürzungen s. Tabelle 3). Datenquelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder.



Im Jahre 2009 hat der Paritätische den ersten Armutsatlas für Regionen in Deutschland veröffentlicht: Nicht nur die Menschen sind mehr denn je in Arm und Reich gespalten, zudem zeigt sich Deutschland als regional zutiefst gespaltenes Land.<sup>61</sup> Armutsquoten wie Hartz IV-Quoten sind sehr ungleich verteilt. Die Armutsquoten der Bundesländer liegen in einem Bereich von 11 Prozent in Baden-Württemberg bis 23 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern. Wird zusätzlich noch die Wirtschaftskraft als Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner betrachtet, ergeben sich vier Ländergruppen: Aus Sicht der Wirtschaftskraft und der Armutsentwicklung springt zunächst der West-Ost-Unterschied ins Auge (Abbildung 5 und Tabelle 3). In Ostdeutschland verbinden sich eine im gesamtdeutschen

Vergleich niedrige Wirtschaftskraft mit hohen Armutsquoten und hohen Hartz IV-Zahlen. Hessen ist das wirtschaftsstärkste Flächenland und bildet mit Bayern und Baden-Württemberg eine eigene Ländergruppe, bei der sich hohe Wirtschaftskraft mit vergleichsweise niedrigen Armutsquoten und Hartz IV-Quoten verbinden. Nordwestdeutschland liegt mit Wirtschaftskraft, Armutsquoten und Hartz IV-Quoten zwischen Süddeutschland und Ostdeutschland. Die Stadtstaaten spielen eine Sonderrolle. Bei ihnen trifft eine hohe Wirtschaftskraft auf hohe Armutsquoten bzw. hohe Hartz IV-Zahlen. Verantwortlich dafür ist eine Effizienzlohnstrategie der Unternehmen, bei der Hocheinkommen und Niedriglöhne insbesondere in Ballungsräumen zusammentreffen.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Martens, Rudolf (2009): Unter unseren Verhältnissen ... Der erste Armutsatlas für Regionen in Deutschland. Paritätischer Gesamtverband, Berlin.

<sup>62</sup> Martens, Rudolf (2011): Politischer Lohnabstand: Arbeitslöhne und Grundsicherung aus regionaler Sicht. In: Sozialverband VdK NRW (Hg.), „Lohn-Arbeit“: Sozialstaatsenerneuerung in NRW durch bessere Löhne und Daseinsvorsorge, S. 87-97.

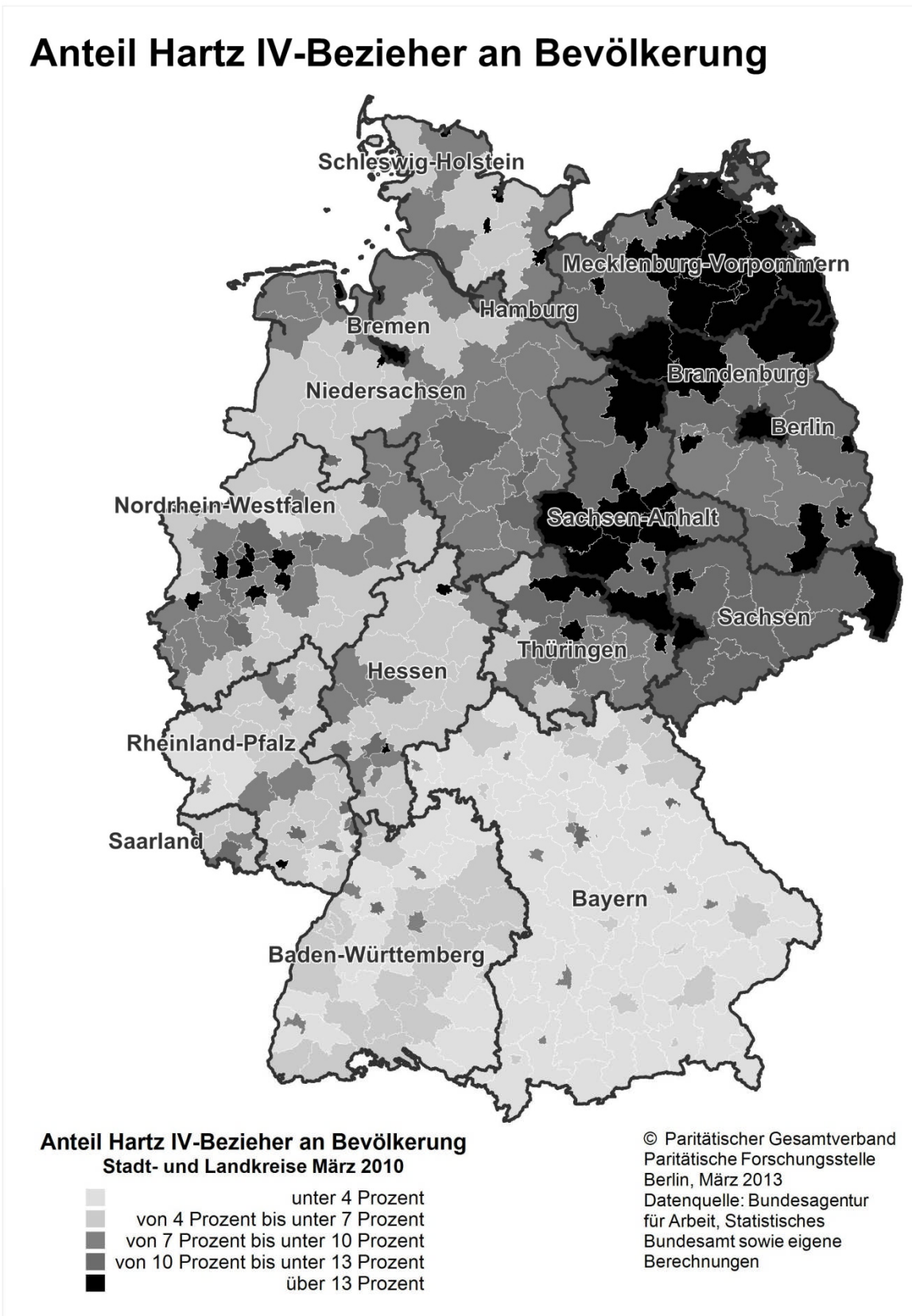


**Tabelle 3:** Wirtschaftsleistung (BIP = Bruttoinlandsprodukt), Armutsquoten und Hartz IV in den Bundesländern. Datenquelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Bundesagentur für Arbeit.

Länder	BIP pro Einwohner 2009	Auslands-umsatz je 1000 € im Verarb. Gewerbe	Armutsquoten Mikrozensus		Hartz IV-Quoten		
			2009	2011	2009	2011	2012
<b>Nordwestdeutschland</b>							
Schleswig-Holst. (SL)	25.953	102	14,0	13,8	8,2	7,8	7,6
Niedersachsen (NI)	25.913	61	15,3	15,7	8,1	7,5	7,3
Nordrh.-Westf. (NW)	29.220	95	15,2	16,6	9,1	8,9	8,8
Rheinland-Pfalz (RP)	25.399	75	14,2	15,1	6,1	5,5	5,4
Saarland (SL)	27.753	106	16,0	15,6	8,0	7,4	7,3
<b>Ostdeutschland</b>							
Brandenburg (BB)	21.547	51	16,7	16,9	11,9	10,5	10,2
Mecklenb.-Vorp. (MV)	21.354	43	23,1	22,2	13,8	12,3	11,9
Sachsen (SN)	22.212	68	19,5	19,6	12,0	10,6	10,0
Sachsen-Anhalt (ST)	21.300	69	21,8	20,5	14,2	12,9	12,5
Thüringen (TH)	21.311	39	18,1	16,7	10,4	8,9	8,5
<b>Süddeutschland</b>							
Hessen (HE)	35.513	108	12,4	12,7	7,3	6,7	6,6
Baden-Württ. (BW)	31.752	95	10,9	11,2	4,5	4,1	3,9
Bayern (BY)	33.897	100	11,1	11,3	4,0	3,4	3,3
<b>Stadtstaaten</b>							
Berlin (BE)	26.741	116	19,0	21,1	17,3	16,9	16,3
Bremen (HB)	40.440	165	20,1	22,3	14,3	13,9	13,8
Hamburg (HH)	47.541	182	14,0	14,7	11,1	10,4	10,1
<b>Deutschland</b>							
Deutschland	29.278	91	14,6	15,1	8,2	7,6	7,4
West	30.923	95	13,3	14,0	6,9	6,5	6,4
Ost (mit Berlin)	22.716	64	19,5	19,5	13,4	12,2	11,7

Wird die Quote der Hartz IV-Bezieher im Verhältnis zur Bevölkerung als Armutsindikator genommen, lassen sich die Verhältnisse auch für Kreise und kreisfrei Städte darstellen. Die Karte in Abbildung 6 zeigt sehr deutlich, auch die einzelnen Bundeslän-

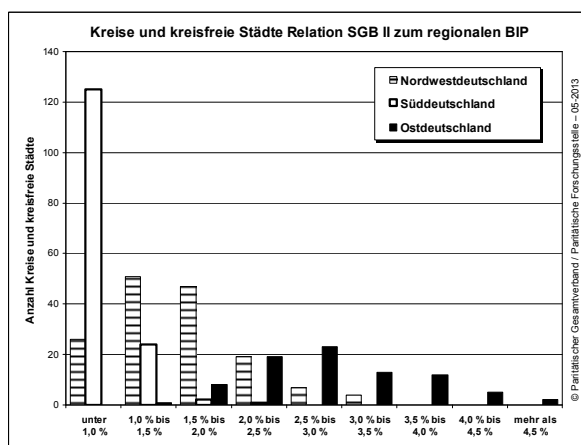
der weisen sehr hohe innere Unterschiede auf. In Nordrhein-Westfalen und einzelnen Städten in Westdeutschland zeigen sich neben Bremen und Bremerhaven Hartz IV-Quoten wie in weiten Teilen Ostdeutschlands.



**Abbildung 6:** Anteil der Hartz IV-Bezieher an der Bevölkerung für 2010. Datenquelle: Statistisches Bundesamt und Bundesagentur für Arbeit und eigene Berechnungen.

## 5. Armutsbekämpfung als regionale Wirtschaftsförderung

In der sozialpolitischen Diskussion werden die Ausgaben für Hartz IV-Leistungen der Bundesagentur für Arbeit stets unter dem Aspekt der „Kosten“ diskutiert. Gesamtwirtschaftlich betrachtet ist dies jedoch nicht richtig: Die Kosten des einen – überwiegend Steuermittel des Bundes – sind die Einnahmen der anderen – Familien, die von Hartz IV leben müssen. Und diese Familien, die von Hartz IV-Leistungen leben müssen, geben dieses Geld fast vollständig wieder aus. So für Wohnkosten, Nahrungsmittel und die Bedürfnisse der täglichen Hauswirtschaft. Anhand der Statistiken des Sozio-ökonomischen Panels des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung weiß man schon seit langem, dass sich im unteren Einkommensbereich keine Vermögen befinden, eher Schulden und dass nur ganz wenig monatlich angespart werden kann, etwa in der Größenordnung von durchschnittlich weniger als 20 Euro im Monat.<sup>63</sup>



**Abbildung 7:** Anzahl der Kreise und Relationen der Hartz IV-Leistungen zum regionalen BIP, Häufigkeitsverteilungen für West- und Ostdeutschland. Datenquelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder und Bundesagentur für Arbeit.

Allein aus dem Umfang der Bevölkerung, die auf Hartz IV-Leistungen angewiesen ist, ergeben sich deutliche volkswirtschaftliche Wirkungen, wenn der Regelsatz angehoben wird oder wenn sich der Empfängerkreis aufgrund der wirtschaftlichen Situation ausweitet. Im Jahre 2012 bezogen insgesamt 6,1 Millionen Personen Leistungen der sozialen Mindestsicherungssysteme im SGB II als Hartz IV, das sind 7,4 Prozent der deutschen Wohnbevölkerung – 2009 sind das 6,7 Millionen Hartz IV-Empfänger entsprechend 8,2 Prozent der Bevölkerung.<sup>64</sup> Mit anderen Worten, durch den Mechanismus – die Familien, die von Hartz IV leben müssen, geben ihr Geld unmittelbar aus – fließt gesamtwirtschaftlich gesehen ein stetiger Geldstrom aus den Steuermitteln des Bundes via Bundesagentur für Arbeit bzw. Jobcenter in die Regionen hinein, in denen die Hartz

IV-Bezieher leben. Im Jahre 2009/2010 betragen die Ausgaben bei den passiven Leistungen (im Wesentlichen Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Wohnkosten) ca. 31 Mrd. Euro. Darunter fast 12 Mrd. Euro für Kosten der Unterkunft. Für die Kosten der Unterkunft sind bis auf einen kleinen Anteil des Bundes hauptsächlich die Kommunen zuständig. Im Jahre 2009 betrug der Anteil des Bundes an den Unterkunftskosten durchschnittlich 26,0 Prozent, bei 14 Bundesländern betrug der Anteil 25,4 Prozent, in Baden-Württemberg 29,4 Prozent und in Rheinland-Pfalz 35,4 Prozent. Von den Bruttoausgaben in Höhe von 31 Mrd. Euro gehen ca. 10 Prozent oder 3 Mrd. Euro in Form von Steuern in die Kassen der Kommunen, Länder und des Bundes zurück.

Anhand der Statistiken der Bundesagentur für Arbeit ist für fast alle Landkreise und kreisfreien Städte bekannt, welche Geldmittel als sogenannte passive Leistungen in die jeweiligen Regionen fließen. Um einen Maßstab für die regionalwirtschaftliche Bedeutung der Hartz IV-Leistungen zu haben, werden diese in Beziehung gesetzt zum regionalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) und als Prozentwerte berechnet. Bei den Hartz IV-Leistungen werden nur die Bundesanteile berücksichtigt, die über die Jobcenter direkt in die Regionen bzw. Kreise fließen. Die regionalen BIP-Daten sind nur bis 2009 verfügbar. Mit diesen Daten zu argumentieren ist jedoch nicht weiter bedenklich, denn Strukturen ändern sich nur sehr langsam. So ist das Verteilungsmuster der Hartz IV-Dichte von 2012 fast das gleiche wie im Jahre 2005 – dem Einführungsjahr von Hartz IV; gleichartiges gilt für das regionale BIP. Entsprechend geben diese Zahlen aus dem Jahre 2009 auch das aktuelle Verteilungsmuster zutreffend wieder. In Abbildung 7 sind die Relationen abgebildet. Die Prozentzahlen reichen regional von unter 1,0 Prozent bis über 4,5 Prozent. Die in Tabelle 3 und Abbildung 5 sichtbaren Ländergruppen – ohne die Stadtstaaten – zeigen auch bei der Häufigkeitsverteilung der Kreise unterschiedliche Verteilungsmuster.

Hartz IV war niemals als Regionalförderung gedacht – dennoch wirkt es wegen der anhaltenden Langzeitarbeitslosigkeit wie eine Regionalförderung. In Ostdeutschland bewegt sich die Regionalförderung des Bundes in einer ähnlichen Größenordnung wie die aus Bundesmitteln zufließenden Hartz IV-Leistungen.<sup>65</sup> Anders ausgedrückt: Wenn der Bund die Hartz IV-Leistungen nicht bedarfsdeckend gestaltet oder die Leistungen kürzt, ergeben sich fühlbare Kaufkraftverluste für die regionale Wirtschaft. Wegen der größeren regionalwirtschaftlichen Bedeutung der Hartz IV-Leistungen in Ostdeutschland wirkt sich dort jede Hartz IV-Kürzung besonders negativ aus. Dies lässt sich am Haushaltsbegleitgesetz aus dem Jahre 2010 beispielhaft zeigen. Dort summieren sich die Leistungskürzungen, die im Wesentlichen den Hartz IV-Bereich betreffen, auf jährlich 3,6 Mrd. Euro. Entsprechend wird in Ostdeutschland am stärksten gekürzt, weil dort relativ zu Westdeutschland viel mehr Hartz IV-Bezieher leben. Wirtschaft-

<sup>63</sup> Brenke, Karl (2011): Einkommensumverteilung schwächt privaten Verbrauch. In: Wochenbericht des DIW, Heft 8/2011.

<sup>64</sup> Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011): Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2009.- Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

<sup>65</sup> Martens, R. (2010): Unter unseren Verhältnissen II ... Atlas der Sozialkürzungen der Bundesregierung 2011-2014. Paritätische Forschungsstelle im Paritätischen Gesamtverband, Internetpublikation, Berlin.

lich geschädigt werden damit gerade die Regionen, die wirtschaftlich gefördert werden müssten. Aber auch in Westdeutschland wird dies in einzelnen Regionen spürbar, besonders im Ruhrgebiet und in den ländlichen Regionen Niedersachsens.

Aus einem anderen Blickwinkel entfaltet das Hartz IV-Existenzminimum die Wirkung einer zielgenauen Regionalförderung – mit drei sehr vorteilhafte Eigenschaften: (1) Da die Haushalte mit Bezug von Hartz IV-Leistungen eine Sparquote in der Nähe von Null aufweisen, fließen die öffentlichen Mittel fast gänzlich in den Konsum – und (2) dies ohne zeitliche Verzögerung. Die Leistungen sind (3) raumwirtschaftlich gesehen äußerst zielgenau, denn in Regionen mit einem großen Bestand an Langzeitarbeitslosen fließen entsprechend mehr Mittel als in Durchschnittsregionen. Mit anderen Worten: In die Regionen, die es strukturpolitisch und sozialpolitisch am meisten benötigen, bekommen auch die meisten Mittel.

