

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 19. Juni 2017 zum

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Lebenslagen in Deutschland - Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht -
BT-Drucksache 18/11980
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Programm für soziale Gerechtigkeit - Konsequenzen aus dem Fünften Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drucksache 18/11796
- c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Norbert Müller (Potsdam), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Jedes Kind ist gleich viel wert - Aktionsplan gegen Kinderarmut - BT-Drucksache 18/9666
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Teilhabe statt Armut - Alle Menschen am Wohlstand beteiligen -
BT-Drucksache 18/12557

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	4
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Deutscher Caritasverband e.V.....	5
Arbeiterwohlfahrt - Bundesverband e.V.	14
Deutscher Gewerkschaftsbund	19
Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.	24
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	32
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung.....	37
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH.....	40
Der Paritätische Gesamtverband.....	45
Bundesagentur für Arbeit	60
Prof. Dr. Bernhard Boockmann, Tübingen.....	67
Nationale Armutskonferenz.....	71
D. Stellungnahmen nicht eingeladener Verbände	
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.	78
Arbeitskreis Armutsforschung.....	82

Mitteilung

Berlin, den 7. Juni 2017

Die 124. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 19. Juni 2017, 12:15 bis ca. 13.45 Uhr 10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1 MELH, Sitzungssaal: 3.101

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 14 87
Fax: +49 30 - 227 3 04 87

Achtung!
Abweichender Sitzungsort!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Lebenslagen in Deutschland - Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht

BT-Drucksache 18/11980

Behandlung gem. § 62 Abs. 1 Satz 3 GO BT i. V. m.
§ 70 Abs. 1 GO BT

- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Programm für soziale Gerechtigkeit - Konsequenzen aus dem Fünften Armuts- und Reichtumsbericht

BT-Drucksache 18/11796

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

- c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Norbert Müller (Potsdam), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Jedes Kind ist gleich viel wert - Aktionsplan gegen Kinderarmut

BT-Drucksache 18/9666

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Teilhabe statt Armut - Alle Menschen am Wohlstand beteiligen

BT-Drucksache 18/12557

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Kerstin Griese, MdB
Vorsitzende

Liste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung am Montag, 19. Juni 2017, 12.15 – 13.45 Uhr

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung

Bundesagentur für Arbeit

Deutscher Gewerkschaftsbund

Deutscher Caritasverband e.V.

Arbeiterwohlfahrt - Bundesverband e.V.

Deutscher Gewerkschaftsbund

Der Paritätische Gesamtverband

Nationale Armutskonferenz

Prof. Dr. Horst-Dieter Westerhoff, Berlin

Prof. Dr. Bernhard Boockmann, Tübingen

DEUTSCHER BUNDESTAGAusschuss für
Arbeit und Soziales
18. WahlperiodeAusschussdrucksache **18(11)1073**

08. Juni 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 19. Juni 2017 zum

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Lebenslagen in Deutschland - Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht -
BT-Drucksache 18/11980
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Programm für soziale Gerechtigkeit - Konsequenzen aus dem Fünften Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drucksache 18/11796
- c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Norbert Müller (Potsdam), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Jedes Kind ist gleich viel wert - Aktionsplan gegen Kinderarmut - BT-Drucksache 18/9666
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Teilhabe statt Armut - Alle Menschen am Wohlstand beteiligen -
BT-Drucksache 18/12557

Deutscher Caritasverband e.V.

Zusammenfassung

Der Entwurf des 5. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung zeigt erneut, dass in Deutschland eine große Zahl von Menschen ein hohes Armutsrisiko aufweist. Die Zahlen haben sich seit dem letzten Bericht sogar leicht erhöht. Besonders bedenklich ist, dass die (unbefriedigende) Datenlage darauf schließen lässt, dass die Zahl der Wohnungslosen zugenommen hat. Auch die Zahl der von Überschuldung betroffenen Personen ist stark angewachsen. Der Bericht zeigt zudem erneut einen engen Zusammenhang von schlechten Bildungschancen und Armut auf. Wenngleich sich die Aufstiegsmöglichkeiten vom niedrigsten zum mittleren Bildungsstatus im Zeitablauf verbessert haben und das intergenerationale Verharren in unteren Statuspositionen zurückgeht, sind trotz steigender Ausgaben im Bildungsbereich Bildungsaufstiege vom niedrigsten zum höchsten Bildungsstatus weiterhin eher selten. Der Aufstieg aus unteren Positionen in der Gesellschaft wird durch ein geringes Bildungsniveau und einen fehlenden Berufsabschluss, geringen Beschäftigungsumfang oder Arbeitslosigkeit sowie die alleinige Erziehungsverantwortung für Kinder erschwert. Trotz guter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen

und einer insgesamt erfolgreichen Beschäftigungspolitik gibt es weiterhin eine hohe Sockelarbeitslosigkeit bei Langzeitarbeitslosen.

Diese teilweise seit langem bekannten Tatsachen begrenzen die Teilhabemöglichkeiten vieler Menschen und belegen den dringenden politischen Handlungsbedarf bei der Armutsbekämpfung und -prävention. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes wurden in dieser Legislaturperiode einige wichtige Schritte getan. Zu nennen sind hier zum Beispiel die Reform des Unterhaltsvorschlusses, die Weiterentwicklung des Wohngeldes und der begonnene Ausbau des sozialen Wohnungsbaus, die Erprobung eines Modellprojektes zur Sozialen Teilhabe am Arbeitsmarkt, die Einführung eines neuen Förderinstrumentes für schwer zu erreichende junge Menschen (§ 16h SGB II), die Möglichkeit Förderung auch sechs Monate nach Beendigung von Hilfebedürftigkeit zu erhalten (§ 16g SGB II), die Stärkung der Prävention und Rehabilitation im SGB VI, die Reform der Erwerbsminderungsrente und die Einführung einer Lohnuntergrenze/ Mindestlohn. Positiv ist auch, dass die Bundesregierung erstmals im Vorfeld der Erstellung des 5. Armuts- und Reichtumsberichts nicht nur den Di-

alog mit der Wissenschaft und den Verbänden gesucht hat, sondern im Rahmen eines gemeinsamen Workshops direkt mit Armutsbetroffenen im Gespräch war. Durch die Dokumentation des Gesprächs im Bericht wurde ein entscheidender Schritt getan, die Bedürfnisse der Betroffenen authentisch darzustellen. Die Erkenntnisse, wie die notwendigen Hilfen besser organisiert werden können, müssen nun durch eine konsequente Politik zur Armutsbekämpfung und Armutsprävention in der 19. Legislaturperiode umgesetzt werden. Die gute wirtschaftliche Lage bietet dabei gute Voraussetzungen, Armut jetzt wirksam zu bekämpfen.

Über die begonnenen Reformen hinaus sieht der Deutsche Caritasverband allerdings weitere Handlungsbedarfe:

Notwendig sind insbesondere der Ausbau und die bessere Vernetzung niedrigschwelliger präventiver Angebote für Familien und Kinder. Frühe Hilfen, sozialpädagogische Familienhilfe sowie Erziehungs- und Lebensberatung müssen frühzeitig und wohnortnah bereitgestellt werden. Dringend erforderlich ist die flächendeckende Ausweitung der Schulsozialarbeit. Lernschwache Schüler müssen frühzeitig und flächendeckend gefördert werden, bevor sich am Schuljahresende abzeichnet, dass eine Klasse wiederholt werden muss. Das zeigt insbesondere Handlungsbedarf bei der Nachhilfe für Kinder im SGB II-Bezug über das Bildungs- und Teilhabepaket. Nachhilfe darf nicht nur bei Versetzungsgefahr gewährt werden, sondern muss schon viel früher eingesetzt werden. Verhindert werden muss auch, dass junge Menschen den Anschluss verlieren, weil sie aufgrund harter Sanktionen den Kontakt zum Jobcenter abbrechen oder gar in Wohnungslosigkeit geraten. Es ist dringend erforderlich, die harten Sondersanktionen für Jugendliche abzuschaffen. Junge Menschen mit schlechten Startchancen brauchen Angebote im Übergang zwischen Schule und Beruf. Hierzu müssen Förderlücken an den Schnittstellen im SGB II, III, VIII und XII durch ein besser koordiniertes Schnittstellenmanagement und Rechtsansprüche auf Leistungen beseitigt werden. Vorgelagerte Sicherungssysteme wie das Wohngeld und der Kinderzuschlag müssen weiterentwickelt werden. Perspektivisch sollten Minderjährige aus dem System der Grundsicherung für Arbeitssuchende ganz herausgeführt werden und stattdessen Unterstützung durch ein einheitliches Sicherungssystem erhalten. Die Grundsicherung für Arbeitssuchende sollte dann nur für Volljährige greifen, die den eigenen Lebensunterhalt nicht erwirtschaften können.

Zur Armutsprävention gehört auch, Inkonsistenzen und politische Eingriffe in die Berechnung der Regelbedarfe auszugleichen und die Regelbedarfe entsprechend zu erhöhen, die Verbesserung von Arbeitsmarktchancen durch den Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung und die bessere Absicherung vor Risiken der Altersarmut durch weiterreichende Reformen der Erwerbsminderungsrente und die Abschaffung der sogenannten „Zwangsverrentung“. Eine bessere Informationspolitik zur Grundsicherung im Alter kann dazu beitragen, die verdeckte Armut zu reduzieren. Notwendig ist auch der Ausbau der Schuldnerberatung.

Die städtische Wohnraumpolitik einschließlich des sozialen Wohnungsbaus muss weiter vorangetrieben werden, damit auch sozial benachteiligte Gruppen einen besseren Zugang zum Wohnungsmarkt erhalten.

Die Situation von Flüchtlingen und Geduldeten muss durch Einbeziehung in das allgemeine Sozialleistungssystem verbessert werden. Der Deutsche Caritasverband fordert die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes und die Überführung in die Sozialgesetzbücher, die Arbeitsmarktförderung für alle schutzsuchenden Personen unabhängig von der Bleiberechtperspektive (sobald eine Aufenthaltsdauer von sechs Monaten überschritten ist) und die Sicherstellung des Zugangs der Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität zur gesundheitlichen Versorgung.

Unterrichtung durch die Bundesregierung „Lebenslagen in Deutschland – 5. Armuts- und Reichtumsbericht“ - Fünf Aufgabenfelder zur Bekämpfung von Armut, BT-Dr. 18/11980

Die Bundesregierung zeigt in der Kurzfassung zum Bericht auf, welche Wege in dieser Legislaturperiode eingeschlagen wurden und wo auch noch Handlungsbedarfe bestehen. Im Folgenden werden die vorgeschlagenen Maßnahmen aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes (DCV) im Detail bewertet. Dies erfolgt mit der Intention, lösungsorientiert zur Armutsbekämpfung und der Prävention sozialer Notlagen beizutragen. Dabei wird besonderer Wert auf befähigende Ansätze gelegt.

I. Kontinuierliche Erwerbsbiographie mit leistungsgerechter Entlohnung stärken

Große Teile des Berichts befassen sich mit der Situation der Menschen, die einen Arbeitsplatz haben. Untersucht wird, wie die Erwerbsbiografien dieser Gruppen gezielt unterstützt werden können. Aufgezeigt werden die Weiterbildungsanstrengungen, die unternommen wurden, um zentrale Veränderungen im Gefolge der Digitalisierung der Arbeitswelt zu bewältigen. Analysiert wird auch die verfestigte Arbeitslosigkeit. Die Bundesregierung konstatiert, dass eines der schwerwiegendsten Armutsrisiken die Langzeitarbeitslosigkeit ist. Festgestellt wird, dass Arbeitsmarktintegration der Schlüssel zur Bekämpfung und Prävention von Armut ist. Die Erkenntnisse aus den bisherigen Bundesprogrammen, die aufzeigen wie berufliche Weiterbildung und soziale Teilhabe verwirklicht werden können, sollen für die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik nutzbar gemacht werden. Im Detail bleibt die Bundesregierung hier allerdings sehr vage.

Weiterbildung und Umschulung für Langzeitarbeitslose bereitstellen

Die Weiterbildungsförderung konzentriert sich gegenwärtig stark auf die Personen, die im Arbeitsprozess sind. Eine präventive Armutspolitik muss darüber hinaus darauf ausgerichtet werden, die Arbeitsmarktchancen der Personen zu verbessern, die gegenwärtig keinen Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Nur so kann der Ausstieg aus Langzeitarbeitslosigkeit gelingen. Verhindert werden muss zudem der dauerhafte Jobverlust von Personen, deren Arbeits-

plätze durch die Digitalisierung umstrukturiert werden oder gar gänzlich gefährdet sind. Arbeitsmarktförderung muss deshalb auch gezielt bei Geringqualifizierten durch Aktivierung, Weiterbildung und Umschulung ansetzen. Die Kompetenzen in der Kommunikations- und Informationstechnologie sind dabei gezielt zu fördern. Die hier bestehenden Förderprogramme müssen langfristig fortgeführt und in den Kapazitäten erweitert werden. Notwendig ist es, insbesondere im SGB II die Finanzmittel für Weiterbildung zu erhöhen. Sinnvoll ist es, die Förderung auch auf Flüchtlinge zu erweitern, weil zu erwarten ist, dass ein erheblicher Teil dieser Gruppe aufgrund der relativ jungen Altersstruktur besonderes Bildungspotential im Bereich digitaler Skills mitbringt.

Ausbau der öffentlichen geförderten Beschäftigung vorantreiben

Der Deutsche Caritasverband teilt die Auffassung der Bundesregierung, dass die Programmverfahren in der Regelförderung umgesetzt werden müssen. Die Förderung der Beschäftigung arbeitsmarktfremder Menschen (§ 16d und § 16e SGB II) muss passgenauer werden und auf die individuellen Bedarfe abgestimmt sein. Die Arbeitsgelegenheiten (§ 16d SGB II) sind durch die Aufhebung der Kriterien Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität deutlich marktnäher auszurichten. Die Aufhebung dieser Kriterien führt nicht zur Verdrängung regulärer Beschäftigung, wenn die Zielgruppe klar definiert und die Zusammenarbeit mit den Tarifpartnern vor Ort gewährleistet ist. Öffentlich geförderte Beschäftigung mit einem hohen Lohnkostenzuschuss kann durch Einführung eines Passiv-Aktiv-Transfers einfacher finanziert werden. Die Förderangebote sind in den vergangenen Jahren stark rückläufig. Hier ist dringend eine Trendwende notwendig.

Erwerbschancen von Schutzsuchenden verbessern

Der Bundesregierung ist zuzustimmen, dass die Verbesserung der Erwerbschancen von Schutzsuchenden ein Schlüssel für eine erfolgreiche Integration ist. Ein Großteil der Schutzsuchenden benötigt längere Förderung im SGB II. Die Zielsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende muss deshalb neben der Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe und auch um die Überwindung migrationspezifischer Hemmnisse ergänzt werden. Schutzsuchende Personen sollten auch bei vermeintlich schlechter Bleibeperspektive Zugang zur Arbeitsmarktförderung erhalten, sofern sie sich tatsächlich länger als sechs Monate in Deutschland aufhalten. So können sie später auch einen wichtigen Beitrag zum Wiederaufbau ihrer Heimatländer leisten. Berufs- und ausbildungsbegleitende Möglichkeiten zur Sprachförderung sind bedarfsdeckend zur Verfügung zu stellen und als Regelleistungen im SGB II und III zu verankern. Sehr wichtig ist eine Verbesserung bei den Anerkennungsverfahren von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen. Hierfür müssen auch informelle und non-formale Kompetenzen zügiger geprüft und Teilqualifikationen anerkannt werden.

II. Kinder und ihre Familien zielgerichtet unterstützen und wirksam fördern

Aus Sicht der Bundesregierung leiden in Deutschland „nur wenige Kinder (...) unter erheblichen materiellen Entbehrungen. Betrachtet man den Anteil der Haushalte mit einem beschränkten Zugang zu einem durchschnittlichen Lebensstandard und den damit verbundenen Gütern, so sind rund 5 Prozent der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren in Deutschland betroffen“ (5. ARB; S. XXI). Bei den Daten zur erheblichen materiellen Entbehrung ist zu berücksichtigen, dass hier immerhin vier der neun Entbehrungskriterien erfüllt sein müssen (wobei nur sechs der Kriterien für Verteilungsdiskrepanzen in Deutschland relevant sind). Aus Sicht der Caritas eignen sich die Werte zur erheblichen materiellen Deprivation nicht, bezüglich des Ausmaßes der Kinderarmut eine Entwarnung auszusprechen: Dies gilt insbesondere, wenn die Betroffenheit einzelner Haushaltstypen berücksichtigt wird: So leben 12 Prozent der Haushalte von Alleinerziehenden und damit auch die darin lebenden Kinder in nennenswertem Umfang in erheblicher materieller Deprivation. (5. ARB, S. 253). Zudem wird in den folgenden Absätzen zu Recht ausgeführt, dass je nach Erwerbstätigenstatus ein hoher Anteil von Kinderarmut betroffen ist: „So beträgt das Armutsrisiko von Kindern 64 Prozent, wenn in der Familie kein Elternteil erwerbstätig ist. Bei einem in Vollzeit erwerbstätigen Elternteil fällt das Armutsrisiko für Kinder deutlich auf etwa 15 Prozent. Sind beide Elternteile erwerbstätig und arbeitet ein Elternteil Vollzeit, sinkt das Armutsrisiko der Kinder auf 5 Prozent.“ (5. ARB, S. XXI). Herausgearbeitet wird auch, dass die Familien mit drei Kindern, Alleinerziehende und Familien mit Migrationshintergrund ein deutlich erhöhtes Armutsrisiko haben. Der Bericht analysiert, wie soziale Teilhabe- und Aufstiegschancen für Eltern und Kinder durch Kinder-, Jugend-, Familien- und Bildungspolitik verbessert werden können. Handlungsbedarf wird in der besseren Erwerbsintegration von Eltern, der Verbesserung der Infrastruktur, dem leichteren Zugang zum Kinderzuschlag und zum Bildungs- und Teilhabepaket gesehen. Im Bereich der Bildung wird Verbesserungsbedarf u.a. bei der Qualität der Kindertagesstätten, der Verbesserung der Sprach- und Lernförderung und der Optimierung der Übergänge von Schule in den Beruf gesehen. Der Deutsche Caritasverband sieht in all diesen Punkten zielführende Ansätze, die aber auch wirklich in die Politikgestaltung einfließen und im Detail konsequenter umgesetzt werden müssen.

Kinderzuschlag zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung weiterentwickeln

Es ist positiv zu bewerten, dass die Bundesregierung den Zugang zum Kinderzuschlag z.B. durch die Einführung eines Online-Angebots bei der Beantragung erleichtern will. Da immer noch zu wenige Familien von dieser Leistung profitieren, ist aus Sicht der Caritas jedoch eine Weiterentwicklung des Kinderzuschlags notwendig. Der Kinderzuschlag sollte erhöht und gleichzeitig dynamisiert werden. Der Anspruch auf den Kinderzuschlag darf bei steigendem Einkommen nicht abrupt entfallen. Hierfür ist die Höchsteinkommensgrenze abzuschaffen und eine niedrigere Abschmelzrate bei steigendem Einkom-

men einzuführen. Perspektivisch sollte der Kinderzuschlag zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung weiterentwickelt werden.

Alleinerziehende besser fördern

Die Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes war ein wichtiger und richtiger Schritt zur Förderung von Alleinerziehenden. Es besteht aber weiterer Handlungsbedarf: entsprechend den Regelungen im Unterhaltsrecht sollte das Kindergeld auf den Unterhaltsvorschuss nur hälftig angerechnet werden, um dem hohen Armutsrisiko von Alleinerziehenden entgegenzuwirken. Zudem werden alleinerziehende Mütter und Väter mit ihren Kindern von strukturellen Hürden, z.B. fehlenden Kinderbetreuungsplätzen, fehlenden oder ungeeigneten Teilzeitarbeitsplätzen besonders eingeschränkt, so insbesondere in ihrer Mobilität und ihrem Zeitbudget. Sie benötigen deshalb bedarfsgerechter Unterstützung wie z.B. durch Kitas mit längeren Öffnungszeiten, Ganztagschulangebote und Betreuungsangebote während der Ferienzeiten. Des Weiteren müssen die erhöhten existenziellen Bedarfe von Kindern, die zwischen den Haushalten ihrer getrennt leben Eltern wechseln, vollständig gedeckt werden.

Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets erweitern

Die Bundesregierung möchte den Bürokratieaufwand bei der Beantragung von Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets reduzieren. Der Deutsche Caritasverband schlägt in diesem Zusammenhang die Einführung eines bundesweiten Globalantrags vor. Die Eigenanteile bei Schülerbeförderung und Mittagessen sind zu streichen, wie auch der Bundesrat aus Gründen der Vermeidung von hohen Bürokratiekosten fordert. Die Kosten für das Schulstarterprogramm sind aus Sicht der Caritas zu niedrig angesetzt. Der für diese Leistungen vorgesehene Betrag von derzeit 10 Euro pro Monat sollte erhöht werden. Ausgeweitet werden müssen auch die Fördervoraussetzungen für die Lernförderung. Diese darf nicht nur bei akuter Versetzungsgefahr eingesetzt werden, sondern muss frühzeitig greifen. Lernförderung ist bereits dann angesagt, wenn z.B. aufgrund schlechter Noten das Erreichen eines bestimmten Schulabschlusses in Gefahr ist oder eine Förderung für eine bessere Schulartempfehlung notwendig ist.