#### **6. Europäische Armutsgeographie: Sparpolitik und Fiskalpakt zerrütten die Europäische Union**

Das ursprüngliche Ziel der Europäischen Einigung und der Europäischen Union war die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und des sozialen Ausgleichs in den leistungsschwächeren Mitgliedsstaaten. Dieses Ziel scheint derzeit ferner denn je zu sein. Seit Ende der 2000er Jahre hat sich die Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Staatshaushalte und vor allem auf die Wirtschaft der Euro-Länder ausgeweitet. Sowohl aus den Wirtschaftswissenschaften heraus wie auch aus internationalen Wirtschaftsorganisationen – wie IWF, OECD, ILO, G20 – mehren sich warnende Stimmen vor der von der Bundesregierung verordneten „überzogen harten Sparpolitik“ (Gustav Horn)<sup>66</sup>. Diese wirke sich gegenüber den Krisenländern sehr nachteilig aus. Eine ganze Reihe von EU-Mitgliedsstaaten und insbesondere der Euro-Raum würden geradezu in die Rezession hineingespant. Dies zeigt inzwischen auch Rückwirkungen auf Deutschland, dessen exportabhängige Wirtschaft dies spürt.<sup>67</sup>

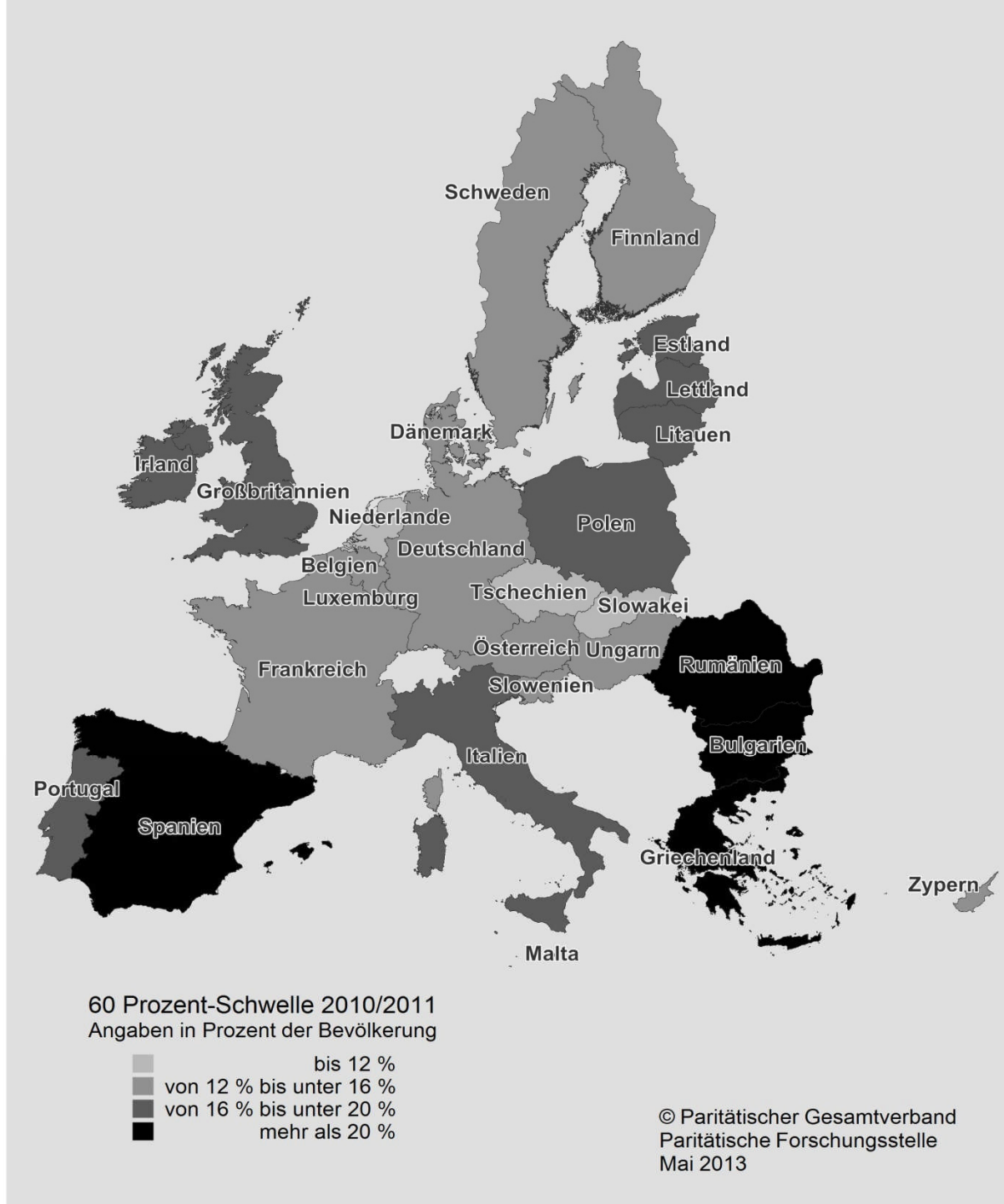
Nicht nur die wirtschaftliche Krise sondern auch die politischen Ereignisse zeigen, dass die durch den Fiskalpakt noch verschärfte sogenannte Sparpolitik den politischen Zusammenhalt zwischen den EU- und Euro-Mitgliedern und den sozialen Zusammenhalt in den jeweiligen Gesellschaften zerrüttet. Neben zahlreichen Regierungswechseln wie Dauerprotesten ist das Anwachsen separatistischer Bewegungen in Belgien, Großbritannien, Norditalien und Spanien ein deutliches Symptom der sozialen und politischen Krise.

In der Betrachtung der Armutsquoten in der EU für 2010/2011 (Abbildung 8) zeigen sich neben den bekanntlich strukturschwachen Ländern Rumänien und Bulgarien für die Euro-Länder Griechenland und Spanien dramatisch hohe Armutswerte. In diesen Ländern ist das schon massiv beeinträchtigte Wirtschaftswachstum zusätzlich extrem ungleich verteilt. Damit ist ein wirtschaftlicher Abstieg vorprogrammiert. Dieses Destabilisierungsrisiko ist auch in weiteren Euro-Ländern zu beobachten. Der teilweise Zusammenbruch des Automarktes dort zeigt dies überdeutlich.

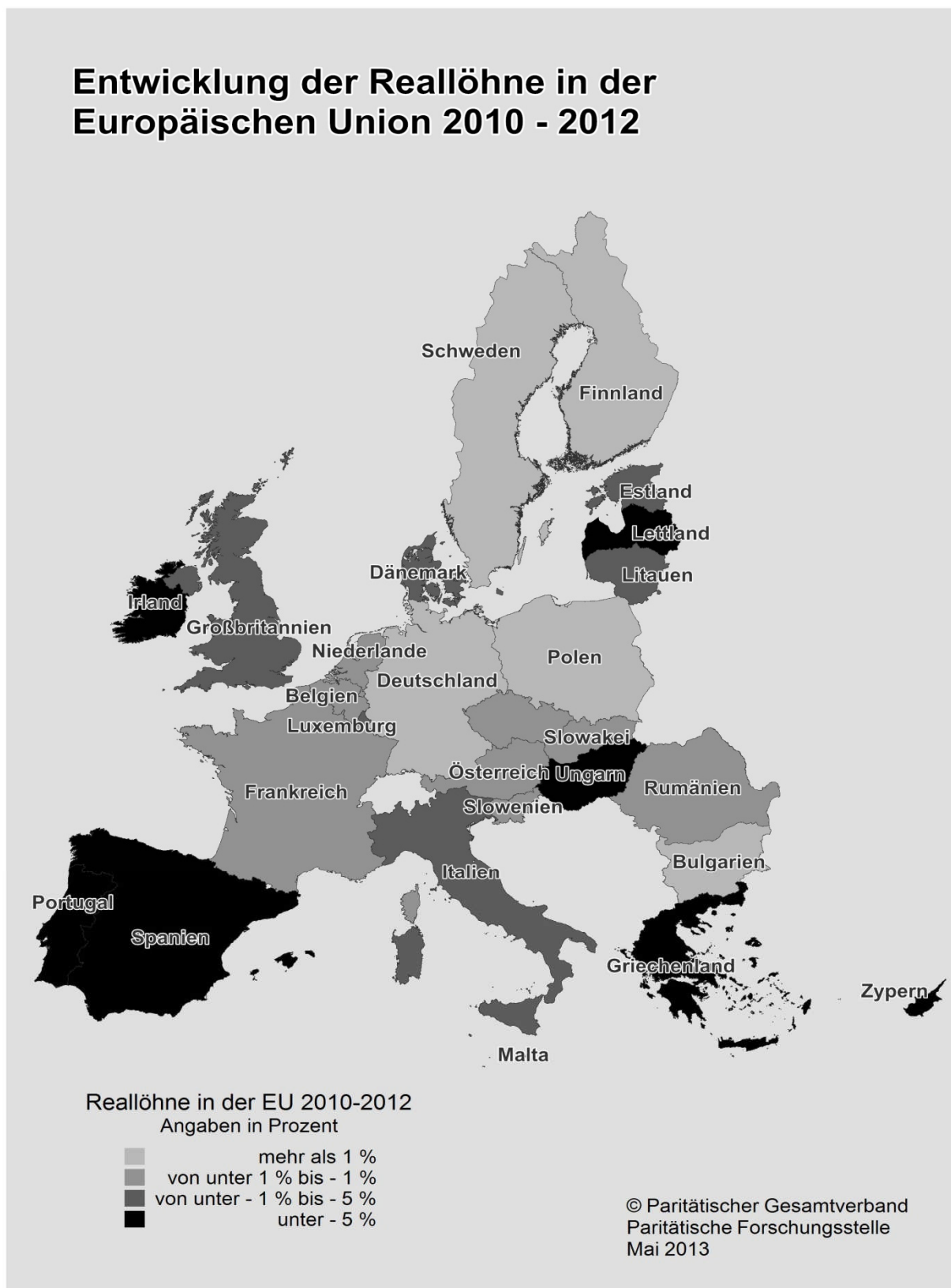
<sup>66</sup> Gustav Horn, Zitat: Die Welt vom 18.10.2012, „IMK-Studie: Harter Sparkurs in Krisenländern belastet Euroraum. Institut plädiert für Ende der Austeritätspolitik - Schuldentilgungsfonds befürwortet.“

<sup>67</sup> Wagner, Gerd G. und Brenke, Karl (2013): Ungleiche Verteilung der Einkommen bremst das Wirtschaftswachstum. In: Wirtschaftsdienst, H. 2/2013, führen aus: „Während in Deutschland seit Beginn der vergangenen Dekade der Lohnanstieg deutlich hinter dem Anstieg der Wirtschaftsleistung zurückgeblieben ist, konnten die Vermögenseinkommen und die Selbständigeneinkünfte zulegen – mit der Folge einer wachsenden Ungleichverteilung der Einkommen. Das damit verbundene Spar- und Ausgabeverhalten bremst den privaten Konsum. Insofern wären stärkere Lohnsteigerungen sinnvoll, die zudem auch den europäischen Konsolidierungsprozess voranbringen würden. Deutschland sollte nach Meinung der Autoren Abschied von dem stark auf den Export ausgerichteten Wachstumsmodell nehmen, das nicht nur die inländische Nachfrage hemmt, sondern auch in der Europäischen Währungsunion für erhebliche Spannungen sorgt.“

## Anteil der Armutsbevölkerung in der Europäischen Union 2010/2011



**Abbildung 8:** Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen unterhalb der Armutsschwelle, die bei 60 % des nationalen verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens (nach Sozialtransfers) liegt. Datenquelle: EUROSTAT.



**Abbildung 9:** Entwicklung der Reallöhne in der Europäischen Union zwischen 2010 und 2012. Datenquelle: Europäischer Tarifbericht des WSI 2012<sup>68</sup>.

<sup>68</sup> Schulten, Thorsten (2012): Europäischer Tarifbericht des WSI – 2011/2012. In: WSI-Mitteilungen, H. 6/2012, S. 455.

Sparprogramme als Kürzungen der Einkommen und Sozialeinkommen treiben die Armutsquoten hoch und verringern die Inlandskaufkraft der jeweiligen EU-Länder. Auch die als angebliches Mittel zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit gepriesenen Strukturreformen erhöhen die Ungleichverteilung der Wertschöpfung und damit der Einkommen. Dies ist ablesbar an steigenden bzw. permanent hohen Armutsquoten.

Erklärtes Ziel des von der Bundesbank schon vor einigen Jahren ausgegeben Konzeptes zum Abbau der Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der EU-Volkswirtschaften ist die Dämpfung oder sogar die Senkung der Reallöhne. Wenn dann in einer Krisensituation Reallohnsenkungen auf bereits hohe Armutsquoten treffen, ist die Gefahr einer weiter sinkenden Wirtschaftsleistung übergroß. Noch schärfere Ungleichverteilung der Einkommen und weiter erhöhte Armutsquoten wären die Folgen.

Die Karte der Entwicklung der Reallöhne in der EU von 2010 bis 2012 (Abbildung 9) zeigt die beschriebene Konstellation für Griechenland und Spanien, aber auch Italien erscheint als gefährdet. Anstelle einer solidarischen, d.h. sozialstaatlichen Weiterentwicklung des Sozialmodells Europa hat sich damit die Strategie der neoliberalen Zerstörungstheoretiker unter Führung der deutschen Bundesregierung in Europa durchgesetzt.<sup>69</sup> Aus dem Institut der deutschen Wirtschaft kommt dazu ein entsprechender Neuordnungsvorschlag für den Wirtschafts- und Sozialraum Europa als unausgesprochenes Ergebnis von Sparpolitik und „Fiskalpakt“: Die Bildung eines Kern-Europas um Frankreich und Deutschland.<sup>70</sup>

### **Polyzentrisches Sozial-Europa oder monozentrisches Kapital-Europa**

Das stets als Besonderheit gemeinsamer Wachstumsförderung und Wirtschaftsentwicklung Europas beschworene „Sozialmodell Europa“<sup>71</sup> besteht auch in einer spezifischen „räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union“.<sup>72</sup> Drei Ziele werden damit verfolgt: Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Erhaltung und Management der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes sowie ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raumes.<sup>73</sup> Diese Ziele sollen durch ein Polyzentrisches Europa erreicht werden.<sup>74</sup> Derzeit gibt es nur eine „herausragende größere geographische Zone weltwirtschaftlicher Integration: Den Kernraum der EU, der das von den Metropolen London, Paris, Mailand, München

und Hamburg begrenzte Gebiet umfasst.“<sup>75</sup> Darüber hinaus gibt es einige isolierte Wachstumsinseln wie z.B. Barcelona oder die Öresundregion. Es bedarf daher einer Raumordnungspolitik, die auf die Schaffung mehrerer dynamischer Zonen weltwirtschaftlicher Integration abzielt.

In zahlreichen Untersuchungen zur wirtschafts- und sozialräumlichen Gestaltung und Entwicklung Europas, insbesondere zur unterschiedlichen „Wettbewerbsfähigkeit“ seiner Teilräume, wird die ausgeprägte Monozentralität beschrieben: Eine Konzentration hoher Werte für die Wachstumsfaktoren Verkehrsraumlage, Arbeitskosten, Produktivität, wirtschaftliche Infrastruktur, Forschung und Entwicklung etc. auf den Korridor London-Mailand, die „Blaue Banane“.<sup>76</sup>

Dieser ausgeprägten Zentrum-Peripherie-Situation bei den Wachstumsfaktoren stehen bei den Wachstumsresultaten wie bspw. der Beschäftigung vor allem im Europa-Süden bislang bessere Ergebnisse gegenüber.<sup>77</sup> Untersuchungen haben schon zu Beginn der 1990er Jahre darauf hingewiesen, dass sich im südeuropäischen „Sunbelt“ mit Valencia, Barcelona, Lyon und Nizza eine junge und leistungsfähige durch Forschung und Entwicklung geprägte High-Tech-Zone herausbildet, die als „Herausforderer“ für die alte Kernzone der „Blauen Banane“ bzw. des „Pentagon“ mit London, Paris, Mailand, München und Hamburg zu sehen ist.<sup>78</sup>

Die Staatsschuldenkrise als eine umgewandelte Bankenkrise gefährdet diese hoffnungsvollen Entwicklungen außerhalb Kerneuropas. Anstelle eines polyzentrischen Sozialeuropas kann die Krise zu einem monozentrischen Kapitaleuropa als Dauerzustand führen. In einem Beitrag des Instituts der deutschen Wirtschaft zur Euro-Debatte heißt das: „Europa neu denken: Kern und Peripherie“.<sup>79</sup>

### **Europäischer Sozialdialog als Antwort auf die Krise**

Bislang war Europa nicht viel mehr als ein sich stetig ausdehnender Binnenmarkt sowohl durch Einbeziehung immer neuer Mitgliedsstaaten wie auch

<sup>69</sup> Schulmeister, Stephan (2012): Ausgetrickst von den Chicago-Boys. In: Süddeutsche Zeitung, 23/24.06.2012.

<sup>70</sup> Hüther, Michael (2012): Europa neu denken: Kern und Peripherie. In: Süddeutsche Zeitung, 29.07.2012.

<sup>71</sup> Pontusson, Jonas (2006): Wohin steuert das soziale Europa? In: WSI-Mitteilungen. Hg.: Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 10/2006, S. 532-539.

<sup>72</sup> Europäische Kommission (Hg.)(1999): EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

<sup>73</sup> Ebda., Vorwort.

<sup>74</sup> Ebda., S. 21.

<sup>75</sup> Ebda., S. 21.

<sup>76</sup> Nerb, Gernot; Reuter, Jochen; Russ, Hans (1992): Großräumige Entwicklungstrends in Europa und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf. In: Ifo-Schnelldienst, Hg.: Ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München 17/18-1992, S. 13-21 und Schmidt, Volker; Sinz, Manfred (1993): Gibt es den Norden des Südens? Aspekte regionaler Wettbewerbsfähigkeit in der Europäischen Gemeinschaft. In: Informationen zur Raumentwicklung. Hg.: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn 9/10-1993, S. 593-618, bes. S. 606 ff.

<sup>77</sup> Ebda.