Räume für Familie durch eine gute Infrastruktur schaffen

Gerechte Verteilung der Bildungschancen, gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Hilfen zur Überwindung von Krisen- und Notsituationen erfordern den Ausbau von lebenslagenorientierten und lebensphasenspezifischen Fördersystemen. Der Ansatz der Bundesregierung, den bedarfsgerechten und qualitativen Ausbau der Kinderbetreuungsangebote voranzutreiben, ist deshalb positiv zu bewerten. Der Deutsche Caritasverband setzt sich dafür ein, dass verbindliche bundeseinheitliche Qualitätsstandards für Kitas eingeführt werden, die an den Bedürfnissen der frühkindlichen Entwicklung ausgerichtet sind. Es müssen zudem Frühe Hilfen, sozialpädagogische Familienhilfen, Erziehungs- und Lebensberatung sowie Fachberatungsstellen für pflegende Angehörige,

die Familien in schwierigen Zeiten stärken, frühzeitig und wohnortnah bereitgestellt werden. Auch die Eltern- und Familienbildung sind zu stärken. Jugendhilfe, Eingliederungshilfe und Gesundheitswesen müssen mit den jeweiligen Diensten im Sinne einer systemischen Zusammenarbeit besser vernetzt werden.

Für Migrant(inn)en Zugang zum Bildungssystem schaffen

Handlungsbedarf sehen wir auch bei neu zugewanderten Migrant(inn)en, für die unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus umgehend der Zugang zum Schulsystem sicherzustellen ist. Dieses Thema wird im Bericht nicht hinreichend beleuchtet. Bei entsprechendem Bedarf müssen Angebote der Sprachbildung und Deutschförderung zur Verfügung stehen mit dem Ziel einer durchgehenden Unterstützung, die von der frühkindlichen Bildung über die Schule bis hin zur beruflichen Bildung reichen. Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungsabschlüssen muss zügig erfolgen, damit die jungen Menschen weitere (Ausbildungs-)Schritte angehen können. Modulare Angebote können zudem den Erwerb fehlender Qualifikationselemente unterstützen. Nicht anerkannte (Schul-)Abschlüsse sollten schnellstmöglich nachgeholt werden können.

Chancengerechtigkeit in der Schule sicherstellen

Die Bundesregierung beschreibt im Bericht ausführlich den Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungschancen. Sie sieht weitere Handlungsbedarfe bei den Betreuungsangeboten (Kita, Nachmittagsbetreuung, Ganztagschule) und der Qualität des Unterrichts. Um ein Chancengerechtes Bildungssystem für alle Kinder und Jugendliche zu realisieren und die Inklusion voranzubringen, müssen aus Sicht der Caritas darüber hinaus Möglichkeiten für längeres gemeinsames Lernen, eine auf individuelle Förderung ausgerichtete Pädagogik sowie eine gute Kooperation von verschiedenen an Schulen tätigen pädagogischen Professionen gewährleistet sein (multiprofessionelle Teams). Flächendeckende Angebote im Rahmen der Schulsozialarbeit oder der schulbezogenen Jugendsozialarbeit sind in allen Schulformen notwendig. Des Weiteren ist die Kooperation der Schulen mit außerschulischen Unterstützungssystemen und Einrichtungen im Wohnumfeld der Kinder und Jugendlichen durch bessere Rahmenbedingungen und finanzielle Ausstattung zu fördern.

Übergangssystem optimieren und Sondersanktionen abschaffen

Zuzustimmen ist der Bundesregierung, dass es einer Optimierung der Übergänge von Schule in die berufliche Bildung bedarf. Um junge Menschen effektiv und passgenau unterstützen zu können, müssen sie aus Sicht der Caritas einen im Konfliktfall einklagbaren Anspruch auf berufsfördernde Angebote aus dem SGB III und auf Angebote nach § 13 SGB VIII (Jugendsozialarbeit) erhalten. Dies muss für alle jungen Menschen gelten, unabhängig davon, ob sie Leistungen nach dem SGB II, III, VIII oder XII beziehen. Eine koordinierte Hilfeplanung der unterschiedlichen Akteure kann nur regelhaft gelingen, wenn die gesetzliche Verpflichtung zur Kooperation in allen

für die Jugendlichen relevanten Rechtskreisen verankert wird und konkret beschrieben ist. Für junge Menschen im SGB II darf nicht allein der gängige Fördergrundsatz „Fördern ohne Fordern“ gelten. Vertrauensbildende Angebote müssen im Mittelpunkt der Förderung stehen. Hierzu ist es dringend erforderlich, die Sondersanktionen im SGB II abzuschaffen.

III. Zugang zu gesellschaftlich notwendigen Gütern und Dienstleistungen sichern

Der Bericht untersucht, ob die sozialen Sicherungssysteme den Zugang zu gesellschaftlich notwendigen Gütern und Dienstleistungen sichern. Besonders im Fokus stehen dabei die Grundsicherungssysteme, die Lebensstandardsicherung im Alter sowie der Zugang zu Wohnraum und Gesundheitsleistungen. Gesonderte Kapitel befassen sich mit geflüchteten Personen, Menschen mit Behinderung sowie den Bereichen Gesundheit und Pflege.

Existenzminimum und Teilhabe durch Regelbedarfe sichern

Der Deutsche Caritasverband teilt die Auffassung der Bundesregierung, dass die Regelbedarfe in einem bedarfsgerechten und transparenten Verfahren regelmäßig überprüft und so berechnet werden sollten, damit sie dem tatsächlichen existenzsichernden Bedarf einschließlich des von der Verfassung geforderten Mindestmaßes an Teilhabe entsprechen. Im Detail sieht die Caritas aber auch Änderungsbedarf beim Berechnungsverfahren. Der Regelbedarf sollte sich an den Ausgaben der untersten 20 Prozent der nach ihrem Einkommen geschichteten Haushalte orientieren und nicht nur an den Ausgaben der untersten 15 Prozent. Verdeckte Arme sind aus der Referenzgruppe herauszurechnen und Stromkosten entsprechend dem tatsächlichen Verbrauch zu berücksichtigen. Die Regelbedarfe müssen genügend Flexibilitätreserven für die Teilhabe am gesellschaftlichen und sozialen Leben enthalten. Weiße Ware sowie Brillen müssen als einmalige Leistungen übernommen werden.

Verdeckte Armut älterer Menschen bekämpfen

Der Bericht thematisiert erstmalig die verdeckte Armut. Er geht davon aus, dass der Verzicht auf den Unterhaltsrückgriff auf die Kinder, deren Jahreseinkommen unter 100.000 Euro liegt, zur Reduzierung der Altersarmut beiträgt. Der Deutsche Caritasverband teilt diese Auffassung. Er sieht aber auch weiterhin die Notwendigkeit einer besseren Aufklärung, damit Leistungsberechtigte die Angst davor überwinden, Grundsicherung zu beantragen.

Erwerbsminderungsrenten verbessern

Erwerbsgeminderte Personen haben ein hohes Risiko, dauerhaft von Grundsicherung im Alter abhängig zu sein. Der Deutsche Caritasverband begrüßt es sehr, dass die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode die Reform der Erwerbsminderungsrente zweimal in den Blick genommen hat. Die vorgenommenen Anhebungen der Zurechnungszeit sind ein sehr bedeutender Schritt. Weiterhin müssen jedoch hohe Abschläge hingenommen werden. Der Deutsche Caritasverband hält deshalb eine Senkung bzw. Abschaffung der Abschläge für erforderlich. Eine

nicht gerechtfertigte Inanspruchnahme der Erwerbsminderungsrente muss durch eine angemessene medizinische Begutachtung unterbunden werden. Nachgedacht werden sollte auch über eine Altfallregelung, damit der Gesetzentwurf seinem Anspruch gerecht wird, zeitnah einen nachhaltigen Beitrag zur Verringerung von Armut und zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts zu leisten.

Sogenannte Zwangsverrentung im SGB II abschaffen

Was im Bericht der Bundesregierung nicht steht: Menschen, die Arbeitslosengeld II beziehen, sind verpflichtet, ab Vollendung des 63. Lebensjahres eine Rente in Anspruch zu nehmen, auch wenn sie vorzeitig und daher mit Abschlägen versehen ist (§ 12a SGB II). Diese Verpflichtung besteht nicht, wenn die Inanspruchnahme der vorzeitigen Rente unbillig wäre. Statt Menschen früh zwangsweise in Rente zu schicken, müssen sich die Jobcenter aus Sicht des Deutschen Caritasverbands darauf konzentrieren, Langzeitarbeitslose wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Er setzt sich deshalb für die vollständige Abschaffung der sogenannten Zwangsverrentung und einen Freibetrag in der Grundsicherung im Alter ein für Menschen, die Rentenansprüche erworben oder privat vorgesorgt haben.

Menschen mit Behinderung brauchen einen Nachteilsausgleich

Die Bundesregierung konstatiert zu Recht, dass die Anstrengungen zur beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung in Ausbildung und auf den allgemeinen Arbeitsmarkt fortgesetzt werden müssen. Ziel der UN-BRK ist es, Menschen mit Behinderung die volle und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern. Allen Menschen mit Behinderung soll die Möglichkeit offen stehen, durch Arbeit persönliche Unabhängigkeit und Selbstbestätigung zu erfahren. Das „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ ist aus Sicht der Caritas deshalb im Bundesteilhabegesetz zu streichen. Im Sinne eines echten Nachteilsausgleichs sollte die Eingliederungshilfe bedürftigkeitsunabhängig gewährt werden. Dies würde die ökonomische Situation vieler Menschen, die Leistungen der Eingliederungshilfe beziehen, erheblich verbessern.

Gesundheitliche Chancengleichheit verbessern und Pflege stärken

Mit dem Präventionsgesetz sowie den Pflege-Stärkungsgesetzen hat die Bundesregierung wichtige Schritte getan. Um die gesundheitliche Chancengleichheit zu fördern, sollte der Lebensweltansatz in der Prävention noch weiter gefördert und insbesondere in benachteiligten Quartieren gestärkt werden. Prävention und Rehabilitation müssen auch stärker genutzt werden, um Pflegebedürftigkeit zu vermeiden und zu verringern. Dem Fachkräftemangel in der Pflege muss begegnet werden. Hierfür sind auch die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Tariflöhne müssen bei den Pflegegesetzverhandlungen anerkannt werden.

Preisgünstigen Wohnraum schaffen

Der Bericht setzt sich zu wenig mit dem Anstieg der Mieten in Städten, dem teilweisen Trend einer Gentrifizierung und dem Rückgang der Wohnraumförderung auseinander. Besonders bei armutsgefährdeten Haushalten (insbesondere außerhalb des Grundsicherungsbezugs) steigt die Wohnkostenbelastung mit dem Mietenniveau sehr deutlich an, während das verfügbare Einkommen nach Abzug der Wohnkosten deutlich sinkt. Dies zeigt auch die im April 2017 erschienene Bertelsmann Studie von Andreas Sachs u.a. „Grundbedürfnisse und Teilhabe in Deutschland. Wer kann sich was leisten?“. Steigende Wohnkosten betreffen Menschen in allen Altersgruppen und schränken damit Entwicklungschancen und gesellschaftliche Teilhabe massiv ein. Durch die Zuwanderung von Schutzsuchenden wird die aktuelle Knappheit von preisgünstigem Wohnraum in Großstädten und Ballungszentren nochmals deutlicher spürbar. Die im Bericht erwähnten Instrumente (Mietpreisbremse, Wohngeldreform, Städtebauförderung, KfW-Programm „Altersgerecht Umbauen“, Aufstockung Bundesmittel sozialer Wohnraum) reichen nicht aus, das Problem zu bewältigen. Notwendig ist eine zwischen allen staatlichen Ebenen abgestimmte Wohnungspolitik und Wohnraumförderpolitik, die sich vorrangig an der Schaffung von preisgünstigen Mietwohnungen ausrichten, um Verwerfungen am Wohnungsmarkt und steigenden Wohnkostenbelastungen bei Menschen mit niedrigem Einkommen entgegenzuwirken. Eine Erweiterung des Angebots für alle Bevölkerungsgruppen reduziert den Preisdruck auf dem Wohnungsmarkt. In diesem Zusammenhang ist der soziale Wohnungsbau auszubauen. Zudem sollte ungenutztes Bauland im Eigentum des Bundes und der öffentlichen Träger zur Wohnbebauung und insbesondere für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung gestellt werden.

Vorgelagerte Sicherungssysteme durch Weiterentwicklung des Wohngelds stärken

Die Wohngeldreform von 2016 war ein wichtiger Schritt, die vorgelagerten Sicherungssysteme zu stärken. Verpasst wurde aber die Chance durch einen Wohngeldindex das Wohngeld so anzupassen, dass Menschen mit geringen Einkommen im Falle des Anstiegs der Regelbedarfe nicht wieder vermehrt in die Grundsicherung fallen. Auch die sich verändernden Energiekosten sind durch eine eigenständige Heizkostenkomponente im Wohngeldsystem abzubilden.

Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung müssen angemessen sein

Handlungsbedarf sieht der Deutsche Caritasverband auch im Bereich der Kosten der Unterkunft, die im Bericht nicht erwähnt werden. Hier müssen bundeseinheitliche Rahmenbedingungen für die Bestimmung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung geschaffen werden, welche die Kompensation der regionalen Unterschiede der Mietkosten besser abbildet. Vor Ort muss zusätzlich eine zeitnahe Dynamisierung der Unterkunfts-kosten erfolgen. Damit Wohnungsverlust verhindert wird, darf nicht in die Kosten der Unterkunft hinein sanktioniert werden.

Bundesweite Wohnungsnotfallstatistik aufbauen

Der Bericht analysiert, dass die Wohnungslosigkeit in den letzten Jahren laut BAG Wohnungslosenhilfe zugenommen hat. Bisher fehlt eine bundesweite amtliche Statistik zum Umfang von Wohnungslosigkeit und soziodemografischen Daten, mit der eine koordinierte Politik zur Verhinderung und Beseitigung von Wohnungslosigkeit auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene unterstützt werden kann. Vor diesem Hintergrund befürwortet der Deutsche Caritasverband die Ankündigung der Bundesregierung, in enger Abstimmung mit den Ländern zu prüfen, „wie – gegebenenfalls durch eine gesetzliche Regelung – eine bundesweite amtliche Statistik zur Wohnungslosigkeit entwickelt werden kann“.

Stabile Krankenversicherung für wohnungslose Menschen

Die Bundesregierung konstatiert, dass durch die Pflicht zur Krankenversicherung die Anzahl der Menschen ohne Krankenversicherung deutlich reduziert wurde. Dies ist ein großer Fortschritt, die Praxiserfahrung der Caritas zeigt dennoch, dass viele wohnungslose Menschen faktisch weiterhin von der Krankenversicherung ausgeschlossen werden. Notwendig ist eine Änderung der Meldesystematik, um den Versicherungsschutz für Menschen mit unterbrochenem Leistungsbezug sicherzustellen.

Materielle Situation von Flüchtlingen und Geduldeten sichern

Die Caritas ist der Auffassung, dass die materielle Situation von Flüchtlingen im Bericht nicht genug aufgegriffen wird. Sie fordert unverändert die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG), das für Schutzsuchende, Geduldete und Menschen mit bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln gilt. Menschen, die derzeit nur nach AsylbLG leistungsberechtigt sind, sind in das allgemeine Sozialleistungssystem einzubeziehen. Bildungs- und Teilhabeleistungen sind uneingeschränkt zu gewähren und Arbeitsverbote, Residenzpflicht und Wohnsitzauflagen aufzuheben oder zumindest zu lockern.

Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in den Blick nehmen

Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität werden im Bericht als besonders armutsgefährdete Gruppe nicht berücksichtigt. Durch entsprechende Gesetzgebung ist sicherzustellen, dass sie Zugang zur Basisversorgung haben, ohne ihren Status offenbaren zu müssen. Es muss ihnen erleichtert werden, ihre Rechte wahrzunehmen. Um den Schulbesuch von Kindern in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität zu ermöglichen, ist vor Ort für das Problem zu sensibilisieren, damit der rechtlich garantierte Zugang auch faktisch umgesetzt wird.

Überschuldung besser analysieren, Pfändungsschutz weiterentwickeln und Rechtsanspruch auf Schuldnerberatung einführen

Der Bericht konstatiert, dass die Zahl der von Überschuldung betroffenen Personen stark angewachsen ist. Dennoch finden sich in den fünf Aufgabenbereichen keine Handlungsansätze, wie dem Phänomen weiterhin zu begegnen ist. Die bisher verwendeten Statistiken beschreiben die Ursachen, die Entstehung und die Hintergründe von Überschuldung nur

unzureichend. Mehr Forschung ist nötig. Außerdem sollte die Datenbasis der Überschuldungsstatistik verbreitert sowie Mietschulden und Schulden bei öffentlichen Gläubigern differenzierter berücksichtigt werden. Bezahler von geringen Einkommen und Sozialleistungen können sich wegen zu geringer finanzieller Spielräume nur schwer gegen alle Lebensrisiken absichern. Überschuldung kann nicht immer vermieden werden. Die vorhandenen Beratungskapazitäten der Schuldnerberatung reichen bei weitem nicht aus. Der Gesetzgeber sollte einen Rechtsanspruch auf Schuldnerberatung einführen, der Ver- und Überschuldeten niedrigschwellig und zeitnah Zugang zur notwendigen Beratung eröffnet.

IV. Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen, Leistungsgerechtigkeit und Transparenz im Steuersystem

Der Bericht betont, dass eine tragfähige Finanzpolitik eine wichtige Voraussetzung für eine verlässliche soziale Sicherung ist. Sie ermöglicht mehr Chancengleichheit, sozialen Zusammenhalt und öffentliche Daseinsvorsorge. Herausgearbeitet wird, dass die Debatte zur Besteuerung und Umverteilung eine Kernfrage zur Gestaltung der Gerechtigkeit in einer Gesellschaft darstellt. Die Bundesregierung sieht in diesem Zusammenhang die Fortsetzung der wachstums- und beschäftigungsorientierten Haushalts- und Finanzpolitik als zentrale Aufgabe.

Umverteilung im Steuersystem gerechter gestalten

Auch der Deutsche Caritasverband sieht eine zentrale Herausforderung darin, Ungleichheit bei der Einkommens- und Vermögensverteilung zu begegnen. Soziale Ungleichheit hat seit den 80er Jahren bis Mitte der 2000er Jahre deutlich zugenommen, seither stagniert der Trend. Eine wachsende soziale Ungleichheit gefährdet den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Solidarität in der Gesellschaft, so dass hier dringend Handlungsbedarf besteht. Steuerliche Maßnahmen sind deshalb angemessen und erweitern den staatlichen Handlungsspielraum für eine präventive Sozialpolitik. Die Caritas schlägt die Abschaffung der Abgeltungsteuer und eine wirksame Besteuerung von Erbschaften vor. Zudem müssen durch internationale Zusammenarbeit die Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung einschließlich der Steuerhinterziehung international tätiger Unternehmen eingeschränkt werden. Eine (moderate) Anhebung der Einkommenssteuersätze für hohe Einkommen in Verbindung mit einer höheren Einkommensgrenze beim Erreichen des Spitzensteuersatzes könnte auch die untere Mitte entlasten.

Effizienz des Sozialstaates erhöhen

Mit den notwendigen steuerlichen Schritten darf nicht die Erwartung verbunden werden, dass sich völlig neue Spielräume bei der Gestaltung der sozialen Sicherung ergeben. Steuererhöhungen machen somit eine Steigerung der Effizienz staatlichen Handelns nicht überflüssig. Im Sozialbereich kann dies gelingen, indem Prävention gefördert und auf Befähigung gesetzt wird, um soziale Notlagen zu verhindern. Nur so kann erreicht werden, dass jeder seine Potentiale hinreichend entfalten kann.

V. Demokratische Teilhabe und Akzeptanz demokratischer Werte

Die Bundesregierung beleuchtet im 5. Armuts- und Reichtumsbericht die Zusammenhänge zwischen Armut, Reichtum und Demokratie. Der Bericht arbeitet heraus, dass die politische Beteiligung von Menschen mit geringerem Einkommen in den vergangenen Jahren deutlich stärker abgenommen hat, als bei den Mittelschichten und Personen mit hohem Einkommen. Konstatiert wird, dass ärmere Menschen deutlich weniger Einfluss auf politische Entscheidungen haben. Die Lösung wird in Bürgerdialogen gesehen. Bei der Erstellung des 5. Armuts- und Reichtumsberichts hat hier erstmalig auch ein Dialog mit Armutsbetroffenen stattgefunden. Zudem kam es zu einem intensiven Austausch mit Wissenschaft und Verbänden.

Politische Partizipation stärken

Politische Partizipation ist eine Grundvoraussetzung für die Demokratie. Der Bericht hebt hervor, dass die Wahlbeteiligung rückläufig ist, was bei Haushalten mit niedrigem sozioökonomischem Status besonders stark ausgeprägt ist. Aus Sicht der Caritas birgt eine soziale Selektivität der Wahlbeteiligung das Risiko, dass die Interessen unterrepräsentierter Gruppen bei der Gestaltung des Gemeinwesens nicht hinreichend berücksichtigt werden. Die Repräsentativität der Demokratie und die Wahlbeteiligung sozial benachteiligter Menschen sollte durch ein breites Maßnahmenbündel gestärkt werden. Da das politische Interesse besonders durch das eigene Lebensumfeld geprägt wird, ist es wichtig, die politische Bildung im Schulalltag, im sozialräumlichen und im beruflichen Umfeld sowie in anderen Settings von potentiellen Nicht-Wähler(inne)n zu stärken.

Betroffene in Armutsanalyse systematisch einbeziehen

Die Menschen und deren Bedürfnisse zu kennen, ist ganz entscheidend, um notwendige Hilfen zu organisieren. Es ist deshalb positiv zu bewerten, dass das BMAS einen Workshop mit von Armut betroffenen Menschen veranstaltet hat und zentrale Ergebnisse auch im Bericht dokumentiert. Die Bundesregierung sollte aus Sicht der Caritas den Dialog mit den Betroffenen fortsetzen. Damit kann ein entscheidender Beitrag geleistet werden, das im Bericht identifizierte Defizit an demokratischer Beteiligung und Einflussnahme zu beseitigen. Die Armutsberichterstattung sollte auch zukünftig unbedingt um diese Perspektive erweitert werden.

Antrag Fraktion DIE LINKE „Jedes Kind ist gleich viel wert – Aktionsplan gegen Kinderarmut“, Dr. 18/9666

Aktionsplan gegen Kinderarmut – Querschnittsaufgabe Bekämpfung von Kinderarmut endlich anpacken

Im Antrag wird ein umfassender Aktionsplan gegen Kinderarmut gefordert, damit alle Kinder- und Jugendlichen sowie ihre Familien aus Armut befreit werden. In den Blick genommen werden dabei sowohl fiskalische Leistungen als auch der Ausbau der Infrastruktur.

Der Deutsche Caritasverband hält es perspektivisch für geboten, Kinder über eine eigenständige Kindergrundsicherung oder ein einkommensabhängiges Kindergeld abzusichern. Der Antrag nennt hierfür als Stellschrauben den Ausbau der sozialen Grundsicherungssysteme und der vorgelagerten Sicherungssysteme. Auch den Hinweis auf die Bedeutung der sozialen Infrastruktur, der öffentlichen Daseinsvorsorge, der Kinder- und Jugendhilfe, der Kinderbetreuung und Frühförderung sowie die schulische Bildung teilt der deutsche Caritasverband. Er sieht insbesondere Defizite bei der präventiven Ausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe. Caritas unterstützt die Forderung, dass Sonder- und Mehrbedarfe der Kinder- und Jugendlichen des Weiteren bedarfsgerecht weiterentwickelt werden müssen. Die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen (verdeckte Armut) muss weiter abgebaut werden.

Die Linke schlägt zur schnellen Umsetzung dieser Forderungen vor, eine Kommission aus Politik, Betroffenen, Wissenschaft sowie Verbänden aus Bund, Länder und Kommunen einzusetzen, welche die Bedarfe kontinuierlich analysiert und der Politik Handlungsempfehlungen gibt. Der Deutsche Caritasverband ist der Auffassung, dass die Handlungsansätze seit vielen Jahren bekannt sind. Grundsätzlich liegt kein Erkenntnisdefizit vor. Die Ansätze müssen schrittweise umgesetzt werden. Die Einbeziehung von Betroffenen sollte im Rahmen des Armuts- und Reichtumsberichts ausgebaut werden; erste Ansätze sind für den 5. Armuts- und Reichtumsbericht erfolgt. Diese sollten deutlich ausgebaut werden. Dies würde auch der Stigmatisierung von Betroffenen entgegenwirken. Im Falle der Kinderarmut wäre es hier sinnvoll, von Armut betroffene Familien mit einzubeziehen.

Antrag Fraktion DIE LINKE „Programm für soziale Gerechtigkeit – Konsequenzen aus dem Fünften Armuts- und Reichtumsbericht“, Dr. 18/11796

Regierungsunabhängige Sachverständigenkommission

Im Antrag wird die Bundesregierung aufgefordert, eine unabhängige Sachverständigenkommission unter Beteiligung von Armut betroffener Personen einzusetzen. Sie soll die Aufgabe haben, die Ursachen von sozialer Ungleichheit, verdeckter Armut und sozialer Ausgrenzung zu analysieren, die sozialen Folgen von politischen Initiativen und Maßnahmen sowie Vorschläge zur Bekämpfung von Armut und Ungleichheit zu bewerten und ein Programm zur Durchsetzung sozialer Grundrechten und des garan-

tierten Schutzes vor Armut zu entwickeln. Die Bundesregierung soll zu den Aktivitäten und Vorschlägen der Sachverständigenkommission Stellung nehmen und darüber im Bundestag berichten.

Der Deutsche Caritasverband ist der Auffassung, dass seit Jahren umfangreiche Analysen zur wirkungsvollen Bekämpfung von Armut vorliegen. Viele dieser aktuellen Untersuchungen sind im vorliegenden Fünften Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung auch aufgeführt. Allerdings gibt es bei der Erstellung des Berichts einen latenten Interessenkonflikt zwischen Sachdarstellung und politischer Bewertung. Der DCV hat sich deshalb bereits im Beraterkreis dafür eingesetzt, dass der analysierende Teil des Berichts an ein unabhängiges Expertengremium vergeben wird und die Bundesregierung eine Bewertung vornimmt und politische Schlüsse zieht.

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Teilhabe statt Armut – Alle Menschen am Wohlstand beteiligen“, Dr. 18/12557

Im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird die Bundesregierung aufgefordert, mit einem umfassenden Konzept Armut- und Ungleichheit zu bekämpfen. Im Folgenden wird hier zu einigen Punkten Stellung genommen.

Arbeit gut bezahlen

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fokussiert auf die Stärkung der Sozialpartnerschaft. Gestärkt werden sollen Normalarbeitsverhältnisse, z.B. durch die Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und die Abschaffung der sachgrundlosen Befristung.

Der Deutsche Caritasverband teilt die Einschätzung, dass gut bezahlte Arbeit der beste Schutz vor Armut ist. Dabei kommt den Sozialpartnern die wichtige Aufgabe zu, für faire Arbeitsbedingungen und gute Entlohnung zu sorgen.

Zugänge für Arbeitslose und Langzeitarbeitslose zum Arbeitsmarkt verbessern

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert eine bessere Absicherung von Arbeitslosen und hier vor allem auch von Langzeitarbeitslosen, Geringqualifizierten, Geflüchteten, Älteren und Alleinerziehenden.

Der Deutsche Caritasverband teilt die Auffassung, dass die genannten Gruppen eine passgenaue Förderung mit individuellen Integrationsstrategien benötigen. Hierfür sind die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik weiterzuentwickeln. Er fordert ebenfalls den Ausbau eines sozialen Arbeitsmarktes.

Bezahlbaren Wohnraum schaffen

Der Antrag beleuchtet sowohl die Situation von Menschen mit geringen Einkommen als auch die Wohnsituation von Älteren und Menschen mit Behinderung.

Der Deutsche Caritasverband teilt die Auffassung, dass der soziale Wohnungsbau vorangetrieben werden muss, das Wohngeld entsprechend der Mietpreisentwicklung erhöht und weiterentwickelt werden sollte und auch die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft so definiert wird, dass die Kosten für

eine angemessene Wohnung übernommen werden. Wir sehen ebenfalls die Notwendigkeit, den barrierefreien Umbau von Wohnungen voranzutreiben, damit ältere und behinderte Menschen in ihrer Häuslichkeit verbleiben können.

Zugang zu guter Bildung schaffen

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN setzen sich für eine nachhaltige Bildungsoffensive des Bundes gemeinsam mit Ländern und Kommunen ein. Der Antrag enthält Forderungen zu allen Bereichen des Bildungssystems von der KITA bis zur Hochschule.

Der Deutsche Caritasverband teilt die Auffassung, dass Bildung der zentrale Schlüssel ist, soziale Ungleichheit zu beseitigen und Armut präventiv zu verhindern. Er setzt sich ebenfalls dafür ein, Inklusion, Sprachbildung und Integration in allen Bildungsphasen von der Kita bis zur Hochschule zu verankern. Damit nicht weiterhin eine Vielzahl an jungen Menschen am Übergang von Schule zum Beruf scheitern, muss aus Sicht der Caritas eine Kooperationspflicht aller beteiligter Akteure im SGB II, II, VIII und XII eingeführt werden und Rechtsansprüche auf Förderleistungen eingeführt werden. Caritas unterstützt auch die Forderung von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN berufliche Weiterbildung zu fördern und die digitale Teilhabe in allen Bildungseinrichtungen zu verbessern. Wichtig ist es dabei, dass die Personen nicht von Weiterbildung ausgeschlossen werden, die gegenwärtig nicht im Arbeitsmarkt integriert sind. Das gilt insbesondere langzeitarbeitslose Personen.

Existenzminimum von Kindern besser absichern

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN setzen sich für eine einkommensunabhängige Kindergrundsicherung ein, die Kinderfreibeträge und Kindergeld ersetzt. Zudem wird gefordert, die Kinderregelsätze neu zu berechnen und zu erhöhen.

Der Deutsche Caritasverband teilt die Auffassung, dass perspektivisch eine eigenständige Kindergrundsicherung eingeführt werden sollte. Auch ein einkommensabhängiges Kindergeld, das Familien mit niedrigem Einkommen in besonderer Weise fördert, ist Teil der konzeptionellen Überlegungen des Deutschen Caritasverbandes. Er setzt sich dafür ein, dass die Inkonsistenzen und politischen Eingriffe, die derzeit das Ergebnis eines an sich transparenten Verfahrens beeinflussen, korrigiert werden, damit dem von der Verfassung geforderten Mindestmaß an Teilhabe besser entsprochen wird.

Alleinerziehende besser absichern

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN setzen sich für eine bessere finanzielle Absicherung von Alleinerziehenden ein. Caritas unterstützt die Forderung, einen Umgangsmehrbedarf für Kinder von getrennt lebenden Eltern im Grundsicherungsbezug einzuführen. Ergänzend sehen wir beim Unterhaltsvorschuss das Problem, dass Alleinerziehende nach einer erneuten Heirat keinen Unterhaltsvorschuss mehr bekommen, was eine Wiederverheiratung oft verhindert.

Rentner besser vor Armut schützen

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN setzen sich für eine Ausweitung der Rentenversicherungspflicht hin zu einer Bürgerversicherung ein. Gefordert werden u.a. auch Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente.

Der Deutsche Caritasverband sieht ebenfalls das Problem, dass einige Gruppe wie Selbständige, Minijobber und Langzeitarbeitslose der Gefahr ausgesetzt sind, in Altersarmut zu fallen. Deshalb sollten die Selbständigen, die in keinem Versorgungswerk abgesichert sind, in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden. Probleme am Arbeitsmarkt können u.E. nicht über die Rentenversicherung gelöst werden. Hier ist eine Arbeitsmarktpolitik gefordert, die darauf ausgelegt ist, alle erwerbsfähigen Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Grundsicherungsleistungen verbessern und Sanktionen abschaffen

Gefordert werden ein transparenteres und unbürokratisches Grundsicherungssystem, die Abschaffung von Sanktionen und diskriminierenden Sonderregelungen in der Grundsicherung und die Neuberechnung der Regelsätze.

Caritas setzt sich dafür ein, dass die Inkonsistenzen und politischen Eingriffe, die derzeit das Ergebnis eines an sich transparenten Verfahrens beeinflussen, korrigiert werden, damit dem von der Verfassung geforderten Mindestmaß an Teilhabe besser entsprochen wird.

Der Deutsche Caritasverband teilt nicht die Forderung, Sanktionen in Gänze abzuschaffen, sieht aber im Sanktionsrecht die Verhältnismäßigkeit nicht gewahrt. Verhindert werden muss auch, dass junge Menschen den Anschluss verlieren, weil sie aufgrund harter Sanktionen den Kontakt zum Jobcenter abbrechen oder gar in Wohnungslosigkeit geraten. Es ist deshalb dringend erforderlich, die harten Sondersanktionen für Jugendliche abzuschaffen. Damit Wohnungsverlust verhindert wird, darf nicht in die Kosten der Unterkunft hinein sanktioniert werden. Bei Leistungsberechtigten über 25 Jahre ist der Umfang der Sanktion zu begrenzen.

Obdachlosigkeit verhindern

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordern u.a. eine bundesweite Statistik zur Erfassung von Wohnungslosigkeit und die Herausnahme der Kosten der Unterkunft und Heizung von Sanktionen. Beide Forderungen werden von der Caritas unterstützt.

Vermögende bessere an Finanzierung öffentlicher Leistungen beteiligen

Deutsche Caritasverband sieht wie BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine zentrale Herausforderung darin, Ungleichheit bei der Einkommens- und Vermögensverteilung zu begegnen. Er teilt die Auffassung, dass die Abschaffung der Abgeltungsteuer sinnvoll ist und ein verstärkter Kampf gegen Steuerhinterziehung stattfinden muss.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)1085

14. Juni 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 19. Juni 2017 zum

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Lebenslagen in Deutschland - Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht -
BT-Drucksache 18/11980
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Programm für soziale Gerechtigkeit - Konsequenzen aus dem Fünften Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drucksache 18/11796
- c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Norbert Müller (Potsdam), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Jedes Kind ist gleich viel wert - Aktionsplan gegen Kinderarmut - BT-Drucksache 18/9666
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Teilhabe statt Armut - Alle Menschen am Wohlstand beteiligen -
BT-Drucksache 18/12557

Arbeiterwohlfahrt - Bundesverband e.V.

I. Zum 5. Armuts- und Reichtumsbericht (Vorlage zu a))

Zur Konzeption und zu den wesentlichen Inhalten des Berichts

Seit dem ersten, im Jahr 2001 vorgelegten Armuts- und Reichtumsbericht, legt die Bundesregierung einmal in der Legislaturperiode einen ausführlichen Bericht über die soziale Lage in Deutschland vor. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht gliedert sich in drei Teile. Der erste Teil befasst sich mit der Konzeption und Struktur des Berichts und gibt einen Überblick vor allem über die gesamtwirtschaftlichen, arbeitsmarkt- und verteilungspolitischen Entwicklungen. Der zweite Teil analysiert die soziale Mobilität anhand des Lebensphasenansatzes. Dabei werden die Veränderung der Lebenslage und die Dynamik gesellschaftlicher Teilhabe vornehmlich innerhalb des Lebenslaufs untersucht. So werden die wesentlichen aktuellen Armutsrisiken benannt und Ansatzpunkte für eine erfolgreiche Organisation von Chancen zur Überwindung von Risikolagen in den ver-

schiedenen Lebensphasen (frühe Jahre, junges Erwachsenenalter, mittleres Erwachsenenalter, älteres und ältestes Erwachsenenalter) identifiziert. Der dritte Berichtsteil schreibt die Kernindikatoren fort, die erstmals im Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung enthalten waren.

Zur Entwicklung zentraler Kernindikatoren wird unter anderem festgestellt:

- Die Erwerbstätigkeit steigt seit über zehn Jahren kontinuierlich an, wobei vor allem Frauen und ältere Menschen deutlich stärker am Arbeitsmarkt partizipieren. Gleichzeitig hat sich die Zahl der Arbeitslosen zwischen 2005 und 2016 nahezu halbiert. Langzeitarbeitslose konnten von dem Beschäftigungsaufbau nicht proportional profitieren. Ihr Anteil an den Arbeitslosen lag in den zurückliegenden Jahren unverändert bei 37 Prozent.
- Die Einkommen waren zu Beginn der 2000-er Jahre deutlich gleichmäßiger verteilt als heute. Die über viele Jahre beobachtete zunehmende

Lohnspreizung verlief in den letzten Jahren gebremst, so dass die Einkommensanteile, die auf die obere und untere Hälfte der Einkommensbeziehenden entfallen, ein stabiles Verhältnis von 70:30 aufweisen. Demgegenüber sind die Vermögen deutlich ungleicher verteilt. So verfügen die Haushalte in der unteren Hälfte nur über rund 1 % des gesamten Nettovermögens, während die vermögensstärksten 10 % der Haushalte über die Hälfte des gesamten Nettovermögens auf sich vereinen.

- Zur Kinderarmut stellt der Bericht fest, dass nur rund 5 % der Kinder unter „materieller Deprivation“ leiden würden. Darunter wird ein beschränkter Zugang zu einem gewissen Lebensstandard und den damit verbundenen Gütern verstanden. Von einem Armutsrisiko betroffen seien – je nach Datenquelle – zwischen 14,6 % und 19,7 % der Kinder in Deutschland, weil sie in Haushalten leben, die über weniger als 60 % des Median aller Nettoäquivalenzeinkommen verfügen.
- Zur Einkommenslage der älteren Menschen stellt der Bericht unter anderem fest, dass die Durchschnittsrenten der neuen Rentenbeziehenden schon heute deutlich niedriger liegen als die Durchschnittsrenten derjenigen, die bereits eine Rente beziehen. Ungeachtet dessen sind dem Bericht zufolge nur etwa 3 % der Rentenbeziehenden auf ergänzende Grundsicherungsleistungen angewiesen. Als besonders heterogen bezeichnet der Bericht die Einkommenslage der zuletzt selbständig Erwerbstätigen, die rund 10 % der älteren Menschen ausmachen. Sie seien bei den untersten 10 % der Einkommensverteilung mit 30 % und bei den Beziehenden von Leistungen der Grundsicherung im Alter mit rund 17 % überrepräsentiert.

Zu den einzelnen Ergebnissen des Berichts wird auf die 700-seitige Vorlage zu a) Bezug genommen.

Bewertung der Konzeption und Verbändebeteiligung

Die AWO begrüßt und unterstützt die regelmäßige Armuts- und Reichtumsberichterstattung auf Bundesebene. Nur wenn der sozialpolitische Handlungsbedarf schonungslos offen gelegt wird, kann die Politik Armut und soziale Ungleichheit wirksam bekämpfen und eine gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen in unserer Gesellschaft sicherstellen. Anzuerkennen ist aus Sicht der AWO, dass die Wissenschaft und die Verbände über das Gutachtergremium und den Beraterkreis aktiv beim Entstehungsprozess des Fünften Armuts- und Reichtumsberichts beteiligt wurden. Gleiches gilt für die hohe Transparenz im Umgang mit den Studien und empirischen Befunden, die stets aktuell und frei verfügbar ins Internet eingestellt wurden. Dieser partizipative und transparente Entstehungsprozess wurde allerdings dadurch getrübt, dass den Verbänden eine so kurze Frist zur Stellungnahme zu dem ersten Berichtsentwurf eingeräumt wurde, dass eine sachgerechte und

der Bedeutung des Berichts angemessene Prüfung nur schwer möglich war.

Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht legt mit dem Lebensphasenansatz ein besonderes Augenmerk auf die soziale Mobilität und auf das junge Erwachsenenalter als eine weichenstellende Lebensphase. Angesichts des starken Fokus auf der Dynamik gesellschaftlicher Teilhabe innerhalb eines Lebensverlaufs drohen allerdings die strukturellen Ursachen von Armut aus dem Blick zu geraten. Es besteht die Gefahr, dass Armut als ein Ergebnis individueller Leistung betrachtet wird und gesellschaftliche sowie strukturelle Entwicklungen ausgeblendet werden. Ungeachtet dessen enthält der Bericht nach Auffassung der AWO eine Fülle von aktuellen Erkenntnissen zu Armut und sozialer Ungleichheit in Deutschland. Soweit er darüber hinaus auch die Maßnahmen darstellt, die die Bundesregierung zur Verbesserung der Situation in dieser Legislaturperiode ergriffen hat, wird deutlich, dass die politischen Schlussfolgerungen und Maßnahmen der Bundesregierung nicht immer ausreichend waren. Besonders deutlich wird die Diskrepanz zwischen „Daten und Taten“ in den Bereichen Einkommens- und Vermögensverteilung, Kinderarmut und Altersarmut. Hier sieht die AWO trotz einiger, teilweise auch erheblicher Leistungsverbesserungen in dieser Legislaturperiode einen unverändert hohen Handlungsbedarf. Zu den übrigen Positionen der AWO zum Fünften Armuts- und Reichtumsbericht wird auf die diesbezügliche Stellungnahme der AWO vom 2. Januar 2017¹ und die AWO-Expertise „Selber schuld? – Analyse der AWO von strukturellen und institutionellen Armutsursachen“² wird Bezug genommen.

Bewertung der Darstellungen zur Einkommens- und Vermögensungleichheit

Dies gilt vor allem für die Entwicklung der Einkommens- und Vermögensungleichheit. Augenfällig ist bereits, dass der Widerspruch zwischen der guten wirtschaftlichen Lage und der erst wachsenden, dann stagnierenden Einkommensungleichheit nicht ausreichend erläutert wird. Ebenso wenig wird der Zusammenhang zwischen sehr hohen Einkommen und Vermögen und politischen Mitgestaltungsmöglichkeiten untersucht, obwohl Studien nahe legen, dass Menschen mit mehr Geld einen stärkeren Einfluss auf politische Entscheidungen haben als einkommensschwache Menschen, die oft resignativ auf politische Partizipation verzichten. Schließlich sieht die AWO die negativen Auswirkungen sozialer Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum nicht ausreichend im Fünften Armuts- und Reichtumsbericht beleuchtet. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht enthält nach Auffassung der AWO keine ausreichenden Maßnahmen für eine gerechte Verteilungspolitik. Um die demokratische, chancengleiche und gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen in unserer Gesellschaft sicherzustellen, muss der Sozialstaat weiter gestärkt und gleichzeitig der wachsenden sozialen Ungleichheit bei Einkommen und Vermögen

¹ Siehe im Internet unter: https://www.awo.org/sites/default/files/2017-01/ARB-5_RefE-20170102_SN_AWO_final.pdf, zuletzt aufgerufen am 12.6.2017.

² Siehe im Internet unter: https://www.awo.org/sites/default/files/2017-04/Armutsursachenanalyse_pdfVeroeffentlichung_19042017.pdf, zuletzt aufgerufen am 12.6.2017.

entgegengewirkt werden. Dies erfordert insbesondere, den Spitzensteuersatz für besonders hohe Einkommen anzuheben, die Vermögenssteuer neu zu regeln, große Erbschaften höher zu besteuern und die steuerliche Privilegierung von Kapitaleinkommen zu beseitigen.

Bewertung der Darstellungen zur Kinderarmut

Zur Beschreibung der Lebenslagen von Kindern führt der Armuts- und Reichtumsbericht unter Bezugnahme auf den Indikator „materielle Deprivation“ zunächst aus, dass nur wenige Kinder in Deutschland unter materiellen Entbehrungen leiden würden. Aus Sicht der AWO ist diese Darstellung irreführend. Denn an späterer Stelle wird auf das Armutsrisiko von Kindern eingegangen. Danach ist fast jedes fünfte Kind in Deutschland von Armut betroffen oder bedroht. Aus Sicht der AWO muss vorrangiges Ziel sein, Kinder aus stigmatisierenden Transferleistungsbezügen herauszuholen. Viele Studien haben die negativen Auswirkungen von „Kindern in Hartz IV“ längst belegt, deshalb verwundert es, dass hierzu keine konkreten Handlungsvorschläge vorgelegt werden. Handlungsbedarf sieht die AWO insoweit insbesondere bei der bedarfs- und realitätsgerechten Bemessung des Existenzminimums von Kindern und die nach wie vor geringe Inanspruchnahme der Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets.