<sup>78</sup> Nerb et al.(2000): A.a.O., S. 19. Schön, Karl-Peter (2000): Das Europäische Raumentwicklungskonzept und die Raumordnung in Deutschland. In: Informationen zur Raumentwicklung. Hg.: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn 3/4-2000, S. IV. Der Kernraum Europas innerhalb der Metropolen London, Paris, Mailand, München, Hamburg verfügte im Jahre 2000 über 20 Prozent der Fläche, 40 Prozent der Bevölkerung und 50 Prozent des BIP der EU.

<sup>79</sup> Hüther, Michael (2012): A.a.O und Hirschel, Dirk (2010): Tief gespaltenes Euroland. In: Süddeutsche Zeitung, 29.04.2010. Wie die eigenartigen Vertragskonstruktionen der Rettungs- und Sparverträge, d.h. der ESM- und Fiskalverträge per se den EU- und den Euroraum fragmentieren. Zielcke, Andreas (2012): Eine neue Kontur Europas. In: Süddeutsche Zeitung, 21./22.07.2012



durch zunehmende Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Nunmehr wird Europa, nachdem es von seinem stärksten Akteur zum bloßen Hinterland degradiert wird, als Sozialeuropa vorangetrieben werden müssen. Die Protestaktionen und Platzokkupationen in Großbritannien, Spanien und auch in Frankfurt am Main sind eine Art Vorbote dafür, dass – neben den Risiken für Arbeitnehmer, Rentner, Arbeitslose etc. – die EU auch etliche Chancen bietet, die nun verteidigt und verwirklicht werden müssen.

In der Öffentlichkeit wird durchaus erkannt und bedacht, dass die von der deutschen Politik empfohlene Nachahmung des Geschäftsmodells Deutschland durch die anderen Länder Europas weder ernst gemeint ist, denn dann würde ja mehr Konkurrenz entstehen noch, ernsthaft machbar ist, denn die Gesellschaften und Volkswirtschaften sind eben höchst unterschiedlich.<sup>80</sup> In der Öffentlichkeit wird auch durchaus bemerkt, dass gerade in Griechenland in Folge der dortigen breiten Verarmung auf vorkapitalistische Formen der gesellschaftlichen Reproduktion bzw. Existenzsicherung zurückgegriffen wird: Ausschluss des Zwischenhandels durch Direktvermarktung von Agrarprodukten, Tauschhandel und Parallelwährungen.<sup>81</sup> Dies erinnert an die Zeit der Alternativprojekte in den 1970er und 1980er Jahren in Deutschland, aus denen nicht zuletzt die regenerative Energiewirtschaft unserer Tage hervorgegangen ist.

Es wird eine herausragende Aufgabe der Gewerkschaften, der Sozialverbände und der Wohlfahrtsverbände sein, den spontanen Protestbewegungen und Alternativwirtschaften in Europa mit ökonomischen und politischen Konzepten die erforderlichen Grundlagen und die ergänzenden Rahmenbedingungen dafür zu bieten, das angestrebte Sozialeuropa auch tatsächlich durchsetzen zu können.<sup>82</sup> In einem neuen europäischen Sozialdialog müssen einige zentrale Themenstellungen in Europäischen Sozialforen nunmehr von den Bürgern, nicht mehr von den Bürokraten und Spekulanten, diskutiert werden.<sup>83</sup> Wichtige Voraussetzungen zur Stabilisierung der Europäischen Union sind ein möglichst rascher Wiederaufbau der Sozialeinkommen und eine Sicherung der Sozialsysteme. Entsprechend umgesetzte sozialpolitische Forderungen entfalten neben der Bekämpfung der Armut auch wichtige ökonomische Impulse.

<sup>80</sup> Hoffmann, Catherine (2012): Operation Selbstbetrug. In: Süddeutsche Zeitung 16./17.05.2012.

<sup>81</sup> Hatsakis, Sortiris (2012): Was wir sehen ist eine neue Revolution. In: Süddeutsche Zeitung, 04.05.2012 und Strittmatter, Kai (2012): Blühende Phantasie. In: Süddeutsche Zeitung, 02.05.2012.

<sup>82</sup> Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.) (2012): Ein Marshallplan für Europa. Vorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes für ein Konjunktur-, Investitions- und Aufbauprogramm für Europa. DGB Bundesvorstand, Berlin.

<sup>83</sup> Beispielhaft werden hier folgende Themen aufgezählt: 1. Obligatorische Grundsicherung, 2. koordinierte Mindestlöhne, 3. Lebensarbeitszeitbudgetierung, 4. Erwerbstätigen- statt Arbeitslosenversicherung, 5. gemeinwirtschaftliche Gesundheits- und Pflegeversorgung, 6. Leitbilder für rückläufige und entlegene Regionen in der EU, 7. Sozialfinanzierung aus der Wertschöpfung, 8. Besteuerung von Wertschöpfung, Exportüberschüssen, Finanzgeschäften und Vermögen in der EU.

## 7. Resümee

### Armutsberichte anstelle von Armutspolitik

Die amtlichen Berichte haben insgesamt eine erhebliche Verbesserung der Datenlage und der Kontinuität der Forschung erbracht. Was wir nicht haben, ist ein erkennbarer Einfluss dieser Berichterstattung auf das politische Handeln. Das politische Handeln richtet sich nach wie vor zuerst an anderen Interessen aus. Bei den Planungen zu den Hartz IV-Gesetzen spielten armutspolitische Überlegungen eine untergeordnete Rolle, was sich an der ungenügenden Höhe des Regelsatzes ablesen lässt. Die vielfach bezeugte Armut in Deutschland teilt das Schicksal vieler Themen. Armut wird hingenommen wie das Waldsterben oder der Anstieg des Meeresspiegels. Was bleibt ist das grundsätzliche Problem der Armutsberichterstattung: Der politische Entscheidungsprozess verläuft nach eigenen Regeln, Politik wartet zuletzt auf die Fakten in Armutsberichten. Vielmehr besteht eher die Gefahr, dass Einzelergebnisse, die politisch ins Konzept „passen“, legitimatorisch herausgepickt werden.<sup>84</sup>

### Armut als Folge des Wirtschaftens

Die Beschreibung des Armutsparadoxons – trotz Wirtschaftswachstums fortdauernde Armut – zeigt, dass mit den klassischen Mitteln der Sozialpolitik Armut in Deutschland gemildert aber nicht bekämpft werden kann. Ein Abbau der Armut ist nur möglich, wenn sich die bisherigen Verhältnisse zwischen Erwerbseinkommen und Kapitaleinkommen umkehren zugunsten der abhängig Beschäftigten. Dazu gehört, den Niedriglohnssektor durch Mindestlöhne zurückzudrängen. Des Weiteren dürfen die Nettoreallöhne nicht mehr stagnieren, vielmehr müssten sie entsprechend der Produktivität und der Preisentwicklung steigen. Beide Maßnahmen führen aber nur zu einem Stopp der bisherigen Armutsentwicklung. Das bestehende Existenzminimum ist als „Hartz IV“ zu einem Synonym für ein Leben in Armut verkommen. Die Sicherung einer menschenwürdigen Existenz ist aber nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 ein grundlegendes Verfassungsrecht, bei dem es nicht um politische Opportunität und Kassenlage gehen kann.<sup>85</sup> Vorbehaltlich einer weiteren gesellschaftlichen Diskussion heißt das: Der aktuelle Regelsatz von 382 Euro für Erwachsene<sup>86</sup> muss mehr als deutlich über 400 Euro angehoben werden. Nur so kann das Existenzminimum (Regelsatz plus Wohnkosten gleich Existenzminimum) im Sinne einer Soforthilfe bzw. eine Milderung der bisher angerichteten sozialpolitischen Schäden bei Langzeitarbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit und Niedrigrente wirken.

### Europäischer Sozialdialog

Europa als ein sich stetig ausdehnender Binnenmarkt: Abseits der politischen Sonntagshetorik

<sup>84</sup> Martens, Rudolf (2010): Der Armutsbericht ist tot – es lebe die Armutsrechnung! Armut als Folge der Wirtschaftspolitik. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 2/2010, S. 63-67.

<sup>85</sup> Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum (2012): Ein menschenwürdiges Leben für alle – das Existenzminimum muss dringend angehoben werden.

<sup>86</sup> Für das Jahr 2013.



war das europäische Hauptmotiv Profitsteigerung, Konkurrenzförderung und Sozialsstandardabbau - kurz: Kapitaleuropa. Die europaweite Privatisierung sozialer Lebensrisiken wie Alter, Armut, Krankheit und Behinderung führt ins Abseits. Diese Bereiche sind in dem gewinnwirtschaftlichen Sektor nicht gut aufgehoben. Die zunehmende Spaltung zwischen Arm und Reich ist zu stoppen, die Daseinsvorsorge muss für alle öffentlich garantiert werden. Die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise werden zu einer Staatsschuldenkrise der Mitgliedstaaten der EU umgedeutet. Die einseitige Kürzungspolitik zu Lasten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, erwerbslosen, Rentnerinnen und Rentnern in Europa vertieft die Krise, statt sie zu bekämpfen. Dagegen muss Europa als Sozialeuropa neu vorangetrieben werden. Es wird eine herausragende Aufgabe der Gewerkschaften, der Sozialverbände und der Wohlfahrtsverbände sein, den spontanen Protestbewegungen und Alternativwirtschaften in Europa mit ökonomischen und politischen Konzepten die erforderlichen Grundlagen und die ergänzenden Rahmenbedingungen dafür zu bieten, das angestrebte Sozialeuropa auch tatsächlich durchsetzen zu können.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Vgl. Pressemeldung des Paritätischen vom 26. Mai 2013: „Appell für Umverteilung: Internationaler Kongress fordert mehr Gerechtigkeit in Europa“. Rolf Rosenbrock, Vorsitzender des Paritätischen Gesamtverbandes: „Die europaweite Privatisierung sozialer Lebensrisiken wie Alter, Armut, Krankheit und Behinderung führt ins Abseits. Diese Bereiche sind in dem gewinnwirtschaftlichen Sektor nicht gut aufgehoben. Wir müssen die zunehmende Spaltung zwischen Arm und Reich stoppen und Daseinsvorsorge für alle öffentlich garantieren. Es geht nicht nur um gelebte Solidarität, sondern um die Zukunft unserer Gesellschaft.“

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)1024**

30. November 2012

**Information für den Ausschuss**

Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband

**zum Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung**

Die Auswertung des Berichtes macht aus unserer Sicht folgende zentrale sozialpolitische Handlungsbedarfe deutlich:

1. die Bekämpfung von Kinder- und Jugendarmut,
2. die Überwindung der strukturellen sozialen Benachteiligung von Frauen,
3. das gravierende Problem einer verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit,
4. die Förderung existenzsichernder Erwerbstätigkeit anstelle prekärer Beschäftigung
5. die Bekämpfung der zunehmenden Altersarmut und
6. fehlende Mittel und Ressourcen für die Bekämpfung von Armut.

Die Diakonie kritisiert den grundlegenden **sozialpolitischen Perspektivwechsel** gegenüber früheren Berichten. Die Frage nach „Chancen“ und „sozialer Mobilität“ wird in den Vordergrund gerückt. Die damit eng verbundenen Gerechtigkeitsfragen werden nicht gestellt. Eine hohe soziale Mobilität wird als Ziel formuliert, aber die strukturellen Benachteiligungen, die sozialer Mobilität systematisch entgegen stehen, werden in den Hintergrund gedrängt.

Zur **Überwindung der Kinder- und Jugendarmut** diskutiert der Bericht den notwendigen Ausbau frühkindlicher Betreuung und die Förderung von Ganztagsbetreuungsplätzen. Zwar stellt der Bericht erneut den engen Zusammenhang von soziökonomischer Herkunft und Bildungserfolg dar; wichtige Konsequenzen wie der Aufbau eines inklusiven Schulsystems, bessere Zugänge zur Kinderbetreuung für Familien im Grundsicherungsbezug und eine nachhaltige infrastrukturelle Förderung von Bildung und Teilhabe fehlen. Das Kooperationsverbot von Bund und Ländern setzt zu hohe Hürden für bundesweite Programme zur Bekämpfung von Armut durch Bildung. Das Betreuungsgeld setzt zusätzlich falsche Anreize.

Der Bericht stellt den Rückgang der Erwerbslosenzahlen in den Mittelpunkt, berücksichtigt jedoch

nicht das **Problem der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit**, das rd. eine Millionen Menschen betrifft. Fast zwei Millionen Menschen beziehen seit 2005 ununterbrochen Hartz-IV-Leistungen (Erwerbslose und ihre Angehörigen). Für die arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen sind gezielte und kleinschrittige Hilfen zur sozialen und arbeitsmarktlichen Integration nötig, deren Erfolg sich nicht an schneller Arbeitsvermittlung messen lassen kann.

**Existenzsichernde Erwerbstätigkeit** muss durch entsprechende politische Rahmenbedingungen gefördert werden. Neben der Forderung eines Mindestlohns halten wir Maßnahmen gegen die Ausweitung prekärer und für öffentlich geförderte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für notwendig. Dies wäre ein substantieller Beitrag zur Prävention von Altersarmut.

Dagegen gibt der Bericht nur unzureichende Antworten auf die wachsende **Altersarmut** in Deutschland. Von der vorgesehenen Aufstockung geringer Renten werden aufgrund der hohen Anspruchsvoraussetzungen insbesondere vormalige Erziehende und Pflegenden kaum profitieren. Die Diakonie fordert eine steuerfinanzierte Mindestrente, um dem Anwachsen der Altersarmut entgegen zu wirken.

Mehr Teilhabe ist nicht zum Nulltarif zu haben. Eine **verlässliche und nachhaltige Finanzierung** der sozialen Daseinsfürsorge ist nötig, zu der hohe Einkommen und Vermögen einen angemessenen Beitrag leisten müssen.

Die Diakonie hält die regelmäßige Armuts- und Reichtumsberichterstattung für eine wichtige Grundlage armutspolitischen Handelns. Diese darf aber nicht unter Ausschluss der in der Armutsbekämpfung engagierten Nicht-Regierungsorganisationen erfolgen. Der Bericht gewinnt an Qualität, wenn die Praxiserfahrungen aus der sozialen Arbeit einfließen. Die Diakonie schlägt die Einsetzung eines unabhängigen Sachverständigenremiums zur Erstellung künftiger Armuts- und Reichtumsberichte unter Beteiligung von Wissenschaft, Wohlfahrts- und Sozialverbänden, Nationaler Armutskonferenz, Tarif-

partnern, Selbsthilfeorganisationen, Fachverbänden und weiterer sozialer Initiativen vor. Die politische Interpretation der so erhobenen Befunde würde dann nicht bereits im Bericht selbst zum Tragen kommen – aktuell mit der Konsequenz, dass der Regierung „Schönfärberei“ vorgeworfen wird -, sondern würde im Rahmen einer Stellungnahme der Bundesregierung erfolgen.

## Anlage

### Gliederung

1. Bewertung zentraler Ergebnisse
2. zentrale sozialpolitische Handlungsnotwendigkeiten
3. sozialpolitische Kernforderungen der Diakonie
4. Kommentierung der armutspolitischen Handlungsfelder

#### 1. Bewertung zentraler Ergebnisse

Die Diakonie Deutschland begrüßt, dass der 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung – zwar mit einiger Verzögerung - nun in einer zwischen den Ressorts abgestimmten Fassung vorliegt. Die Diakonie hält die regelmäßigen Berichte für eine wichtige Grundlage armutspolitischen Handelns und hat sich daher immer für eine Fortsetzung der Berichterstattung eingesetzt. Der Bericht gewinnt an Qualität, wenn die Praxiserfahrungen und sozialpolitischen Perspektiven der in der Armutsbekämpfung engagierten Nicht-Regierungsorganisationen, Betroffenenverbände, Wohlfahrtsverbände und weiterer Akteure in die Erarbeitung einfließen. Die Diakonie kritisiert, dass der Beraterkreis zum Armuts- und Reichtumsbericht nur einmalig im Herbst 2011 zur Vorstellung des Konzeptes im Rahmen einer zeitlich eng begrenzten Vortragsveranstaltung eingeladen, danach aber nicht mehr beteiligt wurde.

Der Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts nimmt eine breite Darstellung vieler armutspolitisch relevanter Handlungsfelder vor und hinterlegt dies mit einem umfangreichen statistischen Material. Es wird deutlich, dass der sozialpolitische Handlungsbedarf zur Verhinderung von Armutslagen in Deutschland groß ist. Die umfassenden Darstellungen sind geeignet, eine intensive Diskussion über die Möglichkeiten und Grenzen sowie die notwendigen Ressourcen einer Politik der Armutsbekämpfung anzuregen. Sie machen auch Brüche und Widersprüche zwischen sozialpolitischen Handlungsnotwendigkeiten und bestehenden politischen Lösungsmodellen deutlich und geben so Hinweise auf deren notwendige Weiterentwicklung und finanzielle Hinterlegung.

Die Diakonie stellt allerdings einen grundlegenden sozialpolitischen Perspektivwechsel gegenüber früheren Berichten fest, den wir nicht teilen. Die Frage nach „Chancen“ und „sozialer Mobilität“ wird in den Vordergrund gerückt. Die damit eng verbundenen Gerechtigkeitsfragen werden nicht benannt. Eine hohe soziale Mobilität wird als Ziel formuliert. Die strukturellen Benachteiligungen, die sozialer Mobilität systematisch entgegen stehen, werden in den Hintergrund gedrängt. Die Armutssituation wird

individualisiert. Soziale Teilhabe erscheint nicht mehr als eine gesellschaftliche Aufgabe, für die auch hinreichende Mittel vorzusehen sind. Die unterschiedliche Verteilung von Aufstiegschancen je nach sozialem Status der Herkunftsfamilie wird nicht in Bezug zu struktureller Benachteiligung und zur Notwendigkeit gesetzt, hier ebenso strukturelle Lösungen zu finden.