Langfristig muss die soziale Absicherung von Kindern nach Auffassung der AWO durch eine Kindergrundsicherung sichergestellt werden. Denn aktuell werden Kinder je nach Erwerbssituation ihrer Eltern höchst ungleich finanziell gefördert: Kinder von Erwerbslosen bzw. Geringverdienenden beziehen je nach ihrem Alter Sozialgeld, auf das das Kindergeld in voller Höhe angerechnet wird. Bei Kindern von Erwerbstätigen mit unteren und mittleren Einkommen steht das Kindergeld hingegen zusätzlich zum bereits gesicherten Lebensunterhalt zur Verfügung. Die Kinder von Gut- und Spitzenverdiener*innen demgegenüber profitieren mit steigendem Einkommen von den steuerlichen Kinderfreibeträgen. Diese Ungleichbehandlung ist in höchstem Maße unbefriedigend und muss durch eine Kindergrundsicherung abgelöst werden, die jedem Kind gleiche Chancen gewährt, eine bessere soziale Infrastruktur vorsieht und höhere materielle Leistungen umfasst. Im Gegenzug kann das komplizierte System des Familienlastenausgleichs abgelöst werden.

Bewertung der Darstellungen zur Altersarmut

Zur Beschreibung der Altersarmut nimmt der Bericht Bezug auf den Anteil der älteren Menschen, die auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angewiesen sind, und kommt zu dem Schluss, dass ältere Menschen im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen weit weniger auf Leistungen der Mindestsicherung angewiesen seien. Die heute noch vergleichsweise niedrige Grundsicherungsquote der älteren Menschen ist in erster Linie auf die gesetzliche Rentenversicherung zurückzuführen, die über viele Jahrzehnte zu einem auskömmlichen Einkommen im Alter maßgeblich beigetragen hat. Betrachtet man die Armutsrisikoschwelle, die im Bericht auf Basis von vier Datenquellen ausgewiesen wird und erheblich über der Mindestsicherungsschwelle liegt, relativiert

sich das positive Bild. Danach liegt der Anteil der armutsgefährdeten älteren Menschen allenfalls knapp unter dem Anteil der Gesamtbevölkerung. Der Mikrozensus und die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe weisen sogar für die Jahre 2015 bzw. 2013 bei den älteren Menschen eine überdurchschnittliche Armutsgefährdung aus. Als besonders problematisch erkennt der Bericht richtigerweise, dass es älteren Menschen nur selten gelingt, ihre Armutsgefährdung zu überwinden.

Auch wenn der Bericht zu Recht darauf hinweist, dass verlässliche Prognosen über die künftige Einkommensentwicklung der älteren Menschen nicht möglich sind, lässt er doch eine genaue Analyse der Ursachen vermissen, die schon heute für einen absehbaren Anstieg von Altersarmut sprechen. Dabei zeigt der Bericht selbst auf, dass die im letzten Jahrzehnt vorgenommenen, massiven Leistungsein-schnitte bei der gesetzlichen Rentenversicherung und die Zunahme von Lücken in den Erwerbsbiographien der Versicherten sich schon heute bei den Renten der Zugangsrentnerinnen und -rentner bemerkbar machen. So liegen vor allem die Durchschnittsrenten der Zugangsrentner in den neuen Bundesländern erheblich unter den Durchschnittsrenten der Bestandsrentner. Ebenso hervorgehoben wird das besondere Armutsrisiko der zuletzt selbstständig Erwerbstätigen und der Versicherten, die infolge einer Erwerbsminderung dauerhaft aus dem Erwerbsleben ausscheiden müssen.

Angesichts dieser Befunde teilt die AWO die aus dem Bericht hervorgehende Einschätzung, dass es in dieser Legislaturperiode zwar zahlreiche Leistungsverbesserungen bei den Renten gegeben hat, dennoch aber weiterer Handlungsbedarf zur Sicherung des Lebensstandards im Alter und zur Verhinderung von Altersarmut besteht. Dies gilt, wie zu Recht ausgeführt wird, für die selbstständig Erwerbstätigen, die bislang in kein obligatorisches Alterssicherungssystem einbezogen sind. Um sie ausreichend für die Lebensrisiken des Alters, der Erwerbsminderung und des Todes abzusichern, müssen sie in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden. Die diskutierte allgemeine Versicherungspflicht mit Wahlrecht der selbstständig Erwerbstätigen zwischen gesetzlicher und privater Rentenversicherung stellt keine Alternative dar. Denn zum einen liefe ein solches Wahlrecht auf eine ungerechtfertigte Privilegierung der selbstständig Erwerbstätigen hinaus. Zum anderen würde es zu einer weiteren Zergliederung unseres Alterssicherungssystems führen und der in der modernen Arbeitswelt geforderten Mobilität zwischen den Erwerbsformen im Wege stehen. Die AWO fordert vor diesem Hintergrund mit Nachdruck, die gesetzliche Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung auszubauen, in die langfristig alle Erwerbstätigen einbezogen sind.

Ebenso richtig ist die Einschätzung des Berichts, dass bei Versicherten, die in die lohn- und beitragsorientierte gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt haben, aber aufgrund ihres niedrigen Verdienstes nur über eine niedrige Rente verfügen, ein Abstand zur Grundsicherung hergestellt werden muss. Das gegenwärtige System aus gesetzlicher Rentenversicherung und aufstockender Grundsicherung weist

Gerechtigkeitsprobleme auf. Denn durch die vollständige Anrechnung der gesetzlichen Rente bei der Grundsicherung besteht die Gefahr, dass die Rentenbeiträge selbst bei einer langjährigen Pflichtversicherung nicht zu einer Alterssicherung über der Grundsicherungsschwelle führen und deshalb als „verlorene Beiträge“ empfunden werden. Hinzu kommt, dass der mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz beschlossene Rentenfreibetrag nur für die freiwillige Zusatzvorsorge, nicht aber für die gesetzliche Pflichtvorsorge gilt. Damit die Legitimation der gesetzlichen Rentenversicherung langfristig nicht in Frage gestellt wird, müssen Vorleistungen in Form von Rentenbeiträgen besser anerkannt werden. Das Modell einer Solidarrente, das die Bundesministerin für Arbeit und Soziales zur Umsetzung des Koalitionsvertrages im Rahmen des Gesamtkonzepts Alterssicherung vom November 2016 erarbeitet hat, ist aus Sicht der AWO ein zielführender Vorschlag.

Darüber hinaus sieht die AWO einen dringenden beim Rentenniveau. Seit den Rentenreformen von 2001 und 2004 ist das Rentenniveau bereits von rund 53 Prozent netto vor Steuern im Jahr 2001 auf heute nur noch rund 48 Prozent netto vor Steuern und damit um zehn Prozent gesunken. Fest steht bereits heute, dass das Rentenniveau mittel- und langfristig weiter sinken und nach dem Jahr 2030 sogar die 43-Prozentgrenze unterschreiten wird. Dieser unbegrenzte Sinkflug des Rentenniveaus muss gestoppt werden. In dem zuvor genannten Gesamtkonzept Alterssicherung wird vorgeschlagen, die Untergrenze von 46 Prozent netto vor Steuern über das Jahr 2020 hinaus beizubehalten. Dies würde zwar eine Verbesserung gegenüber den status quo bedeuten, reicht nach Überzeugung der AWO allerdings nicht aus, um einen angemessenen Lebensstandard im Alter durch die gesetzliche Rente sicherzustellen. Die AWO fordert, jede weitere Absenkung des Rentenniveaus zu stoppen und das Rentenniveau schrittweise wieder anzuheben, damit die gesetzliche Rente künftig wieder einen angemessenen Lebensstandard im Alter absichern kann.

II. Zu den Anträgen der Fraktion DIE LINKE. (Vorlagen zu b) und c))

Zu den Inhalten der Anträge

In der Vorlage zu b) begehrt die Fraktion DIE LINKE, unter anderem die Feststellung des Deutschen Bundestages, dass die Veröffentlichung der Befunde, Gutachten und Studien, Veranstaltungsberichte und Daten auf einer eigenen Homepage zwar zu begrüßen sei, der Charakter des Berichts als Regierungsbericht aber zu einer geschönten Darstellung der Wirklichkeit führe, die betroffenen Menschen in dem Bericht keine erkennbare Rolle spielen würden und der Lebenslaufansatz die strukturellen Faktoren der sozialen Polarisierung vernachlässige. Der Deutsche Bundestag solle die Bundesregierung daher auffordern, für die Erstellung des Armuts- und Reichtumsberichts künftig eine unabhängige Sachverständigenkommission zu berufen. Zu den Einzelheiten wird auf die Vorlage zu b) Bezug genommen. Die Vorlage zu c) befasst sich mit dem Problem der Kinderarmut. Nach einer ausführlichen Beschreibung der Lebenslagen der von Kinderarmut bedrohten und betroffenen Kinder, fordert die Fraktion DIE LINKE, einen

umfassenden Aktionsplan gegen Kinderarmut, der unter anderem einen Ausbau der sozialen Sicherungssysteme, eine eigenständige Kindergrundsicherung und flankierende Maßnahmen umfassen soll. Zu den Einzelheiten wird auf die Vorlage zu c) Bezug genommen.

Bewertung der AWO

Die AWO teilt die Auffassung der Fraktion DIE LINKE, dass die Veröffentlichung der Befunde, Gutachten, Studien, Veranstaltungsberichte und Daten zum Fünften Armuts- und Reichtumsbericht zu begrüßen ist. Gleiches gilt für die Kritik der Fraktion am Lebensphasenansatz. Zu diesen beiden Punkten wird auf die Ausführungen unter Punkt I. Bezug genommen. Der Vorschlag, den Analyseteil des Armuts- und Reichtumsberichts künftig durch eine unabhängige Sachverständigenkommission ausarbeiten zu lassen, hat den Vorteil, dass die unmittelbare politische Einflussnahme auf die Darstellung brisanter sozial- und gesellschaftspolitischer Entwicklungen geringer ist. Auf der anderen Seite kann auch eine unabhängige Sachverständigenkommission die aktive Partizipation der Verbände nicht ersetzen. Diese muss aus Sicht der AWO vorrangig sichergestellt sein.

III. Zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Vorlage zu d))

Zum Inhalt der Anträge

Die Vorlage zu d) beschreibt zunächst zentrale Befunde des Fünften Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung, insbesondere im Hinblick auf die gewachsene Vermögensungleichheit, die steigende Altersarmut, die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit und die Bildungsungleichheit. Um Armut und Ungleichheit in Deutschland zu reduzieren sowie geringe und mittlere Einkommen, vor allem Familien, zu entlasten, sei ein umfassendes Programm notwendig, für das die Fraktion einen sehr ausführlichen Forderungskatalog vorlegt. Zu den Einzelheiten wird auf die Vorlage zu d) Bezug genommen.

Bewertung der AWO

Die AWO teilt die Auffassung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass das Ziel der Reduzierung von Armut und Ungleichheit in Deutschland einen umfassenden Maßnahmenkatalog erfordert. Der Antrag beinhaltet zahlreiche Forderungen, denen die AWO allerdings nicht in allen Punkten vollumfänglich zustimmen kann. So hält die AWO etwa die Forderung nach einer Stabilisierung des Rentenniveaus „möglichst auf heutigem Niveau“ nicht für ausreichend. Insoweit wird auf die Ausführungen zu Punkt I. Bezug genommen.

IV. Schlussbemerkungen

Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht liefert eine Fülle aktueller Daten und wichtiger Fakten über die Entwicklung von Armut und sozialer Ungleichheit in Deutschland. Den Daten stellt der Bericht gegenüber, welche Maßnahmen die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode zur Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit unternommen hat. Die aus dem Bericht hervorgehende Diskrepanz zwischen „Daten und Taten“ macht nach Auffassung der AWO

deutlich, dass Überwindung von sozialer Ungleichheit und zur Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit noch ein erheblicher Handlungsbedarf besteht. Hierzu bedarf es nicht nur materieller Leistungsverbesserungen, sondern auch einer stärkeren steuerlichen Heranziehung besonders hoher Einkommen

und Vermögen. Die AWO-Expertise „Selber schuld? – Analyse der AWO von strukturellen und institutionellen Armutsursachen“³ liefert insoweit ausführliche Vorschläge.

³ Siehe im Internet unter: https://www.awo.org/sites/default/files/2017-04/Armutursachenanalyse_pdfVeroeffentlichung_19042017.pdf, zuletzt aufgerufen am 12.6.2017.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)1086

14. Juni 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 19. Juni 2017 zum

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Lebenslagen in Deutschland - Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht -
BT-Drucksache 18/11980
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Programm für soziale Gerechtigkeit - Konsequenzen aus dem Fünften Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drucksache 18/11796
- c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Norbert Müller (Potsdam), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Jedes Kind ist gleich viel wert - Aktionsplan gegen Kinderarmut - BT-Drucksache 18/9666
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Teilhabe statt Armut - Alle Menschen am Wohlstand beteiligen -
BT-Drucksache 18/12557

Deutscher Gewerkschaftsbund

Konsequenzen aus dem 5. Armutsbericht – wirk- same Maßnahmen zur Armutsbekämpfung auf den Weg bringen

1. Vorbemerkung

Das Bundeskabinett hat am 12. April 2017 den 5. Armuts- und Reichtumsbericht beschlossen. Der Bericht enthält wichtige Daten und Analysen zum Ausmaß, zur Entwicklung sowie zu den Ursachen von Armut und ungleicher Verteilung.

Im Rahmen seiner Mitarbeit im Beraterkreis zum Armutsbericht hat der DGB zum 5. ARB bereits ausführlich Stellung genommen¹ und Anlage, Methoden und Inhalte bewertet. In der Stellungnahme kommt der DGB zu dem Schluss, dass Armut trotz guter wirtschaftlicher Entwicklung auf hohem Niveau stagniert und dass der 5. ARB dringenden Hand-

lungsbedarf belegt: Insbesondere (Langzeit-)Erwerbslose, Alleinerziehende und prekär Beschäftigte sind in einem hohen Ausmaß von Armut bedroht oder betroffen.

Um Armut zu bekämpfen und die extrem ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen zu begrenzen, sind aus Sicht des DGB erhebliche, zusätzliche Anstrengungen und ein umfassendes Konzept gegen Armut und Ungleichheit erforderlich. Der DGB hatte in seiner Stellungnahme vom 4.1.2017 konkrete Vorschläge zur Armutsbekämpfung skizziert.

In der vorliegenden Kurzfassung des 5. ARB benennt nun auch die Bundesregierung „Aufgabenfelder“ für zukünftiges politisches Handeln und skizziert politische Aktivitäten, die aus Sicht der Bundesregierung realisiert werden sollten. Die Anträge der Opposition

¹ Download der Stellungnahme:

<http://www.dgb.de/themen/++co++9df0448c-d281-11e6-82ea-525400e5a74a>

beinhalten ebenfalls eine Vielzahl von Vorschlägen zur Armutsbekämpfung.

In der hier vorliegenden Stellungnahme konzentriert sich der DGB auf die Frage, welche Konsequenzen aus dem 5. ARB zu ziehen sind. Dazu bewertet der DGB die vorliegenden Vorschläge der Bundesregierung sowie der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aus gewerkschaftlicher Sicht. Dabei beschränken wir uns auf eine Kommentierung der Vorschläge zur Arbeitsmarktpolitik sowie zu den Systemen der sozialen Sicherung.

2. Vorschläge der Bundesregierung (BT-Drs. 18/11980)

Die Bundesregierung zieht aus dem ARB die Konsequenz, dass Erwerbseinkommen zu stärken sind. Dazu soll die **Tarifbindung** gestärkt werden. Diese Zielsetzung begrüßt der DGB ausdrücklich. Laut Bundesregierung kann die Tarifbindung verbessert werden, indem den Tarifparteien größere Gestaltungsmöglichkeiten zugebilligt werden in der Art, dass Tarifverträge von gesetzlichen Regulierungen abweichen dürfen. So will die Bundesregierung einen Anreiz für Unternehmen schaffen, sich auf eine Tarifbindung einzulassen. Öffnungsklauseln, die den Gewerkschaften die Möglichkeit einräumen, von gesetzlichen Regelungen nach unten abzuweichen, sehen die Gewerkschaften sehr kritisch. Dies kann auch dazu beitragen, die Tarifpartner zu beschädigen, weil unsere Mitglieder erwarten, dass Tarifverträge die Situation verbessern und nicht verschlechtern.

Darüber hinaus stellt der DGB fest, dass bei der letzten Reform der Arbeitnehmerüberlassung Gestaltungsspielräume eben nicht nur für tarifgebundene Unternehmen geschaffen wurden, sondern auch für nicht tarifgebundene Unternehmen, da sich diese an einen Tarifvertrag „anhängen“ können und so von dessen Vorteilen profitieren, ohne selbst der Tarifbindung zu unterliegen.² Solche Regelungen stärken die Tarifbindung gerade nicht.

Im 5. ARB wird erstmals **atypische Beschäftigung** ausführlich analysiert und die Risiken und Nachteile prekärer Beschäftigungsformen herausgearbeitet. Dies wertet der DGB als deutlichen Fortschritt in der Armutsberichterstattung. Nicht nachvollziehbar und nicht problemadäquat ist hingegen, dass der 5. ARB keinen einzigen Vorschlag dazu enthält, wie prekäre Beschäftigung zukünftig reguliert und wie dem deutlich erhöhten Armutsrisiko prekär Beschäftigter begegnet werden soll. Weiteren Handlungsbedarf sieht der DGB vor allem bei den sogenannten Minijobs und bei der sachgrundlosen Befristung.

Ähnliches gilt für die **berufliche Weiterbildung**. Die Bundesregierung betont die Bedeutung der beruflichen Weiterbildung, ihre Skizze zukünftiger Maßnahmen zur Förderung der Weiterbildung bleibt jedoch ausgesprochen vage. Aus Sicht des DGB besteht insbesondere im Rechtskreis des SGB II großer

Handlungsbedarf, in dem 85 Prozent der Erwerbslosen ohne Berufsabschluss betreut werden. Der DGB schlägt u.a. vor, die Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung im SGB II quantitativ und qualitativ auszubauen, die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen mit einem finanziellen Zuschlag zum Arbeitslosengeld II zu honorieren und auch im SGB II einen eigenständigen Haushaltstitel für die Förderung der beruflichen Weiterbildung vorzusehen.

Die Bundesregierung zieht aus den Daten des ARB den Schluss, dass die Reduzierung der **Langzeiterwerbslosigkeit** eine „besondere Herausforderung“ bleibt. Offenbar gibt es innerhalb der Regierungskoalition jedoch keinen Konsens darüber, mit welchen Instrumenten Langzeiterwerbslosen eine Perspektive eröffnet werden kann. So heißt es im politischen Ausblick des 5. ARB lediglich, dass auf Basis der Evaluation laufender Sonderprogramme (ESF-Programm und „soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“) entschieden werden könne, wie Förderansätze zukünftig weiter verfolgt werden sollen. Der DGB empfiehlt vor allem, die berufliche Weiterbildung und die öffentlich geförderte Beschäftigung zur Bekämpfung von Langzeiterwerbslosigkeit stärker auszubauen. Hierzu hat der DGB Vorschläge vorgelegt.

Einige Wertungen zur **Kinderarmut** in der Kurzfassung des ARB sind nicht sachgerecht und verhältnismäßig. „Nur wenige Kinder in Deutschland leiden jedoch unter erheblichen materiellen Entbehrungen“, heißt es. Die Armutsbetroffenheit wird mit 5 Prozent angegeben. Im ARB wird (ansonsten) richtigerweise vorwiegend ein relativer Armutsbegriff verwendet. Arm oder von Armut bedroht ist, wer über weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens verfügt. Nach dieser Definition ist nicht jedes zwanzigste Kind (5 Prozent) sondern jedes fünfte Kind (19 Prozent) von Armut betroffen. Die genannten 5 Prozent ergeben sich im Messkonzept der „erheblichen Deprivation“, bei dem extreme Mangelsituationen abgefragt werden, wie etwa die fehlende Möglichkeit, die Wohnung ausreichend zu heizen. Armut kann in hochentwickelten Gesellschaften jedoch nur sinnvoll und umfassend verstanden werden im Verhältnis zu den materiellen Möglichkeiten in der Mitte der Gesellschaft. Deshalb führt die Bezugnahme auf das Konzept der „erheblichen Deprivation“ statt auf die relative Armutsgrenze in die Irre.

Im Hinblick auf zukünftige Aufgabenfelder teilt der DGB den Ansatz der Bundesregierung, dass zur Bekämpfung der Kinderarmut die **Integration erwerbsloser Eltern** in den Arbeitsmarkt eine vorrangige Aufgabe darstellt. Es werden jedoch keine konkreten, politische Initiativen benannt, mit denen dies wirksam realisiert werden könnte (siehe oben). Der DGB hat gemeinsam mit der BDA einen Aktionsplan gegen Kinderarmut vorgelegt, der insbesondere eine verstärkte, aktive Arbeitsförderung vorsieht, wenn beide Elternteile erwerbslos sind.³

² Sowohl bezogen auf die Höchstüberlassungsdauer als auch bezogen auf die Gleichstellung und Equal Pay können nicht tarifgebundene Entleiher abweichende Regelungen aus Tarifverträgen durch Betriebs- oder Dienstvereinbarung übernehmen (§ 1 Abs. 1b und § 8 Abs. 2 AÜG).

³ Siehe: <http://www.dgb.de/presse/+co++ac358c82-520d-11e5-a727-52540023ef1a>

Zwar ist es sinnvoll, wie von der Bundesregierung angekündigt, **kinderbezogene Sozialleistungen** wie etwa den **Kinderzuschlag** bekannter zu machen, um die Inanspruchnahme zu erhöhen. Allerdings ist aus Sicht des DGB Unkenntnis über zustehende Sozialleistungen nicht das zentrale Defizit, das dazu führt, dass die kinderbezogenen Sozialleistungen heute keinen wirksamen Schutz vor Kinderarmut bieten. Aus Sicht des DGB müssen die Leistungen auch materiell verbessert werden: Beim **Kinderzuschlag** beispielsweise sollte der maximale Zahlbetrag von heute 170 Euro erhöht und nach dem Alter der Kinder gestaffelt werden.

Bei den **Grundsicherungsleistungen (SGB II und SGB XII)** sieht die Bundesregierung keinen Bedarf für Verbesserungen. Diese Sichtweise erstaunt angesichts der deutlichen Kritik und der vielen Verbesserungsvorschläge insbesondere am Hartz-IV-System, die von Gewerkschaften, Sozial- und Wohlfahrtsverbänden sowie Erwerbslosengruppen vorgetragen werden. Aus Sicht des DGB gehört es zwingend zu den Aufgaben der Armutsberichterstattung, die Leistungsfähigkeit der Grundsicherungssysteme, die das unterste soziale Netz darstellen und auf die rund 8 Millionen Menschen angewiesen sind, zu analysieren. Eine solche Analyse leistet der ARB noch nicht einmal im Ansatz. Vielmehr wird ohne jeden Beleg einfach postuliert, die Grundsicherungsleistungen würden „Armut und Mangel bekämpfen“ und das „sozio-kulturelle Existenzminimum sichern“. In der Stellungnahme vom 4.1.2017 hat der DGB die Grundsicherungsleistungen verschiedener Haushaltstypen mit den spezifischen Armutsgrenzen der Haushaltstypen verglichen, mit dem Ergebnis, dass die Grundsicherungsleistungen fast durchgängig bei allen Haushaltstypen unterhalb der Armutsgrenze liegen. Der DGB tritt dafür ein, die **Hartz-IV-Regelsätze** grundlegend neu zu berechnen und auf ein bedarfsdeckendes Niveau anzuheben. Für eine solche Neuberechnung hat der DGB gemeinsam mit anderen Akteuren im Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum konkrete Anforderungen⁴ formuliert.

Im 5. ARB wird die Herausforderung drohender, zunehmender **Altersarmut** weitgehend ausgeblendet. Die Regierung verweist darauf, dass die Altersgruppe der über 65-Jährigen heute etwas seltener von Armut betroffen ist als die Gesamtbevölkerung. Dabei sind die Entwicklungstrends besorgniserregend: Die Armutsquote der Älteren ist von niedrigem Niveau ausgehend sehr stark und kontinuierlich gestiegen. Die Zuwachsraten bei der Inanspruchnahme von Grundsicherung im Alter sind immens. Offenbar gibt es jedoch innerhalb der Regierungsparteien keinen Konsens zu Reformbedarfen bei der gesetzlichen Rente. So wird bei den Handlungsempfehlungen lediglich auf die – begrüßenswerten – Verbesserung der Absicherung von heute nicht pflichtversicherten Personen hingewiesen sowie auf die Prüfung von Modellen zur Umsetzung der „solidarischen Lebensleistungsrente“. Aus Sicht des DGB ist darüber hinaus eine Stabilisierung und Erhöhung des Niveaus der gesetzlichen Rente erforderlich.

3. Vorschläge der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 18/11796 und 18/9666)

Im Antrag (BT-Drs. 18/11796) der Fraktion DIE LINKE wird zunächst die Anlage des 5. ARB bewertet: So werden u.a. die Schwerpunkte des 5. ARB – Reichtum, atypische Beschäftigung und sozialräumliche Segregation – sowie die transparente Darstellung aller Forschungsergebnisse im Internet positiv bewertet. Kritisch bewertet wird im Antrag u.a. die Dominanz des „Lebenslaufansatzes“, bei dem individuelle Erfolgs- und Risikofaktoren im Vordergrund stehen und bei dem strukturelle Ursachen tendenziell vernachlässigt werden, sowie die unreflektierte Behauptung im 5. ARB, die Höhe der Grundsicherungsleistungen (SGB II und SGB XII) decke das sozio-kulturelle Existenzminimum. Diese Einschätzungen decken sich mit den Bewertungen des DGB.

Im Antrag der Linken werden zwei Schlussfolgerungen genannt, die aus dem 5. ARB gezogen werden sollten: Zum einen fordert DIE LINKE, „eine koordinierte und verbindliche Strategie gegen soziale Ungleichheit und Armut“ (S. 3). Zudem wird gefordert, die Verantwortlichkeit für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung auf eine unabhängige Kommission zu übertragen.

Der DGB hatte in seiner ausführlichen Stellungnahme vom 4. Januar 2017 ebenfalls festgestellt, dass die Erkenntnisse aus dem 5. ARB einen dringenden Handlungsbedarf zur Bekämpfung der Armut und zur Begrenzung von sozialer Ungleichheit belegen. Es wurde ein Maßnahmenbündel vorgeschlagen, u.a. bestehend aus einer stärkeren Regulierung und Eindämmung prekärer Arbeit, einer Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen, einem quantitativen und qualitativen Ausbau der aktiven Fördermaßnahmen für Langzeiterwerbslose, Verbesserungen in den Systemen der sozialen Sicherung, insbesondere eine Stärkung der gesetzlichen Rente, eine Revitalisierung der Arbeitslosenversicherung und eine Erhöhung der Regelsätze der Grundsicherung sowie einer stärkeren Besteuerung hoher Einkommen und großer Vermögen. Insofern teilt der DGB die Forderung der Linken, dass ein umfassendes Handlungskonzept zur Bekämpfung von Armut und extremer Ungleichverteilung erforderlich ist.

Bezogen auf die Verantwortlichkeit für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung haben aus Sicht des DGB beide Varianten, sowohl die Berichterstattung in Regierungsverantwortung als auch die Übertragung der Aufgabe auf eine Kommission, jeweils spezifische Vor- und Nachteile. Eine Kommission bietet die Chance – nicht jedoch eine Garantie –, dass Armut und Reichtum und deren Ursachen realitätsge-rechter analysiert werden und die Wirkungen gesetzgeberischer Maßnahmen kritischer reflektiert werden. Letztlich sind die Analysen und Wertungen einer Kommission aber davon abhängig, wie eine solche Kommission zusammengesetzt ist und die Berufung der Kommissionsmitglieder würde weiterhin in der Verantwortung der Regierung liegen bzw. durch eine die Regierung tragende Mehrheit im Bundestag

⁴ http://www.menschenwuerdiges-existenzminimum.org/wp-content/uploads/B%C3%BCndnis-Erkl%C3%A4rung_fina_l_112016-1.pdf

erfolgen. Für eine regierungsamtliche Berichterstattung spricht, dass die Erkenntnisse der Berichterstattung ein sehr hohes „offizielles“ Gewicht erhalten und sich konkretes Regierungshandeln am Maßstab der Feststellungen aus der regierungseigenen Berichterstattung messen und bewerten lässt. Der DGB empfiehlt, dieses Verfahren beizubehalten.

In ihrem zweiten Antrag (BT-Drs. 18/9666) beschreibt die Fraktion DIE LINKE das Ausmaß der Kinderarmut und die vielfältigen negativen Auswirkungen der Kinderarmut für die betroffenen Kinder und Jugendlichen sowie auf Gesellschaft und Demokratie. Der DGB teilt die Feststellung, dass Kinderarmut primär eine Folge der Einkommensarmut der Eltern ist. Diese Einkommensarmut der Eltern beruht oftmals auf Niedriglöhnen und prekären bzw. atypischen Beschäftigungsformen, Erwerbslosigkeit sowie Sozialleistungen, die entweder nicht vor Armut schützen oder mit abschreckend hohen Zugangshürden verbunden sind. Der DGB begrüßt auch den mehrdimensionalen Ansatz im Antrag, wonach zur Überwindung der Kinderarmut in unterschiedlichen Handlungsfeldern Verbesserungen realisiert werden müssen, etwa im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik (für die erwerbslosen Eltern armer Kinder), beim Ausbau der sozialen Infrastruktur für Kinder und Jugendliche sowie bei den kinderbezogenen Sozialleistungen, insbesondere durch eine bedarfsdeckende Erhöhung der Hartz-IV-Regelsätze. Einkommensarmut steht oft in Verbindung mit Teilzeitarbeit. Den Eltern muss durch einen Ausbau der Kinderbetreuung die Gelegenheit gegeben werden, die Arbeitszeit zu erhöhen. Für Arbeitgeber ist Teilzeit zunehmend attraktiv, weil sie einen flexiblen Einsatz der Arbeitskräfte ermöglicht. Deswegen müssen alle finanziellen oder arbeitsrechtlichen Anreize beseitigt werden, die den Ausbau von Teilzeit – gegen den Willen der Beschäftigten – erleichtern oder fördern. In diesem Zusammenhang ist auch ein Rückkehrrecht auf Vollzeitarbeit nach einer Phase mit Teilzeitarbeit einzuführen.

Den konkreten Forderungskatalog des Antrags der LINKEN bewertet der DGB differenziert: Einerseits werden konkrete Vorschläge unterbreitet, wie bestehende Sozialleistungen und die soziale Infrastruktur verbessert werden können. Aus Sicht des DGB sind viele dieser Vorschläge geeignet, Kinderarmut wirksam zu bekämpfen. Andererseits werden diese Vorschläge unter der Überschrift einer „Kindergrundsicherung“ diskutiert und mit dem Konzept einer „Kindergrundsicherung“ verknüpft. Unter Kindergrundsicherung ist die Bündelung bisher bestehender, verschiedener kinderbezogener Geldleistungen zu verstehen, sowie die Forderung nach einem einheitlichen, einkommensunabhängigen Geldbetrag für alle Haushalte mit Kindern, der für die Kinder allein bedarfsdecken ist. Dies ist allerdings mit hohen Kosten verbunden. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen, etwa zur Entkopplung der Bildungschancen von Kindern von ihrer sozialen Herkunft oder beim Ausbau der sozialen Infrastruktur, und weil es zielgenauer wirkende Instrumente gibt, hat

die Einführung einer Kindergrundsicherung für den DGB keine Priorität. Bezogen auf die materiellen Sozialleistungen für Kinder spricht sich der DGB vielmehr – neben einer Erhöhung der Hartz-IV-Regelsätze – für eine grundlegende Reform des Kinderzuschlags aus: Der maximale Zahlbetrag von heute 170 Euro muss deutlich erhöht und nach dem Alter der Kinder gestaffelt werden. Zudem ist der Zugang zum Kinderzuschlag zu erleichtern und die Leistungsgewährung zu vereinfachen.

4. Vorschläge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 18/12557)

Im Antrag von Bündnis 90/Die Grünen wird das gewerkschaftliche Leitbild „Guter Arbeit“ sowie konkrete gewerkschaftliche Forderungen aufgegriffen. So wird beispielsweise gefordert, das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ in der Leiharbeit durchzusetzen, sachgrundlose Befristungen abzuschaffen und Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umzuwandeln.

Der 5. ARB belegt, dass prekäre Beschäftigungsformen mit einem hohen Armutsrisiko verbunden sind. Der DGB hält deshalb Maßnahmen zur Eindämmung und zur Überwindung von prekärer Beschäftigung, wie sie auch im Antrag von Bündnis 90/Die Grünen gefordert werden, für zentrale Hebel in der Armutsbekämpfung.

Bezogen auf eine verbesserte Arbeitsmarktintegration sowie eine verbesserte Absicherung von Langzeiterwerbslosen, greift der Antrag ebenfalls gewerkschaftliche Anliegen auf. Aus Sicht des DGB ist eine Doppelstrategie notwendig. Die aktive Arbeitsförderung muss quantitativ und qualitativ verbessert und die soziale Absicherung so ausgestaltet werden, dass sie wirksam vor Armut schützt. Diesem Ansatz entspricht der Antrag. Daher werden die vorgeschlagenen Maßnahmen wie ein erleichterter Zugang zum Arbeitslosengeld (ALG), mehr Mittel für Qualifizierungsmaßnahmen und auf den Einzelfall zugeschnittene Eingliederungsstrategien sowie die Neuberechnung und Erhöhung der Hartz-IV-Regelsätze begrüßt. Aus Sicht des DGB ist es jedoch zusätzlich erforderlich, die ALG-Bezugsdauer für Ältere ab 50 Jahre um bis zu sechs Monate zu verlängern für die Fälle, in denen trotz verbesserter Förderung eine Integration in den Arbeitsmarkt nicht gelingt.⁵ Bezogen auf den geforderten „sozialen Arbeitsmarkt“ weist der DGB darauf hin, dass öffentlich geförderte Beschäftigung hohe Qualitätsstandards erfüllen sollte. Damit die eingesetzten Steuermittel auch der Allgemeinheit zugutekommen, sollte die Förderung zudem auf „gemeinwohlorientierte Unternehmen“ konzentriert werden.

Neben den Vorschlägen zum Arbeitsmarkt wird im Antrag auch eine Vielzahl von Vorschlägen zu verschiedenen Sozialleistungen unterbreitet. Der DGB begrüßt die meisten der Vorschläge, da sie darauf abzielen, bestehende Sicherungslücken zu schließen und Armutsrisiken zu minimieren.

⁵ Der Vorschlag ist Teil des umfassenden Konzepts des DGB „Neue Perspektiven für den Arbeitsmarkt: Prävention, Förderung, Unterstützung“, siehe: www.dgb.de/themen/+co+61d8c2e6-0d58-11e7-b90b-525400e5a74a

Die Forderung, „das Rentenniveau möglichst auf heutigem Niveau zu stabilisieren“, ist jedoch unzureichend. Einerseits steht die Stabilisierung des Rentenniveaus unter Finanzierungsvorbehalt. Um der drohenden Zunahme der Altersarmut entgegen zu wirken, ist aus Sicht des DGB neben einer Stabilisierung auch eine Erhöhung des Niveaus der gesetzlichen Rente erforderlich.

5. Fazit

Der 5. ARB der Bundesregierung liefert umfangreiches Datenmaterial zur ungleichen Verteilung von Einkommen und Vermögen und damit korrespondierender, sehr unterschiedlicher Lebenslagen. Aus Sicht des DGB stellt der 5. ARB einen Fortschritt gegenüber dem 4. ARB dar. Die zentrale Schwäche des Berichts besteht darin, dass die Bundesregierung weitgehend darauf verzichtet, Handlungsempfehlungen zur zukünftigen Armutsbekämpfung zu benen-

nen. So präsentiert der Bericht vielfach Daten, die einen dringenden Handlungsbedarf aufzeigen, wie beispielsweise bezogen auf das hohe Armutsrisiko prekär Beschäftigter. Diese beschreibenden Darstellungen bleiben aber oftmals folgenlos, da keine Maßnahmen vorgeschlagen werden, mit denen Armut zukünftig vermieden beziehungsweise überwunden werden soll.

Die Anträge der Fraktionen DIE LINKE und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beinhalten eine Vielzahl von zielführenden Vorschlägen, die sich weitgehend mit den Forderungen des DGB decken. Aus Sicht des DGB würde eine Realisierung der Vorschläge einen spürbaren Beitrag zur Bekämpfung der Armut und zur Begrenzung von sozialer Ungleichheit leisten. Das Konzept der „Kindergrundsicherung“, auf das in den Anträgen der Opposition positiv Bezug genommen wird, ist aus Sicht des DGB hingegen kein geeigneter Ansatz, um Kinderarmut zu überwinden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)1087

14. Juni 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 19. Juni 2017 zum

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Lebenslagen in Deutschland - Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht -
BT-Drucksache 18/11980
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Programm für soziale Gerechtigkeit - Konsequenzen aus dem Fünften Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drucksache 18/11796
- c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Norbert Müller (Potsdam), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Jedes Kind ist gleich viel wert - Aktionsplan gegen Kinderarmut - BT-Drucksache 18/9666
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Teilhabe statt Armut - Alle Menschen am Wohlstand beteiligen -
BT-Drucksache 18/12557

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Zusammenfassung

Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung und die damit einhergehenden umfassenden Gutachten sind wichtige Instrumente der Abbildung und Begutachtung der sozialen Lage in Deutschland. Der kürzlich veröffentlichte Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht (ARB) der Bundesregierung wie auch andere Studien zeigen eindrücklich, dass Befunde zentraler verteilungspolitischer Indikatoren seit 2005 – und somit seitdem die tiefgreifenden Reformen um die Agenda 2010 wirksam wurden – eine durchgängige Stabilisierung und Verbesserung aufweisen. Die Ungleichheit hat sich nicht erhöht, die Reallöhne und die realen Renten steigen, gleiches gilt für die Zahl der Normalarbeitsverhältnisse. Der Anteil der Menschen mit (erheblichen) materiellen Entbehrungen ist leicht rückläufig, der Anteil derjenigen, die sich große Sorgen um ihre wirtschaftliche Situation machen, ist in der vergangenen Dekade sogar deutlich gesunken.

Die in großen Teilen positive Entwicklung rechtfertigt somit keineswegs den Bedarf an neuen Großsystemen oder einen grundsätzlichen Umbau bestehender institutioneller Strukturen. Allerdings deutet die Datenlage auch auf einige zentrale gerechtigkeitspolitische Herausforderungen hin, die eine differenzierte und sachgemäße Problemlösung erfordern. Denn trotz der weitläufig positiven Entwicklung konnte die relative Armut sowie die Spreizung der Markteinkommen nicht zentral reduziert werden, die Aufstiegsmobilität hat sich nicht strukturell verbessert, und es kann weiterhin eine verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit beobachtet werden. Durch diese Problemfelder sind individuelle Chancen und Perspektiven bestimmter Personengruppen beeinträchtigt. Vor diesem Hintergrund identifiziert das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) zentrale Herausforderungen und wirtschaftspolitische Ableitungen in drei verteilungspolitisch relevanten Bereichen (für eine ausführliche Darstellung siehe Anger et al., 2017):

- Zur Verringerung der **Langzeitarbeitslosigkeit** sind mehr Mittel im Rechtskreis SGB II sachgerecht. Befristete Lohnsubventionen sowie eine höhere Betreuungsdichte, insbesondere bei Jugendlichen, können den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern.
- Zur Förderung der **Aufstiegsmobilität** ist insbesondere die Bildungs- und Qualifizierungspolitik gefordert: durch die Stärkung der frühkindlichen Bildung, der Ganztagschulqualität sowie der Förderinfrastruktur. Da Personen und insbesondere Kinder mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich von Armut bedroht sind, kommt der Integrationspolitik ebenfalls eine besondere Bedeutung zu. Die Verbesserung der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse und Sprachförderung für Migranten stellen zentrale Maßnahmen dar.
- Zur Verminderung der **regionalen Disparitäten** sollte die Regionalpolitik mit anderen Programmen (Bildung, Städtebau, Gründungsförderung) verzahnt werden, digitale Infrastrukturen rasch ausgebaut und die Regionalförderung in Ostdeutschland auf Regionen mit stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen konzentriert werden – ergänzt um strukturschwache städtische Regionen Westdeutschlands.

Im Folgenden wird zunächst der übergeordnete Befund einer grundsätzlich stabilen bis positiven Entwicklung begründet, indem zentrale verteilungs- und gerechtigkeitspolitische Befunde der letzten Jahre aufgezeigt werden. Im Anschluss daran werden die Herausforderungen und die sich daraus ableitenden Politikmaßnahmen für die Problemfelder der Langzeitarbeitslosigkeit, der stagnierenden Aufstiegsmobilität sowie der sich verschiebenden regionalen Disparitäten in Deutschland erläutert.

Einordnung aktueller verteilungspolitischer Befunde

Zunächst werden in diesem Abschnitt wichtige verteilungs- und gerechtigkeitspolitische Befunde aufgezeigt, um den verteilungspolitischen Status quo darzustellen. Das IW hat in der Vergangenheit mehrfach eine kritische Position zu der Behauptung eingenommen, zentrale verteilungspolitische Indikatoren hätten sich in den vergangenen Jahren strukturell und im Trend verschlechtert (Beznoska et al., 2016; Anger/Geis, 2017; Niehues, 2017). Auch der 5. ARB selbst kommt insgesamt zu einem vergleichbaren Befund: „Der Anteil der Menschen, die materiellen Entbehrungen ausgesetzt sind, lag stabil auf einem niedrigen Niveau mit einem Rückgang am aktuellen Rand“ (Bundesregierung, 2017, I), auch bezüglich der Bewertung der Entwicklung der Mittelschicht ab 2005: „Seitdem verblieb der Anteil stabil auf dem Niveau“ (S. 76).

Abweichende Bewertungen der Ungleichheitsentwicklung in der wissenschaftlichen und öffentlichen Debatte sind vor allem auf unterschiedliche Betrachtungszeiträume zurückzuführen: Im Lichte der herausragenden sozialpolitischen Reformen der letzten beiden Dekaden ist das Jahr 2005 als Bezugspunkt insofern bedeutsam, als seinerzeit die tiefgreifenden Änderungen der Agenda 2010 wirksam wurden. Da

sich auf diesen Politikwechsel der aktuelle Streit über deren Richtigkeit und die Frage ihrer Weiterführung bezieht, ist das Vergleichsjahr 2005 relevant. Seitdem haben sich alle verteilungspolitischen Indikatoren stabilisiert und die arbeitsmarktpolitischen Kennziffern durchweg, kontinuierlich und robust verbessert. Ebenso ist es angemessen, die Vorgeschichte der Reformwende einzubeziehen. Damit richtet sich der Blick auf die Zeit seit der Wiedervereinigung, die zunächst und vor allem ab 1997 mit einer deutlichen Verschlechterung der Verteilungsrelationen verbunden war. Daran schließt sich die berechnete Frage an, warum es durch die Reformen des Jahres 2005 und die danach einsetzende nachhaltige Besserung der Arbeitsmarktlage nicht gelang, zu der günstigeren Verteilungssituation zurückzukehren, sondern nur eine Stabilisierung zu erreichen.