Der Bericht berücksichtigt einige Entwicklungen und Handlungsfelder nicht hinreichend, die für eine Politik der Armutsbekämpfung zentral sein müssten. Eine umfassende Analyse des Zusammenhangs von Armuts- und Reichtumsentwicklung fehlt ebenso wie eine problemlösungsorientierte Darstellung wichtiger Arbeitsfelder der Armutsbekämpfung wie Wohnungslosenhilfe, Schuldnerberatung oder Straffälligenhilfe im Hauptteil des Berichtes. Sie werden nur im Anhang behandelt. Auch differenzieren die Darstellungen zwar nach Altersgruppen, jedoch nicht hinreichend nach Geschlecht, Herkunft oder der unterschiedlichen Situation in alten und neuen Bundesländern.

#### 2. Zentrale sozialpolitische Handlungsnotwendigkeiten

Bei Auswertung des Berichtes werden folgende zentrale sozialpolitische Handlungsbedarfe deutlich:

1. die Bekämpfung von Kinder- und Jugendarmut,
2. die Überwindung der strukturellen sozialen Benachteiligung von Frauen,
3. die wachsenden Handlungsbedarfe bei der Bekämpfung von Altersarmut,
4. das gravierende Problem einer verfestigten Sockellangzeitarbeitslosigkeit,
5. die notwendige Förderung existenzsichernder Erwerbstätigkeit anstelle prekärer Beschäftigung und
6. fehlende Mittel und Ressourcen für die Bekämpfung von Armut.

1. Die Überwindung von **Kinder- und Jugendarmut** setzt ein umfassendes sozialpolitisches Konzept voraus, das über Maßnahmen der monetären Umverteilung weit hinausgeht. Der notwendige Ausbau frühkindlicher Betreuung und Förderung, hinreichende Ganztagsbetreuungsplätze für alle Altersgruppen und die Überwindung der Vererbung schlechter oder guter Bildungschancen durch eine Weiterentwicklung schulischer Angebote werden als zentrale Handlungsfelder benannt. Hieran schließen sich weitere systematische Fragen an, die der Bericht nur andeutet:

- So bevorzugt der Familienlastenausgleich bisher Familien mit hohem Einkommen.
- Infrastrukturelle Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe sind nicht ausreichend finanziert.
- Das Bildungs- und Teilhabepaket setzt zu hohe bürokratische Hürden für die Inanspruchnahme und ist mit der Kinder- und Jugendhilfe nicht hinreichend verzahnt.

- Die frühkindliche pädagogische Förderung ist entscheidend für die Überwindung von Armutslagen. Die Hürden für die Inanspruchnahme von Kinderbetreuungsplätzen durch Leistungsbechtigte in der Grundsicherung sind jedoch zu hoch.
- Das neue Betreuungsgeld setzt falsche Anreize, Kinderbetreuung nicht hinreichend auszubauen und in Anspruch zu nehmen.
- Das gliedrige Schulsystem befördert eine Weitervererbung guter oder schlechter Bildungsmöglichkeiten. Es ist im Sinne eines inklusiven Systems in Frage zu stellen.
- Das Kooperationsverbot von Bund und Kommunen erschwert eine bundesweite Umsetzung von Programmen, die flächendeckend Armut durch Bildung und Betreuung bekämpfen wollen.

2. **Frauen** sind nach wie vor strukturell benachteiligt. Die Sozialversicherungssysteme berücksichtigen Brüche aufgrund von Erziehungs- und Pflegezeiten nicht hinreichend. Die Situation von Alleinerziehenden ist nach wie vor überdurchschnittlich prekär. Die Entlohnung von Männern und Frauen unterscheidet sich deutlich. Sozialpolitische Programme sind nicht hinreichend geschlechtsspezifisch ausgerichtet. Viele dieser Probleme werden im Bericht beschrieben, es wird aber gleichzeitig deutlich, wie weit geplante sozialpolitische Maßnahmen davon entfernt sind, ihnen strukturell entgegen zu wirken. Als Beispiel seien die Pläne zur Aufstockung von Renten genannt, deren Anspruchsvoraussetzungen so hoch sind, dass gerade vormals Erziehende und Pflegenden im Rentenbezug kaum profitieren werden.

3. Die **Altersarmut** ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen und wächst stetig weiter. Viele Indikatoren lassen darauf schließen, dass schon in wenigen Jahren die Altersarmut deutlich höher sein wird als das durchschnittliche Armutsrisiko. Während Männer im Rentenalter heute ein unterdurchschnittliches Armutsrisiko haben, ist dieses bei Frauen bereits überdurchschnittlich. Insofern sind die politischen Schlussfolgerungen im Bericht mehr als unbefriedigend, nach denen die bestehenden Altersvorsorgemodelle einen hohen Schutz vor Altersarmut bieten und die geplanten Reformen der Alterssicherung eine umfassende Ergänzung darstellen würden.

4. Der Bericht referiert ausführlich Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Auch bei der Bekämpfung von **Langzeitarbeitslosigkeit** werden Erfolge verzeichnet. Dabei wird jedoch nicht zwischen Langzeitarbeitslosen, die nicht deutlich mehr als zwölf Monate arbeitslos und noch relativ arbeitsmarktnah sind und anderen Gruppen differenziert. Die Darstellung berücksichtigt nicht hinreichend das Problem der im Bericht an anderer Stelle analysierten verfestigten Sockelarbeitslosigkeit. 1,9 Millionen Leistungsberechtigte in 0,9 Millionen Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung waren nach den zitierten IAB-Untersuchungen schon 2005 im Leistungsbezug. Fast die Hälfte der Leistungsberechtigten bleiben zwei Jahre oder länger. Es reicht nicht, Hilfen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit auf dieje-

nigen zu konzentrieren, die noch eine relative Arbeitsmarktnähe haben.

Es fehlen zum einen gezielte und kleinschrittige Hilfen, um die Sockelarbeitslosigkeit von Personen mit vielfachen Vermittlungshemmnissen zu überwinden. Diese Hilfen wären zunächst im Sinne der sozialen Integration und ihrer sozialpädagogischen oder qualifizierenden Begleitung darzustellen. Sie zeichnen sich nicht durch die Herstellung kurzfristiger Arbeitsmarktnähe aus, sondern sind langfristige und nachhaltig wirksame Maßnahmen der sozialen Integration. Hier eröffnet sich ein großes Handlungsfeld, das bisher nicht im Ansatz ausreichend Gegenstand von Sozialpolitik ist.

Zweitens verbleibt ein nicht unerheblicher Teil der genannten Personen im Leistungsbezug, weil sie trotz Erwerbstätigkeit kontinuierlich auf ergänzende Leistungen angewiesen sind, da sie in prekären Beschäftigungsverhältnissen keine existenzsichernde Einkommen erzielen. Langfristige und auskömmliche Beschäftigung muss deshalb ein wesentliches Ziel sein.

5. In Deutschland hat in den vergangenen Jahren **prekäre Beschäftigung** deutlich zugenommen. Frauen sind hiervon stärker betroffen. Die Minijobregelungen setzen starke Anreize für Arbeitgeber, auskömmliche Bezahlung mit Sozialversicherungspflicht zu vermeiden. Aber nicht nur geringe Bezahlung, sondern auch kurzfristige Beschäftigung, die sich immer wieder mit Phasen der Erwerbslosigkeit abwechselt, stellt für einen wachsenden Teil der Erwerbstätigen eine dauerhafte Lebenssituation dar, die ebenso zu fehlender Absicherung in den Sozialversicherungssystemen führt. Der Bericht diskutiert die Probleme prekärer Beschäftigung und die Notwendigkeit von branchenbezogenen Mindestlöhnen, bietet aber keine flächendeckenden und bundesweit wirksamen Lösungen. Auch eine Kritik der geltenden Minijobregelungen und Vorschläge zu ihrer Weiterentwicklung fehlen.

6. Die flächendeckende Entwicklung und Umsetzung einer Politik der sozialen Teilhabe setzt eine hinreichend und verlässlich finanzierte **soziale Infrastruktur** voraus. Dem Staat müssen die Mittel zur Verfügung stehen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben braucht. Im Zentrum Finanz- und Wirtschaftspolitischer Maßnahmen der letzten Jahre standen immer wieder Steuerentlastungsdebatten. Nicht berücksichtigt wurden einerseits Maßnahmen zur Stärkung der Binnennachfrage, andererseits eine konsequente und angemessene Beteiligung höherer Einkommen und von Vermögen zur Finanzierung sozialstaatlicher Aufgaben. Der Bericht deutet an, dass hier ein hoher Handlungsbedarf besteht, lässt aber jenseits der Förderung von freiwilligem Engagement Vermögenden offen, wie dies umgesetzt werden soll.

#### *Methodische Fragen*

Die Diakonie sieht die weitgehende Aufgabe des Lebenslagenkonzept zugunsten einer Orientierung am Lebensalter (0 – 17 18 – 34, 35 – 64, über 65 Jahre) besonders kritisch. Soziale Probleme und Entwicklungsaufgaben lassen sich kaum in dieses starre Raster einpassen. Problemlagen und Aufgaben wie z.B. Familiengründung, Gewalt gegen Frauen,

Behinderung oder berufliche Neuorientierung werden aufgrund der starren Zuschreibung zu einer Altersgruppe nicht hinreichend aufgearbeitet. Alle Hilfen, die bei der Bewältigung von als zentral für eine bestimmte Altersgruppe definierten Aufgaben unterstützen, werden als Beitrag zur Armutsbekämpfung umgedeutet, gehen aber wie Förderung von „mehr bürgerschaftlichem Engagement“ oder „mehr Zeit mit der Familie“ weit über Armutfragen hinaus. Ein Lebenslagenansatz in einem Armuts- und Reichtumsbericht muss sich an Lebenssituationen und klar fokussiert an der bestmöglichen Verhinderung von Armutslagen orientieren.

### 3. Sozialpolitische Kernforderungen der Diakonie

Soziale Gerechtigkeit entscheidet sich an der Gewährleistung von sozialer Teilhabe und der Sicherung des sozialen und kulturellen Existenzminimums für alle Menschen. Teilhabeorientierte Angebote müssen ausreichend und nachhaltig finanziert werden. Dies geht nicht ohne einen hinreichenden Beitrag der Menschen mit hohem Einkommen und Vermögen. Eine soziale Infrastruktur, die Chancen und Teilhabe ermöglichen soll, ist nicht zum Nulltarif zu haben. Sie muss systematische Ungerechtigkeiten in der Gesellschaft im Blick haben und diesen entgegen wirken. Gleichzeitig sind verlässliche Systeme der Grundsicherung notwendig, die in jedem Fall das soziokulturelle Existenzminimum sichern. Ziel des Sozialsystems muss die Bekämpfung von Armut und systematischer Benachteiligung sein. Es geht darum, Armut zu überwinden und nicht nur dauerhaft zu lindern.

Vor dem Hintergrund dieses sozialpolitischen Anspruchs beschreibt die Diakonie ihre Kernforderungen an die weitere Ausgestaltung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung und der Sozialpolitik in Deutschland:

#### Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung sollte konsequent fachlich und methodisch weiterentwickelt werden:

- Armuts- und Reichtumsberichterstattung aus konsequent armutspolitischer Perspektive, ausgehend von den auf den Seiten 323-419 dargestellten Kernindikatoren
- Einsetzung eines unabhängigen Sachverständigenremiums zur Erstellung künftiger Armuts- und Reichtumsberichte unter Beteiligung der Wissenschaft, der Wohlfahrts- und Sozialverbände, der Nationalen Armutskonferenz, der Tarifpartner und weiterer sozialer Initiativen, Selbsthilfeorganisationen und Fachverbände

#### Soziale Gerechtigkeit muss Kernanliegen der Sozialpolitik sein. Das heißt:

- Strukturelle Ungleichheit und Benachteiligung sind als solche zu beschreiben.
- Sozialpolitische Vorhaben müssen sozialer Benachteiligung systematisch entgegenwirken. Analysen und Lösungsvorschläge müssen sich daran messen lassen, inwieweit sie zur Herstellung von mehr Teilhabegerechtigkeit beitragen.

- Armut bedeutet nicht nur, aber immer auch ein geringes Einkommen und geringe materielle Ressourcen. Die Finanzierung teilhabeorientierter Angebote und Hilfen ist auch eine Maßnahme der sozialpolitischen Umverteilung von Ressourcen. Diese Erkenntnis muss in der Entwicklung armutspolitischer Vorhaben hinreichend Berücksichtigung finden und darf nicht durch eine individualisierte Sichtweise ersetzt werden.
- Notwendige Ressourcen für die Verwirklichung von mehr Teilhabe müssen finanzpolitisch beschrieben und haushalterisch umgesetzt werden. Finanz- und Steuerpolitik müssen die sozialpolitische Handlungsfähigkeit des Staates sichern. Das Kooperationsverbot zwischen Bund und Kommunen ist aufzuheben, da es bundesweite sozial- und bildungspolitische Vorhaben unnötig erschwert.

#### Sozialpolitische Handlungsfelder müssen anhand von soziostrukturellen Problemlagen beschrieben und auf dieser Grundlage Lösungsvorschläge entwickelt werden:

- Die Vermittlung in Arbeit ist ein wichtiges sozialpolitisches Ziel. Soziale Integration und Teilhabe umfassen jedoch weitere Aspekte. Langzeitarbeitslosigkeit lässt sich nur durch umfassende soziale Integrationsangebote nachhaltig bekämpfen. Hierzu gehört auch der Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung und von Hilfen gegen Wohnungsnot und Überschuldung.
- Arbeit soll die soziale Existenz sichern können. Darum sind die Vorteile von prekärer Beschäftigung für Arbeitgeber abzubauen - durch eine Sozialversicherungspflicht für Minijobs und die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne in existenzsichernder Höhe.
- Das soziokulturelle Existenzminimum muss hinreichend und verlässlich gewährt werden.
- Die systematische geschlechtsspezifische Benachteiligung von Frauen in der Sozialversicherung und den sozialen Sicherungssystemen muss beendet werden. Bisher orientieren sich diese am Erwerbsmodell eines männlichen Hauptverdieners ohne Unterbrechungen durch Erziehungs- oder Pflegezeiten. Eine Neuorientierung muss dieser Benachteiligung strukturell entgegenwirken. Hierzu gehört die Einführung einer steuerfinanzierten gesetzlichen Mindestrente.
- Notwendig ist eine Neuausrichtung des Familienlastenausgleichs, die die Bevorzugung von Familien mit Hauptverdienern und die Benachteiligung unterer Einkommensgruppen durch Einführung einer gleichmäßigen sozialen Mindestsicherung für Kinder und Jugendliche beendet.
- Noch immer wird soziale Benachteiligung vererbt. Kinderbetreuung, Schule, Ausbildung und berufliche Hilfen müssen daher im Sinne eines inklusiven Ansatzes fortentwickelt werden.

#### 4. Kommentierung der armutspolitischen Handlungsfelder

Im Folgenden kommentiert die Diakonie zentrale armutspolitische Handlungsfelder, die im Armuts- und Reichtumsbericht behandelt werden. Dabei verlässt die Diakonie die Chronologie des Berichtes, die sich nach dem Lebensalter richtet. An eine kurze Darstellung der Situation schließen sich jeweils sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie an. Die Diakonie wird diese Überblicksdarstellung durch einen detaillierten fachlichen Kommentar der veröffentlichten Fassung des Armuts- und Reichtumsberichts ergänzen.

#### *Menschenwürdiges Existenzminimum und soziale Teilhabe*

Aus Sicht der Diakonie sind die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums und die Gewährleistung teilhabeorientierter Angebote zur Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung gleichermaßen zentrale Aufgaben der Sozialpolitik. Der Bericht lässt die Umsetzung des Grundrechts auf **Sicherung des sozialen und kulturellen Existenzminimums** als zentrales sozialpolitisches Handlungsfeld und die damit verbundenen sozialpolitischen Diskussionen und Auseinandersetzungen jedoch außer acht und stellt die Leistungen der Grundsicherung fast ausschließlich in ihren direkten arbeitsmarktpolitischen Bezügen dar. Die Diakonie weist darauf hin, dass das Recht auf Sicherung des sozialen und kulturellen Existenzminimums in Deutschland nicht ausreichend umgesetzt wird und dies von grundlegender Bedeutung für die soziale Lage ist. 6,1 Millionen Menschen waren im September 2012 auf Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II angewiesen, 844.000 Personen auf Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch XII und 144.000 Personen auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die Regelbedarfsermittlung, die Grundlage der Regelsätze in der nach den SGB II und XII gewährten Grundsicherung ist, erfolgt nach wie vor weder hinreichend transparent noch sach- und realitätsgerecht. Zahlreiche Abschlüsse führen zu Mangel und Not, besondere und personenbezogenen Bedarfe werden nicht hinreichend gewährt. Die Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz mussten bis zum Bundesverfassungsgerichtsurteil vom Juli 2012 mit bis nahezu um die Hälfte reduzierten Regelsätzen leben.

Eine bedarfsgerechte Anpassung der Regelsätze nach den SGB II und XII und der Leistungsberechtigung nach diesen Sozialgesetzbüchern für alle in Deutschland Lebenden bleibt dringend geboten. Ein wichtiges Indiz hierfür ist die sinkende Zahl der Leistungsberechtigten, ohne dass sich ein entsprechender Rückgang der Armutsgefährdung erkennen lässt. Die Zahl der Leistungsberechtigten nimmt auch deswegen ab, weil die Anspruchsvoraussetzungen zu hoch sind. Viele in Armut Lebende liegen aufgrund der zu niedrig bemessenen Regelsätze knapp unterhalb der Anspruchsberechtigung und haben so keinen Zugang zu Grundsicherungsleistungen oder nehmen ihre gesetzlichen Rechte aus Angst vor sozialer Kontrolle oder möglichen negativen Folgen für Angehörige nicht in Anspruch. Die Beratungsstellen der Diakonie berichten zudem, dass Rechtsansprüche nicht in Gänze umgesetzt werden.

#### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Transparente, sach- und realitätsgerechte Ermittlung der Regelsätze in der Grundsicherung ohne willkürliche Abzüge
- Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes und Übergang der Leistungsberechtigten in die Grundsicherung nach SGB II und XII
- Einsetzung eines beratenden Gremiums unter Beteiligung der Wissenschaft, der Wohlfahrts- und Sozialverbände, der kommunale Spitzenverbände und der Leistungsberechtigten, das die Regelsatzermittlung prüft und kommentiert
- Konsequente Umsetzung der bestehenden Rechtsansprüche.

#### *Kinder und Jugendliche*

Die **Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen** sind ungleich verteilt. Die Zusammenhänge, die zu struktureller Benachteiligung führen, werden im Bericht jedoch nur unzureichend dargestellt. Um soziale Benachteiligung abzubauen, ist die frühe pädagogische Betreuung und Förderung in einer Kita von besonderer Bedeutung. Betreuungsangebote für Unter-Dreijährige werden von Familien mit hohem Einkommen jedoch doppelt so oft in Anspruch genommen wie von Familien mit niedrigem Einkommen. Das zum August 2013 geplante Betreuungsgeld schafft weitere Fehlanreize. Zwar werden im Bericht Nachteile des je nach Bundesland zwei- oder dreigliedrigen Schulsystems auf die sozialen Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen deutlich dargestellt. Hieraus wird jedoch nur die Schlussfolgerung einer besseren Förderung in Verbindung mit dem Ausbau von Ganztagsangeboten gezogen. Eine Perspektive für ein inklusives Schulsystem, das sich an den individuellen Entwicklungsbedarfen der Kinder und Jugendlichen orientiert, fehlt im Bericht.

#### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Betreuung für alle Kinder unter drei Jahren
- Ausbau der Ganztagsplätze
- Anspruch auf Ganztagsbetreuung auch für Kinder von Erwerbslosen
- Rücknahme der Einführung des Betreuungsgeldes und Verwendung der dafür vorgesehenen Mittel für die Umsetzung des Rechtsanspruchs
- Verwirklichung einer bundesweiten inklusiven Bildungspolitik
- Aufbau von Schulen mit individuellen Fördermöglichkeiten statt dauerhafter Gliederung in unterschiedliche Schultypen
- Schaffung von Kombinationsmöglichkeiten bei den Förderinstrumenten nach den SGB II, III und VIII.

Auf die zahlreichen Probleme bei der Inanspruchnahme des **Bildungs- und Teilhabepakets** hat die Diakonie immer wieder hingewiesen. Sie werden im Bericht ignoriert. Eindimensionale Erfolgsmeldungen, die den außerhalb des Berichts vorhandenen statistischen Befunden zur geringen Inanspruchnahme und dem geringen Mittelabruf durch die

Kommunen widersprechen, werden durch Meinungsumfragen ergänzt, nach denen ein Großteil der Bevölkerung solche Leistungen begrüßt. Meinungsumfragen, die eine grundsätzliche Zustimmung der Bevölkerung zur Förderung von Bildungschancen sozial benachteiligter Kinder belegen, entkräften die Kritik an der Ausgestaltung des Bildungs- und Teilhabepakets in keinsten Weise. Tatsächlich wird ein Großteil der möglichen Leistungen aufgrund ihrer komplizierten und bürokratischen Ausgestaltung nicht abgerufen. Schon wenn nur eine von acht möglichen Leistungen für ein Kind beantragt wurde, zählt der Armuts- und Reichtumsbericht dies als volle Inanspruchnahme des Paketes. Obwohl auch nach dieser Interpretation nur die Hälfte aller Leistungsberechtigten ihre Ansprüche geltend machen, konstruiert der Bericht hieraus eine Erfolgsmeldung.

Zwar stellt der Bericht **Kinder- und Familienarmut** dar, die Fehlsteuerungen, die sich aus den geltenden Regelungen zum Familienlastenausgleich ergeben, sind aber nicht hinreichend im Blick. Konsequenz aus dem geltenden Recht ist, dass für Kinder aus Familien mit höheren Einkommen eine Netto-Entlastung gewährt wird, die die Regelsätze für Kinder in der Grundsicherung übersteigt. Bei Familien mit mittleren oder mit geringen Einkommen, die oberhalb der Berechtigungsgrenze für Grundsicherung oder Kinderzuschlag liegen, ist die Förderung deutlich niedriger als die Effekte der Kinderfreibeträge für höhere Einkommen. Die Diakonie fordert daher eine gleichmäßige Förderung aller Kinder, die diese Fehlsteuerung beendet. Sie sollte durch infrastrukturelle Förderangebote ergänzt werden.

#### Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:

- Auszahlung pauschalierter Leistungsanteile des Bildungs- und Teilhabepakets mit dem Regelsatz
- Direkte Beantragung zusätzlicher Bedarfe durch und Auszahlung an die Eltern
- Umwidmung von Mitteln des Bildungs- und Teilhabepakets in ein Infrastrukturprogramm für Bildung und Teilhabe mit pauschaler Direktfinanzierung der Angebote statt Einzelabrechnung
- Keine Umwidmung regelmäßiger Bedarfe von Kindern in gesonderte Sach- und Dienstleistungen
- Schaffung einer einheitlichen sozialen Mindestsicherung für Kinder und Jugendliche, die das Existenzminimum gewährleistet, Fehlsteuerungen aufhebt und Kindergeld, Kinderfreibetrag, Kinderzuschlag und die Kinderregelsätze ersetzt
- Bedarfsabhängige Förderung von zusätzlichen Bedarfen wie Kosten der Unterkunft, schulische Bedarfe, Mittagessen oder Fahrtkosten durch direkte Unterstützung der Eltern
- Verbesserte infrastrukturelle Förderung von Bildung, Betreuung und Teilhabe durch Förderer der Träger.

#### Gesundheitsförderung

Für die **Gesundheitsförderung** beschreibt der Bericht umfassend den Ausbau präventiver Ansätze und

Programme. Nicht im Blick hat der Bericht die Probleme, die sich aus der restriktiven Ausgestaltung von Leistungen der gesetzlichen Krankenkasse im unteren Einkommensbereich ergeben. Von vielen Menschen können die Zuzahlungen nicht finanziert werden – was zu deutlichen gesundheitlichen Einschränkungen führt.

#### Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:

- Schaffung stabiler Kooperationsstrukturen, Zielabsprachen und verlässlicher Finanzierungsregelungen der Präventionsakteure
- Gesetzliche Rahmenbedingungen, die den Bereich der (sozialen) Primärprävention (und Gesundheitsförderung) neu ordnen, um sozial bedingte Benachteiligungen beim Zugang zu ausreichender gesundheitlicher Versorgung abzubauen und gesundheitsförderliche Lebenswelten zu schaffen
- Begrenzung der Ausgaben für verhaltenspräventive Maßnahmen (Kurse) auf maximal 50 Prozent der für Prävention insgesamt vorgesehenen Ausgaben
- Finanzierung aller notwendigen gesundheitlichen Bedarfe aus Mitteln der Krankenversicherung
- Verlässliche staatliche Förderung solidarischer Elemente der Krankenversicherung aus dem allgemeinen Steueraufkommen
- Keine Zuzahlungen für Leistungsberechtigte in der Grundsicherung und Menschen, die am Rande des Existenzminimums leben
- Schaffung humanitärer Regelungen, die allen in Deutschland lebenden Menschen, d.h. auch Menschen ohne Aufenthaltsstatus bzw. ohne Krankenversicherungsschutz, den Zugang zu ausreichender gesundheitlicher Versorgung ermöglichen und ein Unterschreiten des Leistungskatalogs der gesetzlichen Krankenkassen nicht zulassen.

#### Gewalt gegen Frauen

Ausführlich stellt der Bericht Probleme im Zusammenhang mit **Gewalt gegen Frauen** dar – stellt den Bezug zur Armutsproblematik jedoch nicht hinreichend her. Insbesondere die Tatsache, dass der Schutz von der finanziellen Situation der Betroffenen und der Finanzierung des Schutz- und Hilfesystems abhängt, wird nicht deutlich. Gravierende Finanzierungsdefizite der Frauenhäuser können dazu führen, dass Frauen in Not keine Unterstützung finden.

#### Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:

Zur Sicherstellung von Schutz und Hilfe für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder ist ein Bundesgesetz erforderlich, welches u.a. folgendes regeln muss:

- Niedrigschwelliger Zugang zu Hilfen bei Gewalterfahrungen, unabhängig von Einkommen und Vermögen sowie Aufenthaltsstatus;
- Sofortiger Schutz und Hilfe für alle Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt, insbesondere Frauen und deren Kinder.

*Behinderung, Erwerbsminderung, Pflege, Rehabilitation*

Eine umfassende Darstellung der Lebenssituation von **Menschen mit Behinderungen** und der hiermit verbundenen Handlungsnotwendigkeiten fehlt. Während das Leben mit Behinderung weiterhin ein gravierendes Armutsrisiko darstellt, listet der Bericht allein die positiven Effekte politischer Programme auf. Ein Konzept der Armutsbekämpfung für Menschen mit Behinderung, das von der Ausgestaltung eines inklusiven Schulsystems bis zur Bereitstellung barrierefreier Wohnungen und Arbeitsplätze reicht, wäre zu ergänzen.

Die Armutsgefährdung aufgrund der aktuellen Ausgestaltung der **Erwerbsminderungsrente** analysiert der Bericht nicht.

Ebenso ausgeblendet werden die nicht hinreichenden Regelungen zur **Vereinbarkeit von Beruf und Pflege**. So fehlen ausreichende Rentenbeiträge für Menschen, die Angehörige pflegen, um spätere Altersarmut der Pflegenden zu verhindern. Die von der Pflegeversicherung gewährten **Leistungen für die Pflegebedürftigen** selbst sind nach wie vor unzureichend und können zu Armut führen.

**Leistungen der gesundheitlichen Rehabilitation** werden kurz positiv erwähnt. Die massiven Probleme bei der Finanzierung von Rehabilitationsleistungen werden nicht deutlich. Die Einführung einer demografischen Komponente und eine zeitlich befristete Aufhebung des Reha-Budgets sind nötig.

**Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Entwicklung eines umfassenden Konzepts der Armutsbekämpfung bei Behinderung über alle Lebensphasen
- Schaffung eines inklusiven und ausreichend finanzierten Schulsystems und Arbeitsmarktes
- Umsetzung von baulicher und medialer Barrierefreiheit
- Verbindung von Existenzsicherung und Teilhabsicherung
- Hinreichende Deckung der höheren Lebenshaltungskosten von Menschen mit Behinderung
- Überprüfung der geltenden Regelungen zur Erwerbsminderungsrente aus armutspolitischer Perspektive
- Rentenversicherungsbeiträge für Pflegenden auch bei Pflege von weniger als 14 Stunden wöchentlich
- Festsetzung der Beitragshöhe unabhängig von der Pflegestufe in einer Höhe, die Altersarmut verhindert
- Lohnfortzahlung bei der kurzfristigen Freistellung analog zum Krankengeld bei Erkrankung des Kindes
- Schaffung von Lohnersatzleistungen wie beim Elterngeld
- Gewährung der Pflegezeit unabhängig von der Betriebsgröße des Arbeitgebers

- Einbeziehung der Angehörigen von Menschen mit einer erheblich eingeschränkten Alltagskompetenz und von Sterbenden ohne Pflegestufe
- Verlängerung der Dauer der Familienpflegezeit über zwei Jahre hinaus
- Einführung eines Rechtsanspruchs auf Familienpflegezeit
- Analyse der Wechselwirkungen zwischen den Leistungen der Pflegeversicherung und der Alterssicherung mit dem Ziel, Armut bei Pflegebedürftigkeit im Alter zu verhindern
- Einführung einer demografischen Komponente ab dem 1. Januar 2013
- Zeitlich befristete Aufhebung des Reha-Budgets.

*Migrantinnen und Migranten*

Die Darstellung der besonderen Armutsgefährdung von **Menschen mit Migrationshintergrund** ist mehr als lückenhaft. Armut entsteht hier aufgrund restriktiver Zugänge zum Arbeitsmarkt, unzureichender sozialer Hilfen und eines unsicheren Aufenthaltsrechts.

**Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Abschaffung ausgrenzender gesetzlicher Regelungen wie dem europarechtswidrigen Ausschluss von Unionsbürgern von Sozialleistungen im SGB II und SGB XII
- Zugang zu Integrationsangeboten, Integrationskursen und Maßnahmen zur Arbeitsförderung
- Besondere Förderung von Bildungs- und Integrationschancen von Kindern, damit sich soziale Ausgrenzung nicht über Generationen verstetigt.
- Ein ungeklärter oder illegalisierter Aufenthaltsstatus stellt Grundrechte in Frage und führt zu extremen Armutssituationen. Langjährig in Deutschland Lebende müssen ihren Status regelmäßig legalisieren können.
- Abschaffung des Verbots der Erwerbstätigkeit und des Nachrangigkeitsprinzips für Asylsuchende und Geduldete
- Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes und Integration des Personenkreises in die regulären Sozialgesetzbücher
- Gewährung von Geld- statt Sachleistungen und hinreichender Gesundheitsversorgung; keine Unterschreitung des Leistungskatalogs der gesetzlichen Krankenkassen
- Dezentrale Unterbringung von Asylbewerbern und Geduldeten in einem Integration und Teilhabe ermöglichenden Umfeld
- Frühestmögliche Unabhängigkeit von Sozialleistungen durch Zugang und Förderung auf dem regulären Arbeitsmarkt und zu beruflicher Ausbildung

*Wohnen und Wohnungslosigkeit*

Der Bericht stellt in seinen Abschnitten zum Thema **Wohnen** quartiersbezogene Programme wie „Soziale



Stadt“ äußerst positiv dar und beschreibt die Notwendigkeit von Maßnahmen gegen die soziale Segregation, die ganze Stadtviertel betrifft. Die Mittel für die gelobten Programme wurden jedoch in den letzten Jahren deutlich gekürzt. Maßnahmen zur Bekämpfung von Wohnungsnot fehlen. Kinder und Jugendliche wachsen weiterhin in Wohngebieten auf, in denen sich soziale Problemlagen potenzieren. Die Sätze für die Kosten der Unterkunft nach den SGB II und XII sind nicht an der Realität auf dem Wohnungsmarkt orientiert.

Das Thema **Wohnungslosigkeit** wird im Bericht nur im Anhang behandelt, der die Kernindikatoren aus dem 3. ARB aufbereitet. Mangels einer bundesweiten Statistik, die im Rahmen der Erarbeitung des Armuts- und Reichtumsberichts hätte in Auftrag gegeben werden können, greift der Bericht auf die Daten der Träger der Wohnungslosenhilfe zurück. Die Folgen der scharfen Sanktionsregelungen im SGB II, die bis zur Wohnungslosigkeit führen können und in besonderer Weise Jugendliche und junge Erwachsene betreffen, werden im Bericht ignoriert.

#### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Weiterentwicklung des Programms „Soziale Stadt“ im Sinne eines ressortübergreifenden Politikansatzes, Rücknahme der Kürzungen im Rahmen der Städtebauförderung
- Förderung des sozialen Wohnungsbaus und der sozialen Mietwohnungsfinanzierung mit dem Ziel sozial gemischter Wohnviertel
- Schaffung verbindlicher Mietobergrenzen
- Orientierung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung am tatsächlich verfügbaren Wohnraum
- Schaffung einer bundesweiten einheitlichen Statistik zur Wohnungslosigkeit
- Keine Sanktionen bei den Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung
- Verankerung der Bekämpfung von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit als sozialpolitisches Kernziel

#### *Überschuldung*

Auch die steigende **Überschuldung** der Privathaushalte wird nur im Anhang behandelt. Dabei stellt Überschuldung ein zentrales soziales Integrationsproblem dar, ohne dessen Lösung Existenzsicherung, Arbeitsmarktzugang und soziale Teilhabe nicht gelingen.

#### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Förderung von Maßnahmen der strukturellen Prävention von Verschuldung
- Umsetzung sozial- und verbraucherrechtlicher Schutzmaßnahmen

#### *Straffälligenhilfe*

Ebenso fehlt eine fachlich überzeugende Darstellung der Probleme und Handlungsnotwendigkeiten in der **Straffälligenhilfe**. Neben der im Anhang dargestellten Förderung von Beschäftigung fehlen umfassende Hilfen zur sozialen Integration und zum Wohnen und die Aufnahme der Aspekte 1. Angehörige (Kin-

der) von Straffälligen, 2. besondere Situation von Frauen im Strafvollzug und 3. Probleme der Alterssicherung.

#### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Überwindung der einseitigen Orientierung der Ziele von Straffälligenhilfe auf spätere Arbeitsmarktintegration
- Förderung der Unterstützung in allen Bereichen der sozialen Integration nach folgender Priorisierung: In der Haftzeit: Nachholen von Schul- und Berufsabschlüssen; nach der Haft: 1. Hilfen zum Wohnen, 2. Schuldenregulation und Schuldentilgung, 3. Hilfen beim Umgang mit Ämtern und Behörden und 4. Berufliche Integration.
- Berücksichtigung der Situation von Angehörigen, der besonderen Situation von Frauen im Strafvollzug und der Probleme bei der Alterssicherung

#### *Ausbildung und Erwerbsbeteiligung*

Den Darstellungen zu **Ausbildung** wie zur **Erwerbsbeteiligung** fehlt eine finanzpolitische Hinterlegung. Während der Text ausführlich die Förderbedarfe und die Sinnhaftigkeit zielgruppenspezifischer Hilfen und Integrationsangebote zum nachhaltigen Abbau von Erwerbslosigkeit beschreibt, wurden die Eingliederungsmittel seit 2010 um die Hälfte reduziert. Der Bericht beschreibt den Abbau von Erwerbslosigkeit – lässt aber außer acht, dass nach wie vor Maßnahmen zur Auflösung der verfestigten Sockelarbeitslosigkeit bei Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen fehlen. Während die Erwerbslosenzahlen insgesamt sinken, steigt die Zahl dieser Personen.

#### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Rücknahme der Kürzungen des Eingliederungstitels
- Gleicher Zugang aller Jugendlichen zu Berufsberatung und Berufseinstiegsförderung der Arbeitsagenturen
- Ausbildungsgarantie in den Sozialgesetzbüchern für alle jungen Menschen, die eine Ausbildung beginnen wollen, aber noch keinen betrieblichen Ausbildungsplatz finden.
- Kohärente Förderung am Übergang Schule – Beruf, die von den Jugendlichen und deren Förderbedarf ausgeht und die Anschlüsse sichert.
- Außer- und überbetriebliche Ausbildungsplätze in ausreichender Zahl für Jugendliche ohne Ausbildungsplatz in den Bereichen, in denen die Wirtschaft kein adäquates und auswahlsicherndes Ausbildungsangebot für alle Jugendlichen garantieren kann.
- Modelle der assistierten Ausbildung, in der die duale Ausbildung durch kontinuierliche pädagogische Unterstützung und Beratung als drittes Element ergänzt wird – für Auszubildende und Ausbildungsbetriebe.
- berufliche Beratung, die das Abbruchrisiko mindert, indem sie stärker von den Fähigkeiten und Wünschen der Jugendlichen ausgeht und

nicht in erster Linie in die Richtung der unbesetzten Ausbildungsplätze orientiert

- bessere gesellschaftliche und finanzielle Anerkennung von sozialen, pädagogischen und Pflegeberufen
- Ausbau von Maßnahmen, die Frauen motivieren, verstärkt mathematisch-technisch-naturwissenschaftliche Berufe zu ergreifen.
- Berücksichtigung der besonderen Lebenslagen von Frauen, Erziehenden und Alleinerziehenden
- Umsetzung einer schrittweisen, längerfristigen, sozialen und arbeitsmarktpolitischen Integrationsstrategie
- Rücknahme der Kürzungen im arbeitsmarktpolitischen Eingliederungsbudget
- Ausbau sozialversicherungspflichtiger öffentlich geförderter Arbeit auf Basis von Mindeststandards
- Orientierung der Zumutbarkeit an einem gesetzlichen Mindestlohn in existenzsichernder Höhe
- Rechtsverbindliche Anreize zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf und von geschlechtergerechter Bezahlung
- Beschäftigung von sozialpädagogisch qualifizierten Fachkräften in der Beratung der Jobcenter und Arbeitsagenturen
- Dauerhafte und gut erreichbare Ansprechpersonen für die Leistungsberechtigten
- Zielgruppenspezifische Ansätze bei Antragstellung, Beratung und Integrationsleistungen

#### *Junge Erwachsene*

Die Altersgruppe zwischen 14 und 27 Jahren ist am stärksten von Armut bedroht. Bei der Darstellung der **Lebenssituation junger Erwachsener** werden die restriktiven Regelungen der Grundsicherung für diesen Personenkreis nicht diskutiert. Der Bericht stellt die Förderung der individuellen Entwicklungsmöglichkeiten in den Mittelpunkt, die allerdings in Regelungen im SGB II keine Entsprechung finden. Bis zum Alter von 25 Jahren ist kein eigenständiger Lebensentwurf der jungen Erwachsenen, die von der Grundsicherung abhängig sind, vorgesehen. Durch massive Sanktionen werden sie aus dem Leistungsbezug gedrängt. Hierdurch werden sie für weitere Hilfen unerreichbar. Soziale Problemlagen verstetigen sich.

#### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Gleiche Regelungen im SGB II für alle Erwachsenen unabhängig vom Lebensalter - keine Sonderregelungen für unter-25-Jährige
- Verstärkung aufsuchender Ansätze und verlässlicher Begleitung mit Mitteln der Jugendsozialarbeit. Anstatt zeitlich und regional begrenzte projektformige Maßnahmen durchzuführen, sind institutionalisierte Lösungen und Hilffssysteme für von Armut bedrohte oder in Armut Lebende Jugendliche und junge Erwachsene von Nöten.

#### *Altersarmut*

Bei der Darstellung der Situation älterer Menschen fehlt eine hinreichende Darstellung der steigenden **Altersarmut**, die politische Lösungen dringlich macht. Die von der Bundesregierung bisher vorgeschlagenen Maßnahmen sind kaum geeignet, bei den von Altersarmut am stärksten betroffenen Gruppen – langjährig Erziehende oder Pflegenden und Erwerbslose – Altersarmut zu verhindern. So liegen die Armutsrisikozahlen von Frauen im Rentenalter schon heute rund vier Prozentpunkte höher als bei Männern. Unsichere und buntere Erwerbsbiografien, fehlende Betreuungs- und Pflegemöglichkeiten und prekäre und geringfügige Beschäftigung befördern bei immer mehr Personen Altersarmut. Hiervon sind die Personen, die jetzt in der mittleren Altersgruppe sind, stärker betroffen, so dass die Altersarmut noch anwachsen wird. Während bis 1989 die Rentenbiografien in der ehemaligen DDR stetiger waren und zu höheren Ansprüchen geführt haben, kehrt sich diese Tendenz für die Folgejahre um. Die höhere Arbeitslosigkeit und oftmals schlechteren Beschäftigungsbedingungen in Ostdeutschland führen dort zu einer deutlich steigenden Altersarmut. Die Diakonie fordert eine bedarfsgerechte Reform der Grundsicherung im Alter und die Schaffung einer verlässlichen Untergrenze in der Rente durch die Einführung einer gesetzlichen Mindestrente, die aus Steuermitteln finanziert wird.

#### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Schaffung einer steuerfinanzierten Mindestrente von derzeit 850 € (dynamisiert - 30,3 Entgeltpunkte)
- Reform der Grundsicherung im Alter entsprechend altersspezifischer Bedarfe
- Umfassende präventive beschäftigungs-, arbeitsmarkt- und gleichstellungspolitische Maßnahmen gegen Altersarmut

#### *Bürgerschaftliches Engagement*

Umfassend stellt der Bericht das **gesellschaftliche Engagement** von Menschen in verschiedenen Altersgruppen dar und gliedert diese Darstellung entsprechend der sozialen Situation unterschiedlicher Personengruppen. Der Zusammenhang zwischen materiellen Ressourcen, Bildungsmöglichkeiten und gesellschaftlichem Engagement wird nicht analysiert. Ein geringeres bürgerschaftliches Engagement sozial benachteiligter Personengruppen ist aber Ausdruck ihrer mangelnden Teilhabemöglichkeiten. Der Bericht hebt das Engagement sozial Bessergestellter positiv hervor.

#### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Freiwilligendienste sollen als Bildungsformate gestaltet werden
- Kein Missbrauch von Freiwilligendiensten als kostengünstiges Beschäftigungsangebot für Langzeitarbeitslose.

#### *Solidarische Finanzierung sozialstaatlicher Aufgaben*

Der **Anstieg des individuellen Reichtums** wird nicht ausreichend im sozialpolitischen Zusammenhang

dargestellt. Aus dem Bericht lässt sich herauslesen, dass staatliche Einnahmen und Mittel abnehmen, während der individuelle Reichtum und Vermögen zunehmen. Aufgrund wiederholter Steuersenkungen stehen viele Kommunen vor dem Problem, ihre sozialen Aufgaben nicht auskömmlich finanzieren zu können. Systematische Verteilungsprobleme, die auch zu einer chronischen Unterfinanzierung teilhaberorientierter Angebote führen, werden nicht berücksichtigt. Der Bericht müsste aber die Frage beantworten, wie höhere Einkommen und Vermögen angemessener an der Finanzierung staatlicher Aufgaben beteiligt werden können, die mehr Teilhabe und eine effektivere Armutsbekämpfung ermöglichen.

#### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Solidarische Finanzierung sozialpolitischer Aufgaben durch alle Steuerzahlenden
- Auskömmliche und verlässliche Finanzierung der kommunalen Daseinsfürsorge.

#### *Statistische Widersprüche*

Die Darstellung der Indikatoren für soziostrukturelle und ökonomische Veränderungen ist widersprüchlich und bedarf der Ergänzung, fachlichen Diskussion und genauen Analyse. Auch werden Verteilungsprobleme weder systematisch diskutiert noch für die Entwicklung von Lösungsstrategien herangezogen.

So wird der kontinuierliche Anstieg der Armutsgefährdungszahlen nach EU-SILC - von 15,2 % in 2007

bis 15,8 % in 2010 – im Bericht genauso wie die Ergebnisse des Mikrozensus zu steigenden Armutszahlen nicht hinreichend analysiert. Entgegen diesen Daten verzeichnen die neuerlichen Berechnungen auf Basis des Sozioökonomischen Panels (SOEP) einen kurzfristigen Rückgang der Armutszahlen. Die neuen SOEP-Daten führen auch zu einem Rückgang des Gini-Koeffizienten, die den im Rahmen der europäischen Vergleichsstatistik erhobenen Daten zur Einkommensungleichheit widersprechen, nach denen die Einkommensungleichheit und damit der Gini-Koeffizient zunehmen. Die geänderte Datenlage nach dem SOEP hat auch Auswirkungen auf Berechnungen zum Armutsrisiko in unterschiedlichen Familienkonstellationen. Diese widersprüchliche Datenlage wäre genauer zu analysieren, etwa daraufhin, ob neue Entwicklungen einen Hinweis auf stabile Trends oder nur kurzfristige Veränderungen geben und wie sich die Widersprüche zwischen den unterschiedlichen Erhebungen erklären lassen. Es reicht nicht, hier den Hinweis zu bringen, dass relative Armutszahlen und Einkommensungleichheit nur einen Aspekt von Armut beleuchten. Ebenso wären differenzierte Ergebnisse nach dem SOEP, nach denen sich die Armuts- und Einkommensentwicklung in Ost- und Westdeutschland nahezu gegenläufig darstellt, in die Betrachtung mit einzubeziehen. Auch bei der Darstellung der Entwicklung des Mittelstandes liefert der Bericht gegensätzliche Befunde, deren Widerspruch nicht aufgelöst wird.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)1185**

31. Mai 2013

**Information für den Ausschuss**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Juni 2013

## a) Unterrichtung durch die Bundesregierung

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/12650

siehe hierzu den Entschließungsantrag von der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN  
– A-Drs. 17(11)1170

## b) Entschließungsantrag der Abgeordneten Frank Heinrich, Dr. Matthias Zimmer, Peter Weiß (Emmendingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Sebastian Blumenthal, Heinz Golombeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

zu der Beratung der Unterrichtung durch die Bundesregierung - BT-Drs. 17/12650

Lebenslagen in Deutschland - Vierter Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drs. 17/13250

## c) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Lösekrug-Möller, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Die notwendigen politischen Konsequenzen aus der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ziehen - BT-Drs. 17/13102

## d) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Verschleierung verhindern - Berichterstattung über Armut und Reichtum auf eine unabhängige Kommission übertragen - BT-Drs. 17/12709

**Sozialverband VdK Deutschland e. V.****Inhaltsverzeichnis**

I. Zur Konzeption des 4. Armuts- und Reichtumsberichts	92
II. Entwicklung der Kernindikatoren	93
1. Verteilung materieller Ressourcen	93
2. Bildungschancen	94
3. Mitteleinsatz in der Bildungspolitik	95
4. Erwerbstätigkeit	95
5. Erwerbstätigkeit von Frauen, Armutsrisiken in Familien	96

6. Lebenslanges Lernen	97
7. Gesundheit	97
8. Existenzsicherung im Alter	98
9. Vermögen	99

**I. Zur Konzeption des 4. Armuts- und Reichtumsberichts**

Als Ziel des Berichts bezeichnet die Bundesregierung eine Bestandsaufnahme der sozialen Lage in Deutschland. Es werden die Entwicklungen der Jahre 2007 bis 2011 dargestellt und analysiert. Die Daten sollen die Grundlage für eine empiriegestützte Politik sein. Es handelt sich ausdrücklich nicht um

einen Trendreport mit Szenarien und Prognosen aufgrund von Modellrechnungen. Die Gliederung des Berichts orientiert sich an den Lebensphasen des Menschen: frühe Jahre, jüngere, mittleres und älteres Erwachsenenalter. Für jede Lebensphase sollen entscheidende Übergänge zu mehr oder weniger Teilhabe (soziale Mobilität) benannt werden. Pro Lebensphase schließen sich dann die im Berichtszeitraum implementierten Maßnahmen der Politik im Sinne verbesserter Aufstiegschancen an.

### Bewertung

Den Ansatz halten wir für sachgerecht. Die Beschränkung auf eine Zustandsbeschreibung greift aber zu kurz. Eine aktive Sozialpolitik muss auch realistische Trends aufgreifen, um durch präventive oder korrektive Maßnahmen sich abzeichnende Risiken wie z. B. die drohende Altersarmut wirksam zu bekämpfen.

Bei den schon ergriffenen Maßnahmen handelt es sich schwerpunktmäßig um Projekte und Programme und nicht um gesetzliche Maßnahmen im Bereich der Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Faktisch werden auch nur Vorhaben der Regierungskoalition genannt und nicht alternative Lösungswege diskutiert (z. B. keine weitere Absenkung des Rentenniveaus auch beim Mindestlohn finden sich nur Vorstellungen der Regierungskoalition). Aufgabe der Politik ist es, frühzeitig Armutsrisiken zu erkennen und gegenzusteuern. Gerade wenn sich Strukturen verfestigt haben, ist die Situation de facto kaum oder nur mit enormem Aufwand wieder umkehrbar.

## II. Entwicklung der Kernindikatoren

### 1. Verteilung materieller Ressourcen

Nach dem Bericht belegen die Daten insgesamt eine positive Entwicklung der Lebenslagen in Deutschland.

Als Indikatoren werden dazu herangezogen, dass in den vergangenen Jahren

- die Entwicklung des Arbeitsmarktes gut war,
- neue Arbeitsplätze trotz Krise aufgrund der Arbeitsmarktreflexionen geschaffen wurden,
- die Arbeitslosenquote Jugendlicher halbiert wurde,
- die Langzeitarbeitslosigkeit zurückgegangen ist,
- die Zahl der Kinder und Erwerbsfähigen im SGB II-Bezirk rückläufig ist.

Negative Faktoren, die einer positiven Arbeitsmarkt- und Lohnentwicklung entgegen stehen:

- die **konstante Armutsrisikoquote**: Demgegenüber steht, dass die Armutsrisikoquote von 1998 bis zum Jahr 2005 anstieg und im Berichtszeitraum ab dem Jahr 2007 relativ konstant bei rund 15 Prozent lag.
- die **Niedriglohnquote**: Die wichtigste Einkommensquelle privater Haushalte ist die Erwerbstätigkeit. Knapp ein Viertel der abhängig Beschäftigten beziehen dabei einen re-

lativ niedrigen Bruttostundenlohn, der unterhalb von zwei Dritteln des mittleren Stundenlohnes liegt. Dieser Anteil ist seit 2000 bis 2007 von gut 20 Prozent kontinuierlich auf rund 24 Prozent angestiegen und schwankt seitdem bei rund 23 Prozent. In Deutschland arbeiteten in 2010 knapp über vier Mio. Menschen für einen Bruttostundenlohn von unter sieben Euro.

- **Ungleiche Vermögensverteilung**: Während das Nettovermögen des deutschen Staates zwischen Anfang 1992 und 2009 um knapp 700 Mrd. Euro zurückging, hat sich das Nettovermögen der privaten Haushalte von knapp 4,6 auf fast 10 Billionen Euro mehr als verdoppelt. Im Berichtszeitraum zwischen 2007 und 2012 stieg das private Nettovermögen um 1,4 Billionen Euro.<sup>88</sup>

Die Haushalte in der unteren Hälfte der Verteilung verfügen nur über gut ein Prozent des gesamten Nettovermögens, während die vermögensstärksten zehn Prozent der Haushalte mehr als die Hälfte des gesamten Nettovermögens auf sich vereinen. Der Anteil des obersten Dezils ist dabei im Zeitverlauf immer weiter gestiegen.

### Bewertung

Die Werte zu Armutsquote, Niedriglohnquote und Einkommens- und Vermögensverteilung rechtfertigen nicht die insgesamt positive Bewertung der Bundesregierung. Vielmehr sind hier erschreckende Entwicklungen festzustellen.

Im ersten Entwurf des Armutsbericht war zumindest von einer richtigen politischen Maßnahme die Rede, die Bundesregierung wollte prüfen, wie über die Progression in der Einkommenssteuer hinaus privater Reichtum für die nachhaltige Finanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden könnte.<sup>89</sup> Aber selbst diese Absichtserklärung ist nun im endgültigen Bericht nicht mehr zu finden.

Zur Entwicklung der Armutsrisikoquote schreibt die Bundesregierung, dass die Armutsrisikoquote keine Information über den Grad individueller Bedürftigkeit geben würde. Die Bundesregierung erläutert, dass die Armutsrisikoquote im Berichtszeitraum relativ konstant zwischen 14 und 16 Prozent lag. Allerdings zeigen aktuelle Zahlen des Statistischen Bundesamtes, dass die Armutsgefährdungsquote nach Mikrozensus von 14,3 Prozent in 2007 auf 15,1 Prozent in 2011 angestiegen ist.<sup>90</sup> Die Armutsrisikoquote hat sich also auf einem relativ hohen Niveau eingependelt. Obwohl die Armutsgefährdungsquote steigt benennt die Bundesregierung nicht, welche Maßnahmen zum Abbau und zur Vermeidung von Armut sie konkret ergreifen will. Vielmehr besteht das Prinzip Hoffnung, dass sich die Entwicklung von selbst durch eine positive Wirtschafts- und Lohnentwicklung bessern wird. Dabei ist in der Vergan-

<sup>88</sup> 4. Armuts- und Reichtumsbericht Stand 21.11.2012, Seite 49.

<sup>89</sup> 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Stand 21.11.2012, S. 462

<sup>90</sup> <http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/A1armutsgefaehrungsquoten.html>

genheit gerade durch Deregulierung und Liberalisierung in der Wirtschafts- und Finanzpolitik diese Fehlentwicklung verursacht worden.