Wenig überzeugend ist es dagegen, den letzten konjunkturellen Hochpunkt vor Wirksamwerden der Reformen – das Jahr 2001 – als Vergleichszeitpunkt zu wählen. Denn nach allgemein akzeptierter Einschätzung war die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu Beginn des neuen Jahrtausends gerade nicht als konjunkturelles Phänomen zu bewerten, sondern als fortgesetzte Stockung im Strukturwandel. Die Erwartung, es komme allein durch den nächsten Aufschwung zu einer Korrektur am Arbeitsmarkt, war angesichts dessen unbegründet. Unangemessen erscheint auch der Vergleich mit einem Jahr, das weit zurück in die Bedingungen der alten westdeutschen Bundesrepublik verweist. Damit wird der Strukturbruch der Wiedervereinigung ebenso übersprungen wie die Tendenzwende der Globalisierung, die in den 1980er-Jahren einsetzte und nach 1990 kräftig an Dynamik gewann.

Im wissenschaftlichen Verteilungsdiskurs ist es unbestritten, dass sich die **Einkommensungleichheit** in Deutschland zwischen dem Ende der 1990er-Jahre und 2005 merklich erhöht hat – wie in vielen anderen Industrienationen auch. Seither stellt sich die Entwicklung in Deutschland allerdings anders dar: Zwischen den Jahren 2005 und 2014 stieg das verfügbare Realeinkommen der oberen 10 Prozent nur um 0,9 Prozent, das der unteren 10 Prozent um 1,1 Prozent und der Gruppe der ärmeren 40 Prozent um 1,9 Prozent. Die Angehörigen des 5. bis zum 9. Dezil profitierten mit einem Zuwachs von 5,9 Prozent am stärksten. Der Gini-Koeffizient der bedarfsgewichteten Nettoeinkommen hat sich seit 2005 statistisch nicht signifikant verändert, die Einkommensverteilung **zeigt somit eine weitgehend stabile Entwicklung** innerhalb des letzten Jahrzehnts.

Eine **ähnliche Entwicklung zeigt sich auch bei den Markteinkommen** und somit den Einkommen vor staatlicher Umverteilung durch Abgaben, Renten und Transfers. Hier liegt der Gini-Koeffizient des Jahres 2014 sogar leicht unterhalb des Niveaus des Jahres 2005. Dass die Höhe der Ungleichheit der Markteinkommen im internationalen Vergleich hierzulande auf den ersten Blick vergleichsweise hoch erscheint, liegt an der starken Umverteilungswirkung der gesetzlichen Rentenversicherung. Sobald staatliche Rentenleistungen im Einkommenskonzept berücksichtigt werden, gehört Deutschland zu den

Ländern mit mäßiger Ungleichheit der Einkommensverteilung.

Neben den Renten verteilt auch das **deutsche Steuer- und Transfersystem** in erheblichem Maße Einkommen um und **trägt relativ zielgenau** zum gewünschten **sozialen Ausgleich** bei. Die ungleicher verteilten Markteinkommen werden so in sehr viel weniger ungleich verteilte Nettoeinkommen übersetzt. Die Belastung der Einkommen mit Steuern und Abgaben steigt konsistent mit der Höhe des Einkommens an. In Deutschland wird mehr als 20 Prozent der Einnahmen aus der Einkommensteuer von 1 Prozent der Steuerpflichtigen aufgebracht, die oberen 10 Prozent der Einkommensteuerpflichtigen tragen rund 55 Prozent des Aufkommens. Auch das Unternehmenssteueraufkommen wird im Wesentlichen von einem relativ kleinen Anteil der Unternehmen bestritten.

Obwohl die Ungleichheit in Deutschland in der langen Frist seit der Wiedervereinigung gestiegen ist, gibt es **keine Anzeichen für dämpfende Effekte auf das Wirtschaftswachstum**. Grundsätzlich sind kausale Schlussfolgerungen aus makroökonomischen Studien zum Zusammenhang zwischen Ungleichheit und dem Wirtschaftswachstum sehr kritisch zu sehen und werden daher im 5. ARB aus gutem Grund relativierend eingeordnet (Bundesregierung, 2017, S. 47 f.). Aus einem Abgleich der Schätzungen mit der Theorie lässt sich aber ableiten, dass in Deutschland aufgrund der im Weltvergleich geringen Ungleichheit und des hohen Wohlstandsniveaus – wenn überhaupt – positive Effekte von der Höhe der Ungleichheit auf das Wachstum zu erwarten sind. Darüber hinaus gehört Deutschland zu den Ländern, in denen das Niveau an Umverteilung bereits so hoch ist, dass bei einer weiteren Ausweitung mit negativen Effekten auf das Wachstum zu rechnen ist.

Auch bei der **Höhe der Lohnungleichheit liegt Deutschland im Mittelfeld** der Industrienationen. Darüber hinaus ist auch hier positiv anzumerken, dass sich nach einem erkennbaren Anstieg der Lohnungleichheit um die Jahrtausendwende bereits vor der Einführung des Mindestlohns eine Trendwende andeutete. In den letzten Jahren konnten insbesondere die Geringverdiener überdurchschnittliche Lohnzuwächse verbuchen, die Lohnungleichheit insgesamt zeigt einen leicht rückläufigen Trend.

Die **Lohnentwicklung in Deutschland ist bereits seit 2008/2009 wieder expansiv**. Dies hat sich auch in der Entwicklung der Lohnquote niedergeschlagen. Sie stieg von 65,5 Prozent im Jahr 2008 auf 68,2 Prozent im Jahr 2014 an. Auf diesem Niveau hat sie sich zuletzt eingependelt. Im Jahr 2016 lag die Lohnquote bei 68,0 Prozent. Die Reallöhne sind seit dem Jahr 2008 nahezu kontinuierlich gestiegen. Gesamtwirtschaftlich ergibt sich seit dem Jahr 2008 ein tariflicher Reallohnzuwachs von 8,1 Prozent, effektiv sind die Reallöhne in diesem Zeitraum sogar um 11,6 Prozent gestiegen.

Irreführend erscheint vor diesem Hintergrund die starke mediale Fokussierung auf die rückläufige reale Bruttostundenlohnentwicklung der **unteren 40 Prozent der abhängig Beschäftigten** zwischen 1995 und 2015 im Anschluss an die Veröffentlichung des 5. ARB. Hinter diesem scheinbar skandalträchtigen Befund verbirgt sich nämlich vor allem

eine positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Denn durch den starken Beschäftigungszuwachs der vergangenen Jahre hat sich die Zusammensetzung der Beschäftigten stark verändert – bei den abhängig Beschäftigten 2015 handelt es sich keineswegs um die gleiche Personengruppe wie noch in den 1990er-Jahren. Dass ehemals Arbeitslose in der Tendenz eher am unteren Rand der Lohnverteilung in den Arbeitsmarkt einsteigen, ist wenig überraschend. Aktuelle Entwicklungen bekräftigen sodann, dass diese keineswegs auf dem niedrigen Lohnniveau verharren, denn in den letzten Jahren konnten die unteren Lohndezile relativ höhere Lohnzuwächse verbuchen als die oberen Lohngruppen.

Bei der Entwicklung der **relativen Einkommensarmut** zeigt sich seit dem Jahr 2005 eine **annähernd stabile Entwicklung**. Von dem erkennbaren leichten Anstieg der Armutsgefährdungsquote innerhalb der letzten Jahre ist nahezu ausschließlich die Bevölkerung mit Migrationshintergrund betroffen. Wie eine Auswertung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) gezeigt hat, liegt das Armutsrisiko der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund weiter unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung und hat sich seit dem Jahr 2011 nicht verändert (Seils/Höhne, 2016). Ähnliches gilt für das Armutsrisiko von Kindern, das sich ebenfalls nur für Kinder mit Migrationshintergrund erhöht hat. Der Anteil derjenigen, die unter (erheblicher) materieller Entbehrung leiden, liegt auf niedrigem Niveau und ist insbesondere in den letzten Jahren leicht rückläufig.

Auch die immer stärker in den Fokus rückende **Vermögensungleichheit hat sich in der vergangenen Dekade nicht erhöht** – entgegen der weitläufigen Vermutung auch nicht im Zeitraum der Niedrigzinsphase. Zwar ist das Ausmaß der Vermögensungleichheit hierzulande vergleichsweise hoch, eine internationale Einordnung der Höhe aber ohne Berücksichtigung des institutionellen Kontextes wenig aufschlussreich. Bei Berücksichtigung der gesetzlichen Altersvorsorgeansprüche sinkt der Gini-Koeffizient von 0,785 auf 0,594 (Bönke et al., 2016). Auch die niedrige Wohneigentumsquote schlägt sich negativ nieder. Dass in Deutschland niedrigere private Nettovermögen aufgebaut werden als in den meisten europäischen Ländern, ist auch eine Folge davon, dass das gut ausgebaute Steuer- und Sozialversicherungssystem gerade für einkommensschwächere Haushalte die Anreize und Möglichkeiten zur privaten Vermögensbildung dämpft.

Die **Bildungsaufstiegchancen haben sich nicht verschlechtert**: Zuletzt erreichten ungefähr zwei Drittel der Personen aus Akademikerhaushalten einen Hochschulabschluss, gleichzeitig stieg auch der Anteil junger Akademiker aus Nichtakademikerhaushalten von im Durchschnitt 18,6 Prozent in den Jahren 2000 bis 2002 auf 27,2 Prozent im Jahr 2015. Auch die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler haben sich in den letzten Jahren verbessert. Der Anteil der PISA-Risikogruppe, also derjenigen Jugendlichen, die in der PISA-Erhebung nur die Kompetenzstufe I oder weniger erreicht haben, hat sich in den letzten Jahren rückläufig entwickelt. Gleichzeitig hat sich die Anzahl der Schüler, die ohne Abschluss die Schule verlassen haben, deutlich von

86.600 (9,2 Prozent) im Jahr 2000 auf 47.400 (5,6 Prozent) im Jahr 2015 vermindert.

Die **Qualität der Arbeit hat sich verbessert**: Arbeitnehmer in Deutschland sind überwiegend in qualitativ guten Beschäftigungsverhältnissen tätig, die Arbeitszufriedenheit erreicht ebenso Höchstwerte wie die Beschäftigungssicherheit und die durchschnittliche Dauer eines Beschäftigungsverhältnisses. Mehr als vier Fünftel der mehr als vier Millionen zusätzlichen Arbeitsplätze seit dem Jahr 2005 entfallen auf sozialversicherte Beschäftigung. Zwar arbeiten rund 20 Prozent der abhängig Beschäftigten in so genannten „atypischen“ Beschäftigungsverhältnissen, doch ist atypische Beschäftigung keineswegs per se schlechte Beschäftigung. Dieser Sektor nahm auch nicht auf Kosten des Normalarbeitsverhältnisses zu, sondern er wuchs durch die Integration eines Teils der bisher ökonomisch inaktiven Bevölkerung in den Arbeitsmarkt.

Die **Befristungsneigung ist seit mindestens zehn Jahren weitgehend unverändert**. Sachgrundlose Befristungen werden überwiegend in der Privatwirtschaft eingesetzt. Ein Grund dafür ist, dass Betriebe Rechtsunsicherheiten, die mit einer Sachgrundbefristung verbunden sind, vermeiden wollen. Eine andere Ursache ist, dass Unsicherheit über die zukünftige Geschäftslage nicht als Sachgrund zählt. Dieses Problem kennt der öffentliche Dienst nicht, hier besteht ein universal anwendbarer Befristungsgrund, so dass die sachgrundlose Befristung in vielen Fällen nicht erforderlich ist. Im Branchenvergleich zeigt sich, dass Befristungen überdurchschnittlich häufig im öffentlichen Dienst vorgenommen werden.

Die **durchschnittliche Entgeltlücke ist kein valider Indikator** für die Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern. In Deutschland beträgt die durchschnittliche, unbereinigte Entgeltlücke zwischen Frauen und Männern im Jahr 2016 rund 21 Prozent, sie ist zuletzt leicht gesunken. Wesentlich aussagekräftiger ist die bereinigte Lohnlücke, die im Jahr 2014 rund 6 Prozent betrug. Der weitaus größte Anteil der Entgeltlücke kann durch nachvollziehbare Faktoren erklärt werden wie zum Beispiel Berufswahl, Branchenzugehörigkeit und Arbeitszeit. Könnten weitere Faktoren berücksichtigt werden, wie persönliche Präferenzen oder die individuelle Risiko-neigung, ist davon auszugehen, dass die geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede fast vollständig erklärt werden können.

Besonders **Indikatoren zum subjektiven Lebensgefühl** zeigten im letzten Jahrzehnt eine überaus **positive Entwicklung**: Die durchschnittlichen Werte für die allgemeine Lebenszufriedenheit liegen derzeit so hoch wie zu keinem anderem Zeitpunkt seit der Wiedervereinigung. Gleiches gilt für den Anteil derjenigen, die sich keine Sorgen um ihre eigene oder die allgemeine wirtschaftliche Situation Deutschlands machen. Umgekehrt hat sich der Anteil derjenigen, die ihre eigene wirtschaftliche Lage als schlecht oder eher schlecht bezeichnen, deutlich verringert, so wie auch der Anteil derjenigen, die eine Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Lage im nächsten Jahr erwarten.

Gerechtigkeitspolitische Defizite und politische Handlungsfelder

Ungeachtet dieser Indikation für eine durchgängige Stabilisierung und Verbesserung zentraler verteilungspolitischer Kennziffern hat in der längeren Frist – seit 1991 jedenfalls – die Spreizung der Markteinkommen zugenommen. Dahinter steht zum einen eine stärker denn je vom Qualifikationsniveau bestimmte Entwicklung (Digitalisierung, Technisierung), zum anderen eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur (mehr Alleinerziehende respektive Einelternfamilien, mehr Personen mit Migrationshintergrund, mehr Rentner und Studenten, die Abkehr vom Alleinverdiener-Modell, mehr Zweitbeschäftigungen, verändertes Heiratsverhalten). Aus der Begleitforschung zum 5. ARB geht zudem hervor, dass Arbeitslose, Alleinerziehende, Nichterwerbstätige, Ausländer mit Migrationshintergrund, alleinlebende Männer, aber auch Paare mit drei oder mehr Kindern deutlich überdurchschnittliche Armutsrisikoquoten aufweisen (BMAS, 2015, Abb. A2.6).

Gerade weil eine umfassende Analyse der verschiedenen Ursachen einer tendenziell zunehmenden Spreizung von Einkommen und deren relative Bedeutung für diesen Befund noch aussteht, sollten Gerechtigkeits- und Verteilungsdebatten im differenzierten Therapiemodus geführt werden. Unter Berücksichtigung dieser grundsätzlichen Hinweise werden im Folgenden drei Befunde näher betrachtet, die gerade im Licht der Stabilisierung des verteilungspolitischen „Big Picture“, aber auch der sehr guten Arbeitsmarktlage generelle Fragen jenseits der Einzelfallgerechtigkeit aufwerfen:

1. Warum gelingt es **erstens** nicht, die Langzeitarbeitslosigkeit stärker als bereits geschehen zurückzuführen?
2. Warum geht **zweitens** die längerfristige Spreizung von Markteinkommen nicht wieder stärker zurück und nimmt die Aufstiegsmobilität nicht strukturell zu, obwohl die Arbeitslosigkeit als das größte relative Armutsrisiko sich seit 2005 nahezu halbiert hat?
3. Warum gibt es **drittens** auch mehr als 25 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung zwischen West und Ost und auch innerhalb von Bundesländern immer noch sehr ausgeprägte regionale Disparitäten?

Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose

Mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit in Deutschland hat auch eine Verschiebung in der Struktur der Arbeitslosen stattgefunden. Nachdem sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen zunächst im Zuge des Beschäftigungszuwachses relativ stark verringerte (um rund 800.000), verharrt die Zahl in den letzten Jahren bei rund 1 Millionen Langzeitarbeitslosen. Der Anteil Langzeitarbeitsloser an der Gesamtzahl der Arbeitslosen hat sich in den letzten Jahren sogar leicht erhöht und liegt aktuell bei 37 Prozent (wie auch im Jahr 2005). Dies geht mit der Beobachtung einher, dass auch die Empfänger von Leistungen aus dem Rechtskreis SGB II weniger stark zurückgehen als Leistungsbezieher aus dem Rechtskreis SGB III. Über

die Hälfte der SGB II-Empfänger gehört darüber hinaus zu den Langleistungsbeziehern, die innerhalb der letzten 24 Monate mindestens 21 Monate Grundversicherungsleistungen bezogen hatten. Auch die Verdauerdauer der Langzeitarbeitslosen in der Arbeitslosigkeit hat sich im vergangenen Jahrzehnt erhöht. Somit gibt es einen quantitativ bedeutsamen und nur langsam schrumpfenden Personenkreis, der trotz guter Rahmenbedingungen keinen Weg aus der Transferabhängigkeit findet.

Der weitaus größte Teil der Langzeitarbeitslosigkeit ist auf den Rechtskreis des SGB II konzentriert. Deshalb gibt es angesichts der insgesamt sehr guten Arbeitsmarktentwicklung eine Diskussion, ob es nicht eine Unterfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik vorrangig im Rechtskreis SGB II gebe. Tatsächlich ist die Anzahl der Mittel für Eingliederungsmaßnahmen je Arbeitslosen in den letzten zehn Jahren zurückgegangen und auch die Mittel für Weiterbildungsmaßnahmen liegen deutlich niedriger als im Rechtskreis SGB III. Vor dem Hintergrund, dass mit abnehmender Anzahl Hilfebedürftiger der Anteil der Fälle mit schweren, gegebenenfalls auch multiplen Vermittlungshemmnissen tendenziell zunimmt, ist die Mittelreduzierung besonders kritisch zu sehen. Insofern wäre eine Erhöhung des Pro-Kopf-Budgets nicht nur angemessen, sondern auch ein Beitrag zu mehr horizontaler Gerechtigkeit zwischen den Arbeitslosen verschiedener Rechtskreise.

Neben einer Stärkung von Weiterbildungsmaßnahmen haben sich insbesondere auch befristete Lohnsubventionen als effektive Maßnahme zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt erwiesen. Die Aktivierung von Arbeitslosen durch „Fördern und Fordern“ war ein Kernelement der Hartz-Reformen. Aktivierung heißt, dass Arbeitslose immer wieder regelmäßig mit Angeboten konfrontiert werden. Im besten Fall sind dies Stellenangebote – wenn diese fehlen, kann es sich aber auch um Angebote für Fördermaßnahmen handeln. Ziel ist es unter anderem, eine Gewöhnung an den Zustand der Arbeitslosigkeit zu verhindern. Um diesen Ansatz glaubhaft umzusetzen, ist eine hohe Kontaktdichte mit angemessener Betreuung durch die Job-Center erforderlich. Insbesondere bei der Betreuung jugendlicher Leistungsempfänger wird die gesetzliche Zielvorgabe jedoch häufig verfehlt, wobei Job-Center in den westdeutschen Bundesländern überdurchschnittlich schlecht abschneiden. Insbesondere in einigen Städten Nordrhein-Westfalens fällt die Betreuungsrelation besonders schlecht aus. Eine Verbesserung der Betreuungsrelationen – insbesondere, aber nicht nur bei Jugendlichen – könnte nicht nur einen Beitrag für mehr Chancengleichheit schaffen. Sie wäre auch und vor allem ein Beitrag zur besseren Integration für eine Personengruppe, die traditionell Schwierigkeiten mit der Wiedereingliederung hat. Das Berliner Modellprojekt „Berliner Job-Offensive“ zeigt signifikant positive Effekte auf den Übergang in eine ungeforderte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Kritisch zu betrachten ist hingegen der aktuell diskutierte Vorschlag der Einrichtung eines sogenannten „sozialen Arbeitsmarktes“, um Langzeitarbeitslosen, die vermeintlich keine Chance auf eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt haben, ein in hohem

Maße durch Steuermittel gefördertes, sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis anzubieten. Ein solcher Arbeitsmarkt hat grundsätzlich das Problem, dass sogenannte Lock-In-Effekte auftreten können: Arbeitnehmer werden langfristig in einem subventionierten Beschäftigungsverhältnis alimentiert und verpassen den Sprung in den ersten Arbeitsmarkt. Diese dürften umso größer ausfallen, je attraktiver die öffentlich bereitgestellten Beschäftigungsverhältnisse sind. Auch die Einführung des sogenannten „Arbeitslosengeld Q“ – und somit eine Erhöhung der Ausstattung im Rechtskreis SGB III – erscheint fehlgeleitet, da mittlerweile 69 Prozent der Arbeitslosen dem Rechtskreis SGB II zugeordnet sind. Darüber hinaus gibt es keine Evidenz dafür, dass Weiterbildungsmaßnahmen im Rechtskreis SGB III in der Vergangenheit nur in unzureichendem Maße gefördert wurden. Außerdem profitieren keineswegs alle Teilnehmer einer Weiterbildungsmaßnahme (Schäfer et al., 2014). Die ebenfalls im Arbeitslosengeld Q enthaltene Verlängerung der Bezugsdauer ist mit Blick auf Anreizargumente sehr kritisch einzuordnen, da es in der Arbeitsmarktforschung gut belegt ist, dass eine lange Bezugsdauer die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit verlängert und der Gefahr der Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit Vorschub leistet. Der ebenfalls diskutierte Erleichterung der Voraussetzungen zum Bezug von Arbeitslosengeld ist entgegenzuhalten, dass die Vorbeschäftigungsdauer versicherungswirtschaftlich eine Form der Selbstbeteiligung darstellt, die zur Vermeidung von Moral Hazard erforderlich ist. Andernfalls würden die Leistungen der Arbeitslosenversicherung Beschäftigungsverhältnisse vorübergehender Natur noch fördern.