Die positive Gesamtbewertung der Bundesregierung wird auf die Arbeitsmarktstatistik und Grundsicherungsstatistik reduziert. Dies ist darüber hinaus eine pauschale Verkürzung. Der Abbau der Arbeitslosigkeit laut Statistik entspricht nicht der Wirklichkeit, da bei der Arbeitslosenzahl viele Menschen nicht erfasst sind. Als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gilt jede Beschäftigung über 15 Stunden wöchentlich. Zudem wurde hier nicht die Qualität der Beschäftigung berücksichtigt, wie befristete Tätigkeiten, Minijobs, Leiharbeit, Solo-Selbstständige und Beschäftigungen in Teilzeit. Dabei ist der Gesamtumfang der atypischen Beschäftigungen seit den frühen 1990er Jahren von ca. 20 Prozent auf inzwischen mehr als ein Drittel - 38 Prozent - der Gesamtbeschäftigung angestiegen.<sup>91</sup>

Trotz der festgestellten positiven Entwicklung lebten 2011 immer noch 15 Prozent aller Kinder in Bedarfsgemeinschaften. 1,66 Millionen Kinder unter 15 Jahren in Bedarfsgemeinschaften kann man nicht als Erfolg feiern. Die gesunkene Zahl der betroffenen Kinder unter 15 Jahren von 1,89 Mio. auf 1,66 Mio. in Bedarfsgemeinschaften ist auch nur auf dem ersten Blick positiv. Denn die Zahl der Kinder, die in Haushalten mit Bezug des Kinderzuschlags leben, ist von 61 000 im Jahr 2008 auf 219 000 in 2011 deutlich angestiegen. Durch den Bezug des Kinderzuschlags wird der Bezug von Arbeitslosengeld II vermieden. Somit hat sich ein Teil der Kinderarmut nur in ein anderes Hilfesystem verlagert und stagniert insgesamt auf hohem Niveau. Dabei ist die Inanspruchnahme des Kindergeldzuschlags angesichts des Ausmaßes von Kinderarmut in Deutschland noch immer gering. Genaue Zahlen über die Entwicklung, die Ursachen und politische Handlungsstrategien zur Kinderarmut fehlen in dem Bericht.

Dabei gibt der Familienreport 2011 des Bundesfamilienministeriums an, dass gegenwärtig ca. 2,5 Millionen Kinder und Jugendliche in 1,5 Millionen Haushalten in Deutschland leben, welche über ein Einkommen verfügen, das unterhalb von 60 Prozent des gewichteten Medianeinkommens liegt. Die Armutrisikoquote der unter 18-jährigen liegt damit bei 19,4 Prozent. Etwa jedes fünfte Kind bzw. jeder fünfte Jugendliche im Alter von sechs bis unter 18 Jahren gilt als armutsgefährdet.<sup>92</sup>

## 2. Bildungschancen

Der Bericht gibt an, dass das deutsche Bildungssystem heute weniger als andere europäische Bildungs-

systeme (insb. Finnland und Dänemark) in der Lage ist, benachteiligte Kinder in ihren aktuellen Klassenverbänden zu fördern und damit familiär bedingte Bildungsungleichheiten auszugleichen. Wesentliche Ursache ist, dass es noch immer an angemessener Kinderbetreuung und Ganztagschulen fehlt. Der Bericht führt auch aus, dass der Mitteleinsatz in Deutschland für die frühkindliche Bildung und Betreuung von Kindern unter sechs Jahren im internationalen Vergleich immer noch weit unterdurchschnittlich ist.

Als Maßnahme wird u. a. vorgeschlagen:

Die Bundesregierung setzt sich im Nationalen Aktionsplan dafür ein, dass inklusives Lernen in Deutschland eine Selbstverständlichkeit wird. Jedes Kind hat Anspruch auf individuelle Unterstützung, Entwicklung und Bildung. Es gilt, das bestehende ausdifferenzierte Fördersystem zu nutzen, um alle Schüler und Schülerinnen unter einem Dach zu unterrichten.

Desweiteren soll geprüft werden, wie die Finanzausstattung des Bundes durch neue Einnahmequellen verbessert werden kann.

## Bewertung

Als Maßnahmen gibt der Bericht an, dass die Betreuungsquote für Kinder ab einem Jahr sich mehr verdoppelt habe, zudem würde die Sprach- und Integrationsförderung unterstützt werden. Doch auf der anderen Seite gibt die Regierung an, dass der Mitteleinsatz in Deutschland für die frühkindliche Bildung und Betreuung von Kindern unter sechs Jahren im internationalen Vergleich immer noch weit unterdurchschnittlich sei.<sup>93</sup> Wie viele Mittel konkret, wann und wofür zur Förderung der Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen eingesetzt sind, wird nicht benannt. Auch hier fehlen konkrete, auf der ausführlichen Zustandsbeschreibung basierende Handlungen der Bundesregierung. Es ist nicht nachvollziehbar, dass immer nur festgestellt wird, dass benachteiligte Kinder mangels Ganztagsbetreuung nicht ausreichend gefördert werden können.

Wenn man inklusive Bildung will, muss man die Voraussetzungen in den Schulen schaffen und Eltern einen entsprechenden Rechtsanspruch einräumen. Derzeit zieht sich der Bund unter Berufung auf den Föderalismus aus der Verantwortung. Das verfassungsrechtliche Kooperationsverbot im Bildungsbereich ist schädlich. Mit der Anerkennung der Behindertenrechtskonvention hat sich Deutschland gemäß

Artikel 24 als Vertragsstaat dazu verpflichtet, Lernenden mit Behinderungen den diskriminierungsfreien Zugang zu einem hochwertigen inklusiven Bildungssystem zu

sichern. Das bedeutet auch, dass die Bundesregierung gleichermaßen in der Pflicht ist Maßnahmen für eine Umsetzung zu ergreifen.

<sup>91</sup> Keller, Berndt / Schulz, Susanne / Seifert, Hartmut: Entwicklungen und Strukturmerkmale der atypisch Beschäftigten in Deutschland bis 2010 WSI-Diskussionspapier, Nr. 182; Oktober 2012 (10/2012). [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_disp\\_182.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_disp_182.pdf) S. 1. Entwicklungen und Strukturmerkmale der atypisch Beschäftigten in Deutschland bis 2010,

<sup>92</sup> Familienreport 2011. Leistungen, Wirkungen, Trends. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. S. 98. <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Familienreport-2011.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>

<sup>93</sup> 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Stand 21.11.2012, Seite XVIII.

### 3. Mitteleinsatz in der Bildungspolitik

Eine pädagogisch qualifizierte Betreuung in den ersten Lebensjahren beeinflusst maßgeblich Entwicklungs-, Teilhabe und Aufstiegschancen und weitere Bildungserfolge von Kindern. Umgekehrt gilt: Kompetenzlücken, die entstehen, weil Kindern Förderung und Bildung am Lebensanfang fehlen, kulminieren im Lebensverlauf und sind später nur mit mehrfachem Mitteleinsatz zu schließen.

Doch trotz der in den letzten Jahren getätigten Investitionen ist der Mitteleinsatz in Deutschland für die frühkindliche Bildung und Betreuung von Kindern unter sechs Jahren mit zwischen 2003 und 2008 stabilen 0,4 Prozent am Bruttoinlandsprodukt immer noch weit unterdurchschnittlich. In Dänemark und Schweden beträgt dieser Anteil das Dreifache.

Desweiteren werden die bereitgestellten Mittel des Bundes für das Bildungs- und Teilhabepaket benannt.

#### Bewertung

Die geringen Investitionen in Bildung sind für den Bildungsstandort Deutschland beschämend.

Als Maßnahme nennt der Bericht eine bessere Finanzausstattung für Bildung durch neue Einnahmequellen. Doch insbesondere vor dem Hintergrund der im Bericht durchgängig betonten Relevanz von Bildung ist dies keine befriedigende Maßnahme, sondern allenfalls eine Absichtserklärung im Sinne eines Prüfungsauftrags.

Die Bereitstellung der Mittel für das Bildungs- und Teilhabepaket hat sich als nicht geeignet erwiesen. Nach Auswertungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes sind 2011 nur etwa ein Fünftel der vorgesehenen Mittel für das Bildungs- und Teilhabepaket tatsächlich ausgegeben worden; d. h. von vorgesehenen 778 Millionen Euro in 2011 flossen nach Angaben des DGB nur 130 Millionen Euro für das Bildungspaket ab. Zudem werden Zuschüsse an Leistungen versprochen, die den Kindern vielerorts gar nicht angeboten werden.

Nach Meinung des Sozialverbandes VdK ist deshalb vor allem ein massiver Ausbau der Bildungsinfrastruktur und –qualität notwendig, denn eine wirklich gleichberechtigte Teilhabe aller Kinder an Bildungsangeboten muss **alle** Kinder erreichen. Das Bildungs- und Teilhabepaket ist unverzüglich auf seine Wirksamkeit hin zu überprüfen und schnell zu korrigieren.

### 4. Erwerbstätigkeit

Der Bericht stellt heraus, dass Erwerbstätigkeit die Grundlage des allgemeinen Wohlstands in Deutschland und wesentliche Voraussetzung für Teilhabe ist.

Langzeitarbeitslosigkeit ist ein zentraler Risikofaktor für

- relativ geringes Einkommen
- eingeschränkten Lebensstandard
- schlechteren Gesundheitszustand.

Außerdem wirkt sich Langzeitarbeit negativ auf die Bildungs- und Ausbildungschancen der Kinder aus.

Auch bei einem Geringqualifizierten, der in Vollzeit arbeitet, sollte der Verdienst zur Sicherung seines Lebensunterhalts ausreichen.

Die Evaluierung der bestehenden branchenbezogenen Mindestlöhne hat gezeigt, dass diese nicht zum Abbau von Beschäftigung geführt haben.

2010 arbeiteten knapp über vier Mio. Menschen für einen Bruttostundenlohn von unter sieben Euro.

Die sich in den nächsten Jahren abzeichnenden Fachkräftengpässe können die Arbeitsmarktchancen auch im Niedriglohnbereich verbessern.

Während die Lohnentwicklung im oberen Einkommensbereich in Deutschland positiv steigend war, sind die unteren Löhne in den vergangenen zehn Jahren preisbereinigt gesunken. Die Einkommensspreizung hat damit zugenommen. Die unteren 40 Prozent der Vollzeitbeschäftigten haben reale Entgeltverluste zu verzeichnen.

Der Anteil von atypischer Beschäftigung (Teilzeit, befristete Beschäftigung, geringfügige Beschäftigung, Leiharbeit) hat sich zwischen 2000 und 2010 von 20 Prozent auf 25 Prozent erhöht.

#### Bewertung

Die Risiken von Langzeitarbeitslosigkeit werden zutreffend dargestellt. Sehr fraglich ist, wie der beschworene Fachkräftemangel die Arbeitsmarktchancen im Niedriglohnbereich verbessern soll. Ein solcher Automatismus ist nicht zu erwarten. Denn es handelt sich um unterschiedliche Arbeitskräftepotentiale. Studien zeigen, dass in Zukunft vor allem Mitarbeiter für qualifizierte Arbeitsplätze nachgefragt werden. Un- oder angelernte Mitarbeiter werden es dagegen deutlich schwerer haben, eine Stelle zu finden. Vor diesem Hintergrund empfehlen Arbeitsmarktforscher, verstärkt in Bildung zu investieren.<sup>94</sup>

Zur Verbesserung der Durchlässigkeit in den Arbeitsmarktsegmenten muss in Ausbildung, Weiterbildung und Qualifizierung investiert werden. Im Rahmen der Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sind jedoch in diesem Bereich Rechtsansprüche abgeschafft und die Mittel im Milliardenbereich jährlich gekürzt worden.

Die Zahlen zur Ausbreitung des Niedriglohnbereichs und atypischer Beschäftigung sind erschreckend. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Einkommensspreizung zugenommen hat. Die unteren 40 Prozent der Vollzeitbeschäftigten mussten reale Entgeltverluste verzeichnen während die Entwicklung am oberen Ende der Verteilung besonders günstig war.

Da in Deutschland die Löhne jahrelang zu niedrig waren bzw. ein Großteil der Beschäftigten reale Entgeltverluste hinnehmen musste hat der Staat weniger Einnahmen erzielt und musste mit Transfer-

<sup>94</sup> Fuchs, Johann; Zika, Gerd: Demografie gibt die Richtung vor. IAB-Kurzbericht 12/2010. <http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb1210.pdf>

leistungen wie Kinderzuschlag oder andere sozialstaatlichen Leistungen einen Ausgleich für Niedriglöhne schaffen.

Da gleichzeitig auch die durch Lohnzurückhaltung erzielten privaten Gewinne und großen Vermögen nicht ausreichend besteuert werden, ist das Resultat eine Verschuldung des Staates und damit wiederum eingeschränkter Spielräume um sozialstaatliche Leistungen zu finanzieren.

Dabei verdeutlichen die Zahlen, dass es sich bei den Beschäftigten im Niedriglohnbereich nicht mehr um einen kleinen Teil der Bevölkerung handelt sondern mittlerweile um einen nennenswerten Teil der Gesellschaft. Es gibt nicht nur mehr Arme sondern erheblich mehr Arme und Reiche. Auch um die gesellschaftliche Spaltung zu stoppen, sind dringend politische Maßnahmen zu ergreifen. Auch im Bericht wird festgestellt: „Der konstatierte Ungleichheitsanstieg in den auf Haushaltsebene äquivalenzgewichteten Erwerbseinkommen insbesondere von 1999 bis 2005 erfolgte parallel zum festgestellten Anstieg der Ungleichheit der Nettoäquivalenzeinkommen. In diesem Zeitraum kam es auch zu teilweise erheblichen Änderungen im Steuertarif. Sowohl Eingangs- und Spitzensteuersatz als auch die Progressionszone wurden gesenkt.“<sup>95</sup>

Trotz deutlicher Zustandsbeschreibung werden keine konkreten politischen Maßnahmen zum Abbau der Einkommensungleichheit abgeleitet, wie eine Änderung der Steuersätze.

Notwendig wäre auch eine stärkere Regulierung des Arbeitsmarktes und die Einführung eines gesetzlichen flächendeckenden Mindestlohns, der die Existenz sichert und Altersvorsorge erlaubt. Im ersten Entwurf des Berichts bekennt sich die Bundesregierung zur sozialen Marktwirtschaft und folgert noch, dass sich Arbeit lohnen solle und der Verdienst zur Sicherung des Lebensunterhalts ausreichen soll. (S. XIX). Genau diese Prämisse findet sich in dem nun vorliegenden Entwurf nicht mehr wieder. Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns ist aus ideologischen Gründen über Jahre verschleppt worden. Jetzt stellt sich heraus, dass ein Mindestlohn keine Arbeitslöhne vernichtet. Es ist zweifelhaft, ob das Konzept der Bundesregierung zur Festsetzung einer marktwirtschaftlich orientierten Lohnuntergrenze hier zielführend ist.

Langzeitarbeitslosigkeit und atypische Beschäftigung und Beschäftigung im Niedriglohnbereich werden nicht als Risiko für Altersarmut gesehen. Vielmehr wurde die rentenrechtliche Absicherung der Arbeitslosigkeit durch die Bundesregierung gestrichen und damit Altersarmut sozusagen vorprogrammiert. Auch eine Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos ist für Langzeitarbeitslose nicht mehr gegeben. Hinsichtlich der im Koalitionsvertrag genannten Absicht, der steigenden Altersarmut zu begegnen, ist die Streichung der Rentenbeiträge für Arbeitslosengeld II-Empfänger der genau entgegengesetzte Weg.

<sup>95</sup> 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Stand 21.11.2012, S. 335 f.

## 5. Erwerbstätigkeit von Frauen, Armutsrisiken in Familien

Frauen gelingt es deutlich seltener und in zeitlich geringerem Umfang erwerbstätig zu sein als Männern.

Als Problem wird die Erwerbsunterbrechung und -reduzierung

- durch Kindererziehung sowie
- durch Pflege

gesehen.

Vorrangige Ursache für die ungleiche Erwerbsbeteiligung ist die mangelnde Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Überdurchschnittlich betroffen von Armutsrisiken sind Alleinerziehende und Familien mit Migrationshintergrund.

### Bewertung

Als Maßnahmen nennt die Bundesregierung verschiedene Gesamtaktivitäten zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, wie die Initiative „Familienbewusste Arbeitszeiten“, das Aktionsprogramm „Perspektive Wiedereinstieg“, 77 Projekte im Rahmen des Ideenwettbewerbs „Gute Arbeit für Alleinerziehende“ usw.

Hierbei handelt es sich in erster Linie um Projekte, Ideenwettbewerbe oder kleinere Maßnahmen. Um aber das Armutsrisiko von Frauen, insbesondere von Alleinerziehenden und ihren Kindern, zu senken und zu vermeiden sind voneinander unabhängige Projekte und Ideenwettbewerbe nicht überzeugend.

Die Lohndiskriminierung von Frauen wird nicht thematisiert. Dabei liegen die Erwerbseinkommen von Frauen in Deutschland im Durchschnitt mindestens 20 Prozent unter denen von Männern. Deutschland nimmt zusammen mit Österreich und Großbritannien unter den EU-Staaten einen der letzten Rangplätze im Hinblick auf die Angleichung der Einkommen von Frauen und Männern ein.<sup>96</sup> Auch hier sieht die Bundesregierung keinen politischen Handlungsbedarf.

Der Bericht stellt fest, dass die vorrangige Ursache der unterschiedlichen Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen die unzureichenden Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind.

Seitens des Bundes, der Länder und Kommunen wurden bereits erhebliche Anstrengungen unternommen um die Kindertagesbetreuung für Kinder im Alter unter drei Jahren massiv auszubauen. Gleichzeitig wird aber ein Betreuungsgeld eingeführt, welches vollkommen in die falsche Richtung geht. Hierzu bedarf es keiner ausführlichen Evaluation. Die Mittel für das Betreuungsgeld sollten vielmehr für den Aufbau ausreichender Betreuungseinrichtungen verwendet werden. Angesichts längerer Erwerbsunterbrechungen durch Pflege und Kinder-

<sup>96</sup> Gender Datenreport. Kommentierter Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland. <http://www.bmfsfj.de/doku/Publikationen/genderreport/3-Erwerbseinkommen-von-frauen-und-maennern/3-2-einkommensunterschiede-im-europaeischen-vergleich.html>



erziehung bei Frauen sowie ihrer Lohndiskriminierung wären vielmehr auch Konsequenzen zur Prävention von Altersarmut bei Frauen zu ziehen.

Auch für die Pflegezeit muss ein Rechtsanspruch eingeräumt werden. Notwendig ist die Einführung einer Lohnersatzleistung bei Pflege. Denn gerade Frauen, die oft in Teilzeit arbeiten und ein entsprechend geringes Einkommen verfügen, können es sich gar nicht leisten auf einen Teil davon zu verzichten.

### 6. Lebenslanges Lernen

Der Bericht hebt hervor, dass die Teilhabechancen von jungen Menschen mit Blick auf die Berufsausbildung und den Arbeitsmarkt für jene am geringsten sind, die keinen Schulabschluss haben. Ähnlich schlechte Chancen haben Jugendliche mit einem Hauptschulabschluss. Für Kinder in Familien mit einem Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle sei die relative Chance, die Hauptschule statt eines Gymnasiums zu besuchen, um ca. 65 Prozent höher.

An betrieblichen Maßnahmen der Weiterbildung nehmen Arbeitnehmer ohne oder mit niedrigem Berufsabschluss immer noch deutlich seltener teil. Auch Ältere zwischen 50 und 64 Jahren beteiligen sich seltener.

### Bewertung

Der Bericht konstatiert zutreffend für jede Lebenslage die Bedeutung der Bildung zur Prävention von Armut.

Als Maßnahmen um Bildungschancen zu eröffnen, werden modellhafte Berufseinstiegsbegleitung, das Berufsvorbereitungsjahr und andere Programme benannt.

Im Jahr 2008 haben 65.000 junge Menschen die Schule ohne Abschluss verlassen, in 2007 hatten rund 1,5 Millionen junge Menschen keinen Ausbildungsabschluss. Der entscheidende Schlüssel zum Zugang zum Arbeitsmarkt ist die Bildung. Gerade in Deutschland hängt der Bildungserfolg stärker als in vielen anderen Industrieländern von der sozialen Herkunft ab.

Ein ungerechtes Bildungssystem trägt zur Spaltung der Gesellschaft in Arme und Reiche bei und gefährdet damit den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft. Eine nachhaltige Bildungspolitik muss statt einzelner Programme darauf abzielen, gerechte Bildungschancen für alle innerhalb des föderalen Systems zu ermöglichen.

Bildung ist aber nicht der alleinige Schlüssel gegen Armut. Denn auch niedrige Einkommen haben einen signifikanten Einfluss auf die Bildungschancen von Kindern. Armut führt zu ungleichen Startchancen von Kindern und Jugendlichen, - zeigt auch die Langzeitstudie der Arbeiterwohlfahrt (AWO) und des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS).

Notwendig sind deshalb auch politische Maßnahmen gegen Kinderarmut. Kinderarmut bedeutet aber auch Familienarmut. Daher ist es ebenfalls notwendig, die Ausbreitung des Niedriglohnssektors zu

stoppen und einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen. Denn nur verbesserte materielle Bedingungen führen zu gleichen Bildungschancen.

Ältere Beschäftigte sind in der betrieblichen Weiterbildung erschreckend unterrepräsentiert. Hier sind auch die Arbeitgeberverbände und -Kammern gefragt, ihren angeschlossenen Betrieben die Weiterbildung der älteren Beschäftigten angesichts des drohenden Fachkräftemangels nahe zu bringen, statt mehr Freizügigkeit beim Zuzug ausländischer Fachkräfte von der Politik einzufordern.

### 7. Gesundheit

Der Bericht führt aus, dass Personen mit niedrigen Einkommenspositionen stärker von gesundheitlichen Einschränkungen betroffen sind als Menschen mit mittleren oder hohen Einkommen. Krankheit erhöht damit das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung. Im Falle von Krankheit sinken die Wiederbeschäftigungschancen.

Eine Erwerbsunfähigkeit kann zu einem relativ geringen Einkommen führen.

Der Bericht stellt auch fest, dass Menschen mit niedrigem Einkommen im Krankheitsfall eingeschränkte Konsum- und Pflegemöglichkeiten haben. Viele Dienstleistungsangebote und Hilfsmittel würden jedoch zusätzliche Aufwendungen notwendig machen, die über das von der Krankenversicherung übernommene Niveau hinausgehen (Zuzahlungen usw.).

### Bewertung

Mit der Förderung von Kindergesundheit und der Entwicklung von Qualitätsstandards für Maßnahmen der Gesundheitsförderung wurde als politische Handlung versucht, einen sozialen Ausgleich der Gesundheitschancen zu erreichen. Hinreichend sind die Maßnahmen jedoch nicht.

Notwendig ist vielmehr die Schaffung eines Präventionsgesetzes als eigenständige Säule neben Akutbehandlung, Rehabilitation und Pflege. Der Rechtsanspruch auf Rehabilitation muss von den zuständigen Leistungsträgern umgesetzt werden. Das Rehabudget muss abgeschafft werden. Finanzielle Fehlanreize, die die Gewährung von Rehabilitationsmaßnahmen be- oder verhindern, müssen durch Anreize ersetzt werden. Für geriatrische Patienten muss der frühestmögliche Zugang zu Rehabilitationsmaßnahmen sichergestellt werden.

Längsschnittstudien, welche den Zusammenhang zwischen Einkommenseinbußen und ihre Auswirkungen auf die Gesundheit untersuchen existieren kaum. Deutlich wurde aber, dass dieser Einfluss sehr stark zutage tritt.<sup>97</sup>

Daher ist es entscheidend, entsprechend dem unbestrittenen Zusammenhang Armut-Bildung-Gesundheit, politische Maßnahmen für mehr Gerechtigkeit im Gesundheitswesen einerseits und gegen Armut andererseits folgen zu lassen. Dazu

97 Lampert T, Kroll LE (2010) Armut und Gesundheit Hrsg. Robert Koch-Institut Berlin GBE kompakt 5/2010 www.rki.de/gbe-kompakt (Stand: 01.12.2010)

gehört die ausreichende Ausstattung für Gesundheitsbedarfe im Regelbedarf für Bezieher von Arbeitslosengeld II und für Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Gerade in der Grundsicherung für Ältere fehlen Leistungen für erhöhte Gesundheitsbedarfe und entsprechende Mobilitätsbedarfe.

### 8. Existenzsicherung im Alter

Der Bericht gibt an, dass die Einkommen- und Vermögenssituation der Älteren von heute überdurchschnittlich gut sei und stellt sogar fest „... dass Bedürftigkeit im Alter heute kein akutes Problem darstellt (...)“.<sup>98</sup>

Die künftigen Bedürftigkeitsrisiken würden entscheidend von der langfristigen Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung sowie der familiären Situation und dem Erwerbs- und Vorsorgeverhalten der Menschen abhängen.

Gerade bei Niedrigverdienern kann es trotz langjähriger Beitragszahlung zu relativ geringen Rentenansprüchen kommen. Kürzere Kindererziehungszeiten und Pflege würden in die gleiche Richtung wirken.

Die zusätzliche Vorsorge wird in Zukunft wichtiger werden. Denn die aus Gründen der Generationengerechtigkeit erforderliche Absenkung des Sicherungsniveaus in der Rentenversicherung muss ausgeglichen werden.

Noch in dieser Legislaturperiode sollen konkrete Verbesserungen für eine Lebensleistungsrente geschaffen werden, die nicht beitrags-, sondern steuerfinanziert wird. Dafür wird die Bundesregierung die Bewertung der Beitragszeiten für Frauen, die Kinder erzogen und/oder Pflegeleistungen erbracht haben, für Erwerbsgeminderte und Menschen mit geringen Einkommen verbessern. Die Grenze der Höherbewertung befindet sich dabei knapp oberhalb der Grundsicherung. Die Regelungen werden so gestaltet, dass sich zusätzliche private Vorsorge für gesetzlich Rentenversicherte lohnen soll. Voraussetzung für die Verbesserung ist, dass mindestens 40 Jahre in die Gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt und privat vorgesorgt worden ist.

Die Bundesregierung will prüfen, inwieweit es finanzielle Spielräume gibt, Müttern mit mehreren Kindern, welche vor 1992 geboren wurden, zusätzliche Entgelte zu ermöglichen. Nicht obligatorisch abgesicherte Selbstständige können im Alter ein Bedürftigkeitsrisiko haben, wenn sie für das Alter nicht ausreichend vorgesorgt haben. Deshalb wird die Bundesregierung Reformen auf den Weg bringen, damit auch Selbstständige vorsorgen, um später nicht auf die Grundsicherung im Alter oder Leistungen des SGB XII angewiesen zu sein.

Eine Verbesserung bei der Erwerbsminderungsrente soll auf lange Sicht zu höheren Zahlbeträgen im Fall des Verlusts der Erwerbsfähigkeit führen. Die Bundesregierung plant noch in dieser Legislaturperiode konkrete Verbesserungen für eine Lebensleistungsrente zu schaffen, die u. a. auch eine Besserbewer-

tung der Beitragszeiten für Erwerbsgeminderte umfassen soll.

### Bewertung

Bei der von der Regierungskoalition geplanten Aufstockung von Armutsrenten sollen noch höhere Hürden eingeführt werden als bei der Zuschussrente der Bundesarbeitsministerin. Die sogenannte „Lebensleistungsrente“ soll nur dann gewährt werden, wenn nunmehr 40 Beitragsjahre und zusätzlich private vorgesorgt wurde. Nach Angaben der Bundesregierung sollen 2 Prozent der Geringverdienenden eine Aufstockung erhalten, die 10 bis 15 Euro über der Grundsicherung liegt.

Bestandsrentner sollen überhaupt keine Leistungen erhalten. Für Geringverdiener, Langzeitarbeitslose und Erwerbsgeminderte sind 40 Jahre Beitragszeit eine viel zu hohe Hürde. Dies gilt insbesondere für Frauen. Nicht sachgerecht ist ebenfalls, dass quasi ein Zwang geschaffen werden soll, private Vorsorge zu betreiben. Zehn Jahre Erfahrung mit der Riester-Rente zeigen, dass gerade Geringverdiener die private Vorsorge nicht in Anspruch nehmen, weil sie sich die Beiträge nicht leisten können oder weil die Riester-Rente in der Auszahlungsphase auf die Grundsicherung angerechnet wird.

Primäre Forderung des VdK ist es deshalb, dass vorrangig sichergestellt werden muss, dass das Rentenniveau nicht noch weiter absinkt. Hierzu ist es notwendig, dass die Dämpfungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel gestrichen werden, so dass die Renten wieder den Löhnen folgen und die Kaufkraftverluste für Rentner weitgehend vermieden werden können. Weiter notwendig ist, dass Zeiten von Arbeitslosigkeit wieder rentenrechtlich bewertet werden und geringe Verdienste nach den Grundsätzen der Rente nach Mindesteinkommen für Zeiten nach 1992 höher bewertet werden.

Die Rentenpolitik der letzten beiden Jahrzehnte mit Leistungsver schlechterungen und permanenten Rentenniveauabsenkungen wird im Bericht nicht als Armutsrisiko gesehen. Die Argumentation für die Absenkung des Rentenniveaus ist nicht nachvollziehbar. Die Absenkung des Rentenniveaus bedeutet nicht Generationengerechtigkeit, sondern für den Bestandsrentner eine geringere Rentenanpassung und für die Jüngeren im Alter eine geringere Rente. Zudem haben zehn Jahre Erfahrung mit der Riester-Rente gezeigt, dass es nicht gelingt, die Niveauabsenkung durch freiwillige Vorsorge auszugleichen.

Weitergehender Handlungsbedarf besteht darüber hinaus bei der Erwerbsminderungsrente. Hier müssen die Leistungen durch Streichung der Abschläge verbessert und der Zugang erleichtert werden. Der VdK bleibt bei seiner Forderung nach einer Abschaffung der systemwidrigen Abschläge. Anders als bei vorgezogenen Altersrenten besteht bei einer schicksalhaft bedingten Erwerbsminderung keine Alternative zur Erwerbsminderungsrente.

Langzeitarbeitslosigkeit und Erwerbsminderung werden im Bericht nicht als Armutsrisiko gesehen. Dabei es keineswegs so, dass die „Bedürftigkeit im Alter heute kein Problem“ darstellt. Der Bericht verharmlost, dass bundesweit 400.000 Rentner und

<sup>98</sup> 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Stand 21.11.2012, Seite 298.

Rentnerinnen Grundsicherung im Alter beziehen. Daneben liegt die Zahl zur verdeckten Armut nochmal doppelt so hoch, gut zwei Drittel der anspruchsberechtigten Älteren verzichten - aus Unkenntnis, Scham oder sonstigen Gründen - auf die ihnen zustehende Grundsicherung im Alter. Von den rund 1.075.000 Menschen mit Anspruch auf Grundsicherung im Jahr 2007 bezogen 734.000 keine Leistungen.<sup>99</sup>

Das bedeutet, Altersarmut ist heute bereits ein Problem. Altersarmut wird auch daran deutlich, dass die Zahl der Rentner und Rentnerinnen unter den Minijobbern drastisch gestiegen ist. Seit dem Jahr 2000 ist die Zahl der Ruheständler mit einem Minijob um knapp 60 Prozent also gut um 280.000 auf etwa 761.000 gestiegen. Insgesamt müssen damit mindestens einer Million alter Menschen um ihre Existenz kämpfen.

### 9. Vermögen

Während das Nettovermögen des deutschen Staates zwischen 1992 und 2012 um über 800 Mrd. Euro zurückging, hat sich das Nettovermögen der privaten Haushalte von knapp 4,6 auf rund 10 Billionen Euro mehr als verdoppelt.

Im Durchschnitt über alle Haushalte werden 0,36 Prozent des Monatseinkommens gespendet, im höchsten Einkommensdezil sind es 0,57 Prozent.

#### Bewertung

Der Bericht macht die Verteilungsprobleme in Deutschland sowohl beim Einkommen als auch beim Vermögen deutlich. Als mögliche Maßnahme prüft die Bundesregierung laut Bericht, ob und wie über die Progression in der Einkommenssteuer hinaus privater Reichtum für die nachhaltige Finanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden kann. Diese Aussage fand sich aber nur im ersten Entwurf des Armuts- und Reichtumsberichtes.

Der Bericht stellt fest, dass das Privatvermögen sehr ungleich verteilt ist. Es zeigt sich, dass Haushalte in der unteren Hälfte der Verteilung nur über gut ein Prozent des gesamten Nettovermögens verfügen, während die vermögensstärksten zehn Prozent der Haushalte mehr als die Hälfte des gesamten Nettovermögens auf sich vereinen. Der Anteil des obersten Dezils ist dabei im Zeitverlauf immer weiter angestiegen.<sup>100</sup> Das heißt, dass trotz Finanzkrise die Reichen reicher geworden sind und die Spaltung der Gesellschaft in Reiche und Arme fortgeschritten ist. Ebenso zeigt sich eine dramatische Spreizung bei der Entwicklung der Erwerbsbeinkommen: Während im oberen Bereich in den Jahren 1998-2008 eine positive Lohnentwicklung erkennbar war, haben die untersten 40 Prozent der Vollzeitbeschäftigten reale Verluste erleiden müssen.<sup>101</sup> Der Bericht gibt an, dass es nach dem European Social Survey (ESS) in der deutschen Bevölkerung eine seit 2002 deutlich

wachsende Zustimmung gibt zu Maßnahmen, die die Einkommensunterschiede verringern gibt. Das bedeutet, dass eine solche zunehmende Spreizung der Einkommen und Vermögen von der Bevölkerung nicht als gerecht empfunden wird.

Die Zahlen und die Umfragen bei der Bevölkerung machen deutlich, dass politischer Handlungsbedarf für eine steuerliche Umverteilung besteht, die dem Staat wieder Spielraum für eine aktive Sozialpolitik schafft. Nur durch die Deregulierung und Liberalisierung von Wirtschafts- und Finanzpolitik ist es zu einer solchen ungleichen Vermögensverteilung gekommen. Gerade die Wirtschafts- und Bankenkrise hat die hohe Staatsverschuldung verursacht. Der Bericht gibt per saldo seit 1991 einen Rückgang des staatlichen Reinvermögens an: 1991 wurde das staatliche Reinvermögen noch auf einen Wert von knapp 800 Mrd. Euro berechnet. Ende 2007 lag es bei 186,4 Mrd. Euro, Ende 2011 belief sich das staatliche Reinvermögen rechnerisch auf nur noch rund 11,5 Mrd. Euro. (Bericht Seite 47)

Diesem Rückgang des staatlichen Reinvermögens stehen beträchtliche Vermögenszuwächse im privaten Sektor gegenüber. Während das Nettovermögen des deutschen Staates zwischen Ende 1991 und Ende 2011 um knapp 800 Mrd. Euro zurückging, hat sich das Nettovermögen der privaten Haushalte (einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck) nominal von knapp 4,6 auf rund 10 Billionen Euro mehr als verdoppelt – im Verhältnis zur jeweiligen Wirtschaftsleistung stieg es in diesem Zeitraum vom Drei- auf das Vierfache. Das bedeutet, dass einer kontinuierlichen Staatsverschuldung eine Einkommens- und Vermögenskonzentration zugunsten der Reichen gegenübersteht.

Daher wäre es notwendig, die vor bald 20 Jahren ausgesetzte Vermögenssteuer in modifizierter Form wieder einzuführen. Erforderlich ist darüber hinaus eine befristete Vermögensabgabe auf hohe Vermögen, um die Verschuldung der öffentlichen Haushalte abzubauen und entsprechende Ausgaben für sozialstaatliche Aufgaben zu ermöglichen. Nur so kann die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich gestoppt werden und damit für einen Zusammenhalt aller in der Gesellschaft gesorgt werden.

<sup>99</sup> Vgl.: Irene Becker: Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter. In: Zeitschrift für Sozialreform 2/2012.

<sup>100</sup> 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Stand 21.11.2012, Seite 344.

<sup>101</sup> [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.410473.de/12-43.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.410473.de/12-43.pdf)