Förderung der Aufstiegsmobilität

Wenn Chancen auf einen sozialen Aufstieg vorhanden sind, können größere Ungleichheiten als weniger problematisch bewertet werden. Dies gilt vor allem für den Aufstieg aus den unteren Einkommenschichten. Zwar gibt es durchaus empirische Evidenz für den Aufstieg aus dem Niedriglohnsektor sowie aus dem Bereich der Armutgefährdung. Indes ist im Trend für die Einkommensmobilität keine positive Entwicklung in der Aufstiegshäufigkeit zu erkennen. Die soziale Mobilität hat sich im Zeitverlauf kaum verbessert, obwohl die Situation am Arbeitsmarkt mit Höchstständen bei Beschäftigung und offenen Stellen außerordentlich günstig ist. Die Wahrnehmung einer funktionierenden Aufstiegsmobilität ist aber zentraler Bestandteil einer chancengerechten Gesellschaft. Daher sollte die Erhöhung der Aufstiegs- und Einkommensmobilität ein zentrales gerechtigkeitspolitisches Ziel sein. In diesem Kontext kommt der Bildungspolitik eine herausgehobene Bedeutung zu. Noch immer ist ein mittlerer Bildungsabschluss in Deutschland mit mittleren Einkommensperspektiven verbunden, mittlere und höhere Bildungsabschlüsse schützen in der Regel vor einem Abstieg aus der Mittelschicht.

Beim Versuch, die Chancengerechtigkeit und damit die Möglichkeiten zum sozialen Aufstieg zu verbessern, sollte daher das Augenmerk vor allem der frühkindlichen Bildung gelten. Für die Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schulbeginn sollte die qua-

litative Verbesserung des bestehenden Betreuungsangebots im Vordergrund stehen. Dazu sollte der Bildungsauftrag in Kindertageseinrichtungen durch verbindliche und bundesweit geltende Standards gestärkt werden. Bei vielen – insbesondere bildungsbenachteiligten – Kindern besteht oft ein erhöhter Förderbedarf im sprachlichen Bereich. Schwierigkeiten in diesem Bereich sollten bis zum Schuleintritt behoben sein, weil bis dahin entstandene Defizite direkt die weitere Schullaufbahn beeinflussen. Aber auch im Schulsystem sollten die Kinder und Jugendlichen besser als bislang gefördert werden. Dafür ist der weitere Ausbau der Schulen zu Ganztagschulen geeignet. Für Schüler aus bildungsfernen Schichten und solchen mit Migrationshintergrund zeigt sich, dass eine Ausdehnung der Bildungsinfrastruktur verbunden mit einem höheren Lernmitteleinsatz zu besseren Bildungsergebnissen und größeren Bildungschancen führen kann. Darüber hinaus sollte die Förderinfrastruktur in den Schulen ausgebaut werden. Die flächendeckende Einführung der Ganztagschule kann dazu beitragen, dass Schüler mit Bildungs- und Entwicklungsrückständen stärker individuell durch die Fachlehrer gefördert werden. Einige Schüler sind daneben aber auch auf weitere Unterstützungsmaßnahmen angewiesen – insbesondere wenn Erziehungsdefizite im Elternhaus bestehen. In diesen Fällen sollten auch Schulpsychologen eingesetzt werden. Um den Bildungserfolg jedes Schülers überprüfen zu können, ist die Vorgabe von verbindlichen Bildungsstandards hilfreich. Diese Bildungsstandards zielen auch darauf ab, die Anzahl der Bildungsabbrecher und die Anzahl der Schüler zu verringern, die der PISA-Risikogruppe zuzurechnen sind.

Wie die Darstellung der verteilungspolitischen Befunde gezeigt hat, ist das Armutsrisiko von Personen mit Migrationshintergrund deutlich überdurchschnittlich und hat sich im Gegensatz zu dem Armutsrisiko der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund auch in den letzten Jahren weiter erhöht. Da dies insbesondere auch für die Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund gilt, kommt der Bildungspolitik gerade für diese Familien eine besondere Bedeutung zu. Migranten weisen insbesondere dann eine geringere Bildungsrendite auf, wenn sie ihre Bildungsabschlüsse aus dem Ausland mitbringen. Für sie ist deshalb die Verwertung im Ausland erworbener Abschlüsse und damit deren Anerkennung im Inland zentral. Neben transparenten Verfahren zur Anerkennung sollten auch vermehrt Weiterbildungsangebote geschaffen werden, damit eventuell fehlende Kompetenzen nachgeholt werden können. Eine formale Anerkennung des ausländischen Abschlusses führt zu einer substanziellen Erhöhung der Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Arbeitsmarkteinstiegs. Neben der Anerkennung ist vor allem für die zugewanderten Flüchtlinge auch der schnelle Zugang zu Sprachkursen wichtig. In diesem Rahmen ist positiv zu werten, dass diese Integrationskurse auch für Asylbewerber und Geduldete geöffnet wurden, bei denen absehbar ist, dass sie sich längerfristig im Land aufhalten. Die gegenwärtige hohe Anzahl an Migrantenkinder in Deutschland stellt zudem neue Anforderungen an die Aus- und Fortbildung von Lehrerinnen und Lehrern. Um die Sprachförderung zu realisieren und die vielen

Flüchtlinge in der Schule optimal zu fördern, sind nicht nur entsprechend ausgebildete Lehrer, sondern auch zusätzliche Lehrerstellen notwendig.

Neben Arbeitslosen und Personen mit Migrationshintergrund sind darüber hinaus besonders häufig Alleinerziehende von Armut bedroht. Deshalb ist es entscheidend, den Zugang zum Arbeitsmarkt von Alleinerziehenden durch den weiteren Ausbau von Betreuungsangeboten zu verbessern. Die Betreuungsinfrastruktur für Kinder im Alter zwischen drei und sechs Jahren ist in Deutschland sehr gut ausgebaut. Ausbaubedarf besteht bei der Betreuung der Kinder im Alter unter drei Jahren, auch wenn in den vergangenen Jahren in diesem Bereich deutliche Fortschritte erzielt werden konnten. Besonderes Augenmerk verdienen Kinder und Jugendliche aber auch in kinderreichen Familien. Wie der 5. ARB verdeutlicht hat, liegt – entgegen der weitläufigen Wahrnehmung – das Armutsrisiko von Kindern deutlich höher als das von Rentnern, welches weiterhin unter dem Bevölkerungsdurchschnitt liegt. Das derzeitige System aus Steuern, Abgaben und Transfers bietet bisher keinen vollständigen Ausgleich für das Mehrkinderisiko, der Familienleistungsausgleich ist nicht ausreichend ausgebaut. Eine Weiterentwicklung des Kinderzuschlags zu einer verteilungspolitisch zielgerichteten, einkommensabhängigen Kindergrundsicherung sollte deshalb geprüft werden. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang auch die jetzt beschlossene Ausweitung des Unterhaltsvorschlusses für Alleinerziehende.

Der Ausbau der frühkindlichen Förderung, zusätzliche Ganztagschulen, eine bessere Integration von Flüchtlingen und weitere Ausgaben zur Stärkung der Durchlässigkeit im Bildungsbereich benötigen eindeutig zusätzliche Ressourcen. Bezogen auf die Bildungsausgaben ist daher für die beschriebenen Maßnahmen eine deutliche Ausweitung der realen Bildungsausgaben je Einwohner im Alter von unter 30 Jahren notwendig. Für die nächsten fünf Jahre sollten die realen Bildungsausgaben folglich noch deutlich erhöht werden, da die Anzahl der Personen im Alter von unter 30 Jahren noch nahezu konstant bleibt. Dies ist im Rahmen bestehender Haushalte möglich. Danach sollten Qualitätsverbesserungen des Bildungssystems bei konstanten realen Bildungsbudgets pro Kopf aus der dann entstehenden demografischen Rendite finanziert werden können.

Verringerung regionaler Disparitäten

Nach einem zunächst starken Aufholprozess des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner in den Jahren unmittelbar nach der Wiedervereinigung hat sich in den vergangenen Jahren nur eine zögerliche Konvergenz der Wirtschaftsleistung zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland gezeigt, die sich auch in den nächsten Jahren weiter verlangsamen dürfte. Allerdings hat sich in den ostdeutschen Bundesländern in den vergangenen Jahren ein deutlich stärkerer Rückgang der Arbeitslosigkeit gezeigt als in Westdeutschland. Die Einbeziehung der kaufkraftbereinigten Einkommen sowie der durch die regionale Arbeitslosigkeit beeinflussten Beschäftigungschancen in die Analyse der regionalen Entwicklung führt somit zu einem positiveren Bild hinsichtlich der Konvergenzfortschritte in Deutschland

(Röhl/Schröder, 2017). Dies zeigt sich auch beim spürbaren Rückgang der Anzahl der Kreisregionen mit stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen in Ostdeutschland. Im Ruhrgebiet hat die Anzahl der Kreise mit stark unterdurchschnittlichen Lebensbedingungen hingegen zugenommen, da einige Ruhrgebietsstädte nun neu in diese Kategorie fallen (Deutscher Bundestag, 2017). Der 5. ARB kommt zu dem vergleichbaren Befund, dass sich zwar immer noch eine Trennung zwischen Ost und West zeigt, es aber mittlerweile einige Kreise in Westdeutschland mit einem ähnlich niedrigen Bruttoinlandsprodukt wie in den östlichen Ländern gibt (Bundesregierung, 2017, S.151 f.).

Dem auch durch den Rückgang des Erwerbspotenzials rückläufigen Problem der Arbeitslosigkeit stehen aber in den Regionen der neuen Bundesländer die Bündelung weiterer Risikofaktoren für die gesellschaftliche Entwicklung gegenüber (Sachverständigenkommission, 2017, Kapitel III.3). Diese beziehen sich auf den immer noch hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen, die ungünstige Altersstruktur der Erwerbstätigen, die weit unterdurchschnittlichen Demografie-Ersatzraten in den MINT-Qualifikationen, die überdurchschnittliche Bedeutung der Hochaltrigen sowie die weit unterdurchschnittliche Engagementsquote (Bereitschaft zu freiwilligem bürgerschaftlichen Engagement) und die deutlich stärkere Neigung zu rechtsextremen Kräften. Diese Indikatoren unterlegen die zuvor entwickelte Aussicht auf einen Stillstand der Konvergenz mit einer gesellschaftlichen Struktur, die besondere Probleme bereiten dürfte. Es fehlen Kompensationskräfte aus der Gesellschaft in ihrer regionalen Bindung, um den Fliehkräften des Ökonomischen etwas entgegenzusetzen zu können. Das Risiko, dass in einzelnen Regionen der neuen Bundesländer, zumal fernab von den wirtschaftlichen Zentren und den Verkehrsnetzen, eine Lebensrealität des Abgehängtseins entsteht, ist auch bei rückläufiger Arbeitslosigkeit entsprechend groß und begründet damit eine besondere regionalpolitische Herausforderung. Das bisherige Instrumentarium der Regionalpolitik, das auf die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Unternehmensansiedlungen und Investitionsförderung setzt, scheint für diese gesellschaftlichen Problemlagen einiger Regionen Ostdeutschlands kaum geeignet zu sein.

Demgegenüber haben vor allem westdeutsche Städten erhebliche Strukturprobleme: Speziell im Ruhrgebiet ist die Arbeitslosigkeit seit der Trendwende auf dem gesamtdeutschen Arbeitsmarkt vor elf Jahren nur unterdurchschnittlich zurückgegangen. Die Kaufkraftarmut ist hier beträchtlich. Förderschwerpunkte der Regionalpolitik sind städtische Problemregionen jedoch bislang nicht. Die deutsche Regionalpolitik steht mithin vor einer grundlegenden Reform, einerseits durch das Betreten konzeptionellen Neulands und andererseits im Kontext bestehender, überkommener Systeme. In diesen Zusammenhang gehört auch, dass der Solidarpakt im Jahr 2019 ausläuft. Daher öffnet sich aktuell ein Zeitfenster, städtische Regionen mit Strukturproblemen und hoher Arbeitslosigkeit deutlich stärker als bisher in der Fördersystematik zu berücksichtigen. Daher sollte die Regionalpolitik sowohl mit einer regionalwirtschaft-

lichen Engagement-strategie die besonderen Herausforderungen in den neuen Bundesländern annehmen als auch einen Paradigmenwechsel einleiten und in zentralen Bereichen von der Förderung für Ostdeutschland und einem auf eher ländliche Regionen zugeschnittenen Instrumentenkasten zu einem gesamtdeutschen Fördersystem übergehen, das städtische Regionen mit Strukturproblemen stärker berücksichtigt.

Abschließende Bewertung

Die verteilungspolitische Ausgangslage in Deutschland hat sich im vergangenen Jahrzehnt deutlich stabilisiert. Die gute wirtschaftliche Entwicklung hat entscheidend dazu beigetragen, dass die allgemeine Lebenszufriedenheit auf einem sehr hohen Niveau liegt. Dennoch bleiben einige zentrale gerechtigkeitspolitische Herausforderungen für die politischen Entscheidungsträger, drei besonders gewichtige davon werden in der vorliegenden Stellungnahme sowie ausführlich in Anger et al. (2017) diskutiert: die persistente Langzeitarbeitslosigkeit, die bisher ausbleibende strukturelle Verbesserung bei der Aufwärtsmobilität sowie die sich verschiebenden regionalen Disparitäten in Deutschland.

Angesichts der in weiten Teilen positiven Entwicklung lautet die grundsätzliche Schlussfolgerung: Es besteht kein Bedarf an neuen Großsystemen oder an dem umfassenden Umbau bestehender Strukturen. Es muss vielmehr darum gehen, sehr spezifische Probleme sachangemessen zu behandeln. Alle drei Befunde könnten sich in den kommenden Jahren dann akzentuieren, wenn es nicht gelingt, bei der schulischen, beruflichen und arbeitsmarktbezogenen Integration von Migranten, der Verbesserung der Erwerbchancen von Alleinlebenden und bei der umfassenden, alle Stufen des schulischen und betrieblichen Qualifizierungssystems umfassenden Absicherung des raschen technologischen Wandels substantielle Fortschritte zu machen. Zudem ist zu beobachten, dass sich die individuellen Probleme der unzureichenden Aufstiegsmobilität und der Langzeitarbeitslosigkeit besonders regional verflechten und sich dort mit weiteren Risikofaktoren bündeln.

Diese Maßnahmen erfordern zunächst weitere Anstrengungen auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte – dies aber zu einer Zeit mit einer sehr günstigen gesamtfiskalischen Struktur aller öffentlichen Haushalte. Zudem befindet sich Deutschland demografisch gesehen zurzeit noch in der besten aller Welten, doch der demografische Übergang zeichnet sich bereits ab. Dieser wird beträchtliche Herausforderungen für den gesamtwirtschaftlichen Wachstumspfad mit sich bringen (IW, 2017). Eine investive Strategie ist daher erforderlich, um den demografischen Wandel zu meistern, aber auch, um noch bestehende gerechtigkeitspolitische Herausforderungen anzugehen. Beides zusammen betrachtet ist ein weiteres Indiz dafür, dass bei einer guten Ausgestaltung verteilungs- und wachstumspolitische Zielsetzungen nicht zwingend konfliktär zueinander sein müssen.

Literatur

Anger, Christina / Hüther, Michael / Klös, Hans-Peter / Niehues, Judith / Röhl, Klaus-Heiner / Schäfer, Holger, 2017, Gerechtigkeitspolitische Handlungsfelder in Deutschland: relevante Probleme angemessen angehen, IW-Policy Paper, Köln (erscheint demnächst)

Anger, Christina / Geis, Wido, 2017, Bildungsstand, Bildungsmobilität und Einkommen – Neue Herausforderungen durch die Zuwanderung, in: IW-Trends, 44. Jg., Nr. 1, Köln, S. 43–58

Beznoska, Martin et al., 2016, Faktencheck Gerechtigkeit und Verteilung: eine empirische Überprüfung wichtiger Stereotype, IW-Report, Nr. 29, Köln

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2015, Analyse der Verteilung von Einkommen und Vermögen in Deutschland, Projektbericht des IAW und ZEW in Zusammenarbeit mit dem IZA und Prof. Dr. Martin Biewen, Berlin

Bönke, Timm / Grabka, Markus M. / Schröder, Carsten / Wolff, Edward N. / Zyska, Lennard, 2016, The joint distribution of net worth and pension wealth in Germany, in: SOEPpaper 853, DIW Berlin, The German Socio-Economic Panel (SOEP)

Bundesregierung, 2017, Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin

Deutscher Bundestag, 2017, Stärkung strukturschwacher Regionen in Deutschland, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Britta Habelmann, Christian Kühn (Tübingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 18/10951, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/109/1810951.pdf> [17.3.2017]

Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2017, Perspektive 2035. Wirtschaftspolitik für den demografischen Übergang, IW-Studie, Köln (erscheint demnächst)

Niehues, Judith, 2017, Die Mittelschicht in Deutschland – vielschichtig und stabil, in: IW-Trends, Jg. 44, Heft 1, S. 3–20, Köln

Röhl, Klaus-Heiner / Schröder, Christoph, 2017, Regionale Armut in Deutschland, in: IW-Analyse, Nr. 117, Köln

Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung, 2017, Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung, Berlin

Schäfer, Holger / Schmidt, Jörg / Stettes, Oliver, 2014, Moderne Arbeitsmarktverfassung, IW-Positionen, Nr. 66, Köln

Seils, Eric / Höhne, Jutta, 2016, Wie wirkt sich die Einwanderung auf die Armut aus?, WSI Verteilungsmonitor – Special Feature, September, Düsseldorf

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)1088

14. Juni 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 19. Juni 2017 zum

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Lebenslagen in Deutschland - Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht -
BT-Drucksache 18/11980
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Programm für soziale Gerechtigkeit - Konsequenzen aus dem Fünften Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drucksache 18/11796
- c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Norbert Müller (Potsdam), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Jedes Kind ist gleich viel wert - Aktionsplan gegen Kinderarmut - BT-Drucksache 18/9666
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Teilhabe statt Armut - Alle Menschen am Wohlstand beteiligen -
BT-Drucksache 18/12557

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände**Zusammenfassung**

Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht (Drucksache 18/11980) zeigt viele positive Entwicklungen auf: Die Einkommensungleichheit ist seit 2005 nicht mehr gestiegen (S. 118f), die Vermögensungleichheit ist in der Tendenz rückläufig (S. 129) und die Mittelschicht stabil (S. 76f). Diese Fakten schaffen eine wichtige Grundlage, um die oft ideologisch geprägte öffentliche Debatte zu versachlichen.

Richtigerweise ist die häufig falsche Wahrnehmung von Ungleichheit in der Bevölkerung auch Gegenstand des Berichts. Dieser zeigt, dass sich in der Wahrnehmung der Bevölkerung die Schere zwischen Arm und Reich in den vergangenen fünf Jahren deutlich gespreizt hat (S. 108f). Dies lässt sich aber anhand der Daten nicht nachweisen. Zudem denken zwei von drei Befragten, dass das Armutsrisiko in der Ruhestandsphase besonders hoch sei. Auch dies steht im Widerspruch zu empirischen Befunden.

Zu dem in der Öffentlichkeit viel diskutierten Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wirtschaftswachstum schließt sich die Bundesregierung in ihrem Bericht richtigerweise der Einschätzung des Jahresgutachtens 2015/2016 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung an. Es wird geschlussfolgert, dass der Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wirtschaftswachstum nicht eindeutig sei, so dass einzelne empirische Ergebnisse mit erheblicher Vorsicht interpretiert werden sollten (S. 50).

Obwohl der Bericht zu Recht hervorhebt, dass es sich bei dem Begriff der „prekären Arbeit“ um ein subjektives Konstrukt handelt (S. 84), werden bestimmte Arbeitsmarktentwicklungen, insbesondere die Entwicklung bei flexiblen Beschäftigungsformen, verzerrt dargestellt. So ist im Bericht von „zunehmend unsicheren Beschäftigungsverhältnissen“ die Rede (S. 113) und sie werden fälschlicherweise in Zusammenhang mit einem Anstieg des Niedriglohnbereichs gestellt (S. 379). Damit wird der Blick auf die tatsächlichen Ursachen von Armut und Notlagen

unnötigerweise versperert, zumal flexible Beschäftigungsformen die Teilhabemöglichkeiten am Arbeitsmarkt erhöhen und damit auch zum Abbau von Arbeitslosigkeit und Armut beitragen.

Die Feststellung, dass die Entwicklung der realen Bruttostundenlöhne im Zeitraum 1995 bis 2015 „in den unteren vier Dezilen zum Teil deutlich rückläufig“ war (S. 59) ignoriert die positiven Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und hinsichtlich der Reallohnentwicklung in den letzten Jahren: Aktuelle Forschungsergebnisse zeigen, dass in den Jahren 2010 bis 2015 die durchschnittlichen realen Bruttostundenlöhne der Beschäftigten in allen zehn Dezilen gestiegen sind und „von denjenigen 20 % der Arbeitskräfte mit den niedrigsten Löhnen im Jahr 2010, die in einer Beschäftigung blieben, mehr als die Hälfte fünf Jahre später nicht mehr zu den Geringentlohnerten [zählten]“. (DIW, Wochenbericht 21/2017, S. 407).

Im Einzelnen

I. Langzeitarbeitslosigkeit abbauen, Armut bekämpfen

Langzeitarbeitslosigkeit ist das Armutsrisiko Nummer eins und Beschäftigung daher der entscheidende Schlüssel zur Armutsvermeidung. Erfreulicherweise arbeitet der Armuts- und Reichtumsbericht an einigen Stellen die positiven Entwicklungen am Arbeitsmarkt und ihre positive Auswirkung auf das Armutsrisiko in Deutschland heraus. Hinreichend konkrete Vorschläge zur Reduzierung von Armut bzw. Armutsgefährdung werden im Bereich Arbeitsmarkt- / Beschäftigungspolitik allerdings nicht gemacht, z. B. wie Langzeitarbeitslosigkeit auch durch die bestehenden Instrumente wirkungsvoll bekämpft werden kann.

Für einen weiteren Abbau des harten Kerns der Arbeitslosigkeit ist eine konsistente, auf langfristige und möglichst nachhaltige Erfolge ausgerichtete Strategie erforderlich. Grundlage für eine erfolgreiche Integration jedes/jeder Langzeitarbeitslosen sind die präzise Feststellung der individuellen Stärken und Schwächen und die dazu passende Förderung, damit die persönlichen Potenziale unter Berücksichtigung realistischer Perspektiven am Arbeitsmarkt entfaltet werden können. Gerade bei Menschen, die bereits sehr lange Phasen nicht mehr erwerbstätig waren und die multiple Vermittlungshemmnisse haben, kommt es auf eine gezielte Aktivierung, passgenaue Beratung, bedarfsgerechte Förderung und Qualifizierung, ggf. schrittweise durch berufsanschlussfähige Teilqualifizierungen, und Vermittlung an.

Flexible Beschäftigungsformen, insbesondere die Zeitarbeit, können dabei helfen, Langzeitarbeitslose in Beschäftigung zu bringen. Der Einsatz von flexiblen Beschäftigungsformen und den mit dem Arbeitslosengeld II geschaffenen Beschäftigungsanreizen haben indes nicht „zu einer Ausdehnung des Niedriglohnbereichs geführt“, wie es im Bericht (S. 379, 2. Absatz) fälschlicherweise behauptet wird. Die Ausdehnung des sog. Niedriglohnbereichs fand vor den Reformen der Agenda 2010 statt. Seit Mitte des letzten Jahrzehnts wächst der Niedriglohnsektor nicht mehr.

II. Flüchtlinge durch Sprachförderung, Bildung und Arbeit integrieren

Der Integration in den Arbeitsmarkt kommt eine Schlüsselrolle für die gesamtgesellschaftliche Integration zu, wie auch im Bericht herausgestellt wird (S. 181). Die Bundesregierung hat viele Maßnahmen beschlossen, um die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Die Integration der Asylbewerber mit hoher Bleibeperspektive und der Geduldeten ohne Arbeitsverbot in die Ausbildung und Beschäftigung ist eine große Herausforderung, die ein langfristiges Engagement aller beteiligten Akteure und den Abbau verbleibender Hürden beim Arbeitsmarktzugang und im Bildungsbereich erfordert.

Für den Erwerb der deutschen Sprache ist insbesondere wichtig, dass zügig die Zuweisung in Sprachkursangebote und verpflichtende Integrationskurse für Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive und Geduldete ohne Arbeitsverbot eingeführt werden. Zudem sind mehr Investitionen im Bildungsbereich notwendig: eine bundesweite Schulpflicht nach drei Monaten für Flüchtlingskinder und der Berufsschulzugang auch für junge Flüchtlinge über 18 Jahre. Darüber hinaus müssen alle Instrumente der Ausbildungsförderung ab Abschluss des Ausbildungsvertrags auch für Asylbewerber mit hoher Bleibeperspektive und Geduldete ohne Arbeitsverbot zur Verfügung stehen. Weiterhin ist die vollständige Aufhebung des Beschäftigungsverbots in der Zeitarbeit notwendig, um Menschen ohne Berufserfahrung Chancen zu eröffnen.

III. Betreuungsinfrastruktur weiter ausbauen, Vereinbarkeit fördern

Der Bericht stellt die positiven Entwicklungen in Bezug auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf heraus (S. 328f). Bei der Erwerbstätigenquote liegen die Frauen fast gleichauf mit den Männern. Aber: Die Berufsbiografien von Männern und Frauen unterscheiden sich immer noch stark voneinander. Frauen sind in deutlich geringerem Stundenumfang erwerbstätig, entscheiden sich seltener für Branchen und Berufe mit höheren Verdienst- und Karrierechancen, haben viel längere familienbedingte Erwerbsunterbrechungen und erreichen damit entsprechend seltener Führungspositionen als Männer. Um dies zu ändern, müssen vor allem tradierte Rollenbilder aufgebrochen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf noch weiter vorangebracht werden. Das Elterngeld und das Elterngeld Plus sind wichtige Schritte. Auch der Ausbau einer hochwertigen, flexiblen und bezahlbaren Kinderbetreuung ist begrüßenswert, sollte aber noch schneller vorangehen. Fehlanreize im Sozial- und Steuerrecht, die insbesondere Frauen von einer (vollzeitnahen) Erwerbstätigkeit abhalten, sollten abgemindert werden.

IV. Debatte um flexible Erwerbsformen versachlichen

Obwohl der Armuts- und Reichtumsbericht zu Recht hervorhebt, dass es sich bei dem Begriff der „prekären Arbeit“ um ein subjektives Konstrukt handelt (S. 84), werden bestimmte Beschäftigungsentwicklungen, insbesondere flexible („atypische“) Beschäftigungsformen verzerrt dargestellt. So ist im Bericht

von „zunehmend unsicheren Beschäftigungsverhältnissen“ die Rede (S. 113) und sie werden fälschlicherweise in Zusammenhang mit einem Anstieg des Niedriglohnbereichs gestellt (S. 379). Tatsächlich ist die durchschnittliche Betriebszugehörigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern lt. OECD in einem Betrieb zwischen 2000 und 2015 von 10 auf 11 Jahre sogar angestiegen, so dass von „zunehmend unsicheren Beschäftigungsverhältnissen“ keine Rede sein kann. Durch die verzerrte Darstellung im Bericht wird der Blick auf die tatsächlichen Ursachen von Armut und Notlagen versperrt.

Flexible Beschäftigungsformen sind zu einem nicht unerheblichen Teil von den Beschäftigten erwünscht und erhöhen ihre Teilhabemöglichkeiten am Arbeitsmarkt: Teilzeit und geringfügige Beschäftigung erleichtern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Minijobs geben die Gelegenheit auf einen kleinen Hinzuverdienst, Zeitarbeit und befristete Beschäftigung unterstützen nachweislich den (Wieder-)Einstieg, insbesondere auch von Niedrigqualifizierten, ins Berufsleben.

Die Entwicklung der flexiblen und der „Normalbeschäftigung“ wird ebenfalls verzerrt dargestellt, indem derzeitige Daten mit der Situation unmittelbar nach der Wiedervereinigung verglichen werden, als in den neuen Ländern noch viele nicht zukunftsfähige Arbeitsplätze bestanden, deren Ende aber bereits besiegelt war. Zudem wird außer Acht gelassen, dass sich die Entwicklung der Erwerbsformen seit 2006 gedreht hat: In den letzten zehn Jahren ist die Zahl der abhängig Beschäftigten in einem „Normalarbeitsverhältnis“ gewachsen – zwischen 2006 und 2015 um rd. 2,7 Mio. Gleichzeitig war die Zahl der flexibel Beschäftigten sogar um rd. 40.000 rückläufig.

Zeitarbeit ist ein wichtiges Instrument für den deutschen Arbeitsmarkt. Nach den Zahlen der Bundesagentur für Arbeit aus dem 2. Halbjahr 2015 waren fast 70 % aller in der Zeitarbeit Beschäftigten zuvor nicht beschäftigt. Mehr als 20 % waren langzeitarbeitslos oder noch nie in Beschäftigung. Es ist ein großer Erfolg, dass diesen Menschen ein (Wieder-)Einstieg in Beschäftigung ermöglicht wird. Leider wird dieser Aspekt im Bericht völlig außen vor gelassen. Die Beschäftigung in der Arbeitnehmerüberlassung wird stattdessen abwertend als „atypisch“ bezeichnet. Zeitarbeit ist ein vollwertiges Beschäftigungsverhältnis, in dem alle Regelungen des Arbeitsrechts vollumfänglich Anwendung finden. Die Branche hat eine der höchsten Tarifbindungen aller Wirtschaftszweige in Deutschland. Nahezu jedes Arbeitsverhältnis in der Zeitarbeit ist durch Tarifverträge arbeitsvertraglich abgesichert. Fast 80 % aller Zeitarbeitnehmer arbeiten zudem in Vollzeit.

Befristete Arbeit ist gerade für junge Menschen eine wichtige Möglichkeit, erste Erfahrungen mit dem Arbeitsmarkt zu sammeln. Der Bericht gibt ein verzerrtes Bild dieser Möglichkeit wieder. Er stellt die Aussage in den Vordergrund, dass die Mehrheit der Beschäftigten als Berufseinsteiger befristet beschäftigt wird (S. 320f). Unberücksichtigt bleibt jedoch, dass die Zahl der befristet angestellten in Relation zu allen Erwerbstätigen konstant und sogar leicht rück-

läufig ist. Nicht einmal neun Prozent aller Arbeitsverhältnisse sind befristet und der Anteil der nach Ablauf einer Befristung weiterbeschäftigten Arbeitnehmer steigt. Dieser liegt bei fast 75 %. Über ein Drittel wird sogar in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis übernommen. Diese positiven Effekte finden im Bericht leider keinen Niederschlag.

Die Feststellung im Bericht, dass die Zahl der **Teilzeitbeschäftigten** deutlich zugenommen hat (S. 83), ist richtig; Teilzeit wird in mehr als 90 % der Fälle von den Beschäftigten selber gewünscht und angestrebt. Der Gesetzgeber hat diesen Trend noch dadurch erheblich verstärkt, dass sie einen gesetzlichen Teilzeitanspruch geschaffen haben. Es ist daher widersprüchlich, die gestiegene Teilzeitquote zu bedauern, wenn genau diese Entwicklung durch die Gesetzgebung gefördert wird. Die Erfüllung von Teilzeitanträgen ist gerade für kleine und mittlere Unternehmen mit großen Belastungen verbunden. Diese würden durch einen Anspruch auf befristete Teilzeit oder einseitige Rückkehrrechte noch dramatisch zunehmen. Die ausfallende Arbeitsleistung müsste durch andere Mitarbeiter zumeist aufgefangen werden, da besonders befristete Ersatzstellungen kaum möglich und bei einem einseitigen Rückkehranspruch auch kaum planbar wären. Eine weitere Verrechtlichung und Bürokratisierung des Teilzeitantrags ist daher abzulehnen.

Es bestehen bereits ausreichende gesetzliche Ansprüche, die Arbeitszeit zu verändern, um privaten Verantwortlichkeiten gerecht werden zu können. So ermöglichen die umfangreichen Ansprüche des Teilzeit- und Befristungsgesetzes, das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz ebenso wie das Pflegezeit- und das Familienpflegegesetz die Gestaltung der Arbeitszeit weitgehend nach den Wünschen des Arbeitnehmers. Reduzieren Arbeitnehmer ihre Arbeitszeit aus Gründen wie Erziehung von Kindern oder Pflege von Angehörigen, so können sie nach Ablauf der vereinbarten Eltern- oder Pflegezeit wieder zu ihrer ursprünglichen, vertraglich vereinbarten Arbeitszeit zurückkehren.

Darüber hinaus engagieren sich Unternehmen weit über die gesetzlichen Vorschriften hinaus, um den Bedürfnissen ihrer Mitarbeiter entgegen zu kommen, soweit dies betrieblich umsetzbar ist. Das Bundesfamilienministerium hat festgestellt, dass fast 80 % der Betriebe, in denen ein Mitarbeiter den Wunsch nach Verlängerung der Arbeitszeit äußert, diesen Wunsch so schnell wie betrieblich möglich umsetzen.

V. Prävention muss frühzeitig ansetzen

Zu Recht weist der Bericht darauf hin, dass es wichtig ist, bereits im Kinder- und Jugendalter durch Prävention (S. 275ff) die richtigen Weichen zu stellen. Denn es ist nicht hinnehmbar, dass die gesundheitliche Situation von Kindern vom sozialen Status ihrer Eltern abhängt und z. B. ungünstiges Rauch- und Ernährungsverhalten über die Generationen weitergegeben wird. Mit Präventionsmaßnahmen, die schon in der Kindheit und Jugend ansetzen, lassen sich am effektivsten gesundheitsschädliche Verhaltensweisen verhindern oder verringern, noch bevor sich diese manifestieren können. Eine besondere Bedeutung kommt hierbei den psychischen Störungen zu.

Viele der im Erwachsenenalter auftretenden psychischen Störungen, die mit langen Arbeitsunfähigkeitszeiten einhergehen, sind auf erste Beeinträchtigungen im Kinder- und Jugendalter bzw. jungem Erwachsenenalter zurückzuführen.

Richtigerweise macht der Bericht darauf aufmerksam, dass sich im Erwachsenenalter die Abhängigkeit der Gesundheit vom Bildungsniveau und vom sozialen Status fortsetzt einhergehend mit riskanterem Gesundheitsverhalten und geringerer Nutzung präventiver Angebote wie z. B. Impfungen oder Gesundheits-Check-ups (S. 413f).

VI. Krankenversicherungsschutz gut etabliert

Erfreulich ist, dass die Zahl der Personen ohne Krankenversicherungsschutz stark zurückgegangen ist und heute deutlich unter 100.000 Personen liegt. Hierzu haben insbesondere Maßnahmen wie die Krankenversicherungspflicht und der Notlagentarif in der privaten Krankenversicherung beigetragen, in dem privat Krankenversicherte mit Beitragsschulden eine kostengünstige Absicherung des Krankheitsrisikos erfahren können.

VII. Betriebliche Gesundheitsförderung nicht durch Besteuerung erschweren

Aus dem Armuts- und Reichtumsbericht geht hervor, dass Arbeitslose im Vergleich zu Erwerbstätigen einen schlechteren Gesundheitszustand haben. Dies gilt insbesondere auch für die psychische Gesundheit. Trotzdem reduzieren sowohl die öffentliche Diskussion als auch viele Forschungsvorhaben Arbeit auf ihr gesundheitsschädigendes Potenzial.

Einen wesentlichen und erfolgreichen Beitrag zur Gesundheit ihrer Beschäftigten leisten die Unternehmen im Rahmen des gesetzlich verpflichtenden Arbeits- und Gesundheitsschutzes, der der Bekämpfung betrieblich bedingter Ursachen von Krankheiten und Unfällen dient. Darüber hinaus gehende freiwillige Maßnahmen der Unternehmen im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung könnten erleichtert werden, indem lohnsteuerliche Regelungen praxisgerechter ausgestaltet werden (§ 3 Nr. 34 EStG). Die Erfahrung der betrieblichen Praxis zeigt, dass die Einhaltung dieser Freibetragsregelung bei den Unternehmen viel bürokratischen Aufwand verursacht und so die betriebliche Gesundheitsförderung erschwert. Die vom Steuerrecht gesetzte Begrenzung von Leistungen der betrieblichen Gesundheitsförderung auf 500 € pro Beschäftigten und je Kalenderjahr sollte ersatzlos gestrichen werden. Auf diese Weise würden das Steuerrecht vereinfacht und zugleich die Rahmenbedingungen für die betriebliche Gesundheitsförderung und Prävention verbessert. Durch die Anknüpfung an das SGB V ist bereits hinreichend sichergestellt, dass nur die vom Gesetzgeber als förderungswürdig angesehenen Leistungen steuer- und beitragsbefreit werden

VIII. Armutsgefährdung im Alter zielgerichtet bekämpfen

Im Bericht wird zutreffend darauf hingewiesen, dass ältere Personen über 65 Jahre weniger armutsgefährdet sind als die übrigen Altersgruppen (S. 437f). Auch die aufgeführten Fallgruppen von Personen, die im Alter besonders armutsgefährdet sind, geben

die Realität zutreffend wieder. Anders als im Bericht behauptet, ist das am 1. Juli 2014 verabschiedete Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungsgesetz jedoch kaum geeignet, die Risiken von Altersarmut zu mildern. Die abschlagsfreie „Rente ab 63“ wird fast ausschließlich von Personen mit durchgehenden Erwerbsbiografien in Anspruch genommen, die gerade nicht von Altersarmut gefährdet sind. Auch mit der gleichzeitig eingeführten Erhöhung der sog. „Mütterrente“ kann die Gefahr künftiger Altersarmut nicht vermieden werden, da diese Erhöhung ganz überwiegend den heutigen – in der Regel gut versorgten – Rentnern zugutekommt. Die BDA hat daher beide Maßnahmen abgelehnt, weil sie nicht zielgenau sind, aber die Rentenversicherung bis 2030 mit zusätzlichen Kosten von insgesamt mindestens 160 Mrd. € belasten wird. Einzig die Verbesserung der Erwerbsminderungsrente ist ein geeigneter Schritt gewesen, um Armutsgefährdung zu mildern.

IX. Auch für leistungsschwächere junge Menschen gute Chancen auf eine duale Ausbildung

Der Behauptung, an den Hauptschulen blieben leistungsschwache Schüler unter sich und ohne Orientierung nach oben, muss widersprochen werden (S. 226). Der Bericht schaut ausschließlich auf Schulformwechsel in der Sekundarstufe 1 und blendet die beruflichen Schulen völlig aus, an denen alle Schulabschlüsse nachgeholt werden können. Der Bericht konstatiert selbst, dass 33 % der Hauptschüler der 9. Klasse ein Jahr später weiterhin die Schule besuchen und einen höheren Schulabschluss anstreben (S. 236). Unter den Abgängern der beruflichen Schulen hatten 2015 9 % den Hauptschulabschluss erworben, 23 % den mittleren Abschluss und 18 % die Hochschulreife.

Der Bericht konstatiert zu Unrecht, dass Schulabgänger ohne Schulabschluss bzw. mit niedrigem Schulabschluss strukturell schlechtere Chancen bei der Ausbildungssuche hätten. Jugendlichen mit Hauptschulabschluss stünden immer weniger Ausbildungsmöglichkeiten offen. Dies ist nicht richtig. Die Lage auf dem Ausbildungsmarkt hat sich für alle Jugendlichen verbessert. Die Einmündung von Jugendlichen ohne Schulabschluss in eine Berufsausbildung ist in den letzten Jahren stabil geblieben, obwohl es demografisch bedingt weniger dieser Jugendlichen gab. In 2016 gab es das neunte Jahr in Folge mehr unbesetzte Ausbildungsplätze als unversorgte Bewerber. Mit der Ausweitung der ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH) und dem neuen Instrument der assistierten Ausbildung (AsA) werden insbesondere leistungsschwächere Jugendliche unterstützt. Zudem spielen die vorhandenen Kompetenzen der Ausbildungsplatzbewerber eine immer größere Rolle, nicht nur Noten entscheiden über den Erfolg. So kommen auch junge Menschen zum Zuge, die in traditionellen Bewerbungsverfahren eher nicht aufgenommen worden wären.

X. Fortsetzung einer verantwortungsvollen Tariflohnpolitik bleibt unerlässlich

Richtigerweise hebt der Bericht im Rahmen der Analyse zur Entwicklung der Tarif- und Effektivverdienste hervor, dass die Lohnzurückhaltung Anfang der 2000er Jahre sowie die betriebliche Flexibilität – durch zuvor getroffene tarifvertragliche Lösungen –

die wichtigsten Instrumente bei der Abfederung des Einbruchs der Wirtschaftsleistung während und nach der Finanz- und Wirtschaftskrise in 2008/2009 waren (S. 74f).

Im Zusammenhang mit der Darstellung der Lohnzurückhaltung ist es jedoch wichtig, auch auf die tatsächliche Höhe des durchschnittlichen Lohnniveaus hinzuweisen. Diese Relation verdeutlicht, wie wichtig die Phase der Lohnzurückhaltung für die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und die Arbeitsplatzsicherheit in Deutschland war. Denn selbst nach den Jahren der überaus moderaten Tariflohnentwicklung und noch vor der Zeit der wieder stärker steigenden Löhne und Gehälter nach der Wirtschaftskrise in 2010 lag der durchschnittliche tarifliche Bruttostundenverdienst im produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor bei 20,47 €. In Betrieben ohne Tarifbindung lag er hier bei 17,39 € und damit immer noch deutlich über dem damaligen EU-28 Durchschnitt von 14,10 €. (Quelle: Statistisches Bundesamt, Tarifbindung in Deutschland 2010; Eurostat, 2016).

Der durchschnittliche Bruttostundenverdienst liegt in Deutschland nach letzten vergleichbaren Zahlen mit 17,78 € fast 16 % oberhalb des durchschnittlichen Bruttostundenverdiensts in allen EU-Ländern. Der durchschnittliche Bruttostundenlohn in den EU-28-Ländern beträgt 15,35 € (Eurostat 2017, Werte für 2014). Die Fortsetzung einer verantwortungsvollen moderaten und branchenspezifischen Tariflohnpolitik bleibt daher auch weiterhin unerlässlich.

Die Feststellung, dass die Entwicklung der realen Bruttostundenlöhne im Zeitraum 1995 bis 2015 „in den unteren vier Dezilen zum Teil deutlich rückläufig“ war (S. 59), ignoriert die positiven Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und hinsichtlich der Reallohnentwicklung in den letzten Jahren: So sind die Chancen der Integration auf dem Arbeitsmarkt heute sehr viel größer als noch vor 20 Jahren. Ehemals Arbeitslose steigen aber oftmals am unteren Rand des Lohngefüges ein, was den Lohndurchschnitt der „unteren 40 %“ senkt. Jedoch verbleiben die Menschen nicht dauerhaft am Ende des Lohngefüges. Bei den „unteren 40 % der Beschäftigten“ der 90er Jahre handelt es sich nicht mehr um dieselbe Personengruppe wie heute. Aktuelle Forschungsergebnisse

zeigen, dass „von denjenigen 20 % der Arbeitskräfte mit den niedrigsten Löhnen im Jahr 2010, die in einer Beschäftigung blieben, mehr als die Hälfte fünf Jahre später nicht mehr zu den Geringentlohnerten [zählten]“. Zudem gilt für die Jahre 2010 bis 2015, dass die durchschnittlichen realen Bruttostundenlöhne der Beschäftigten in allen zehn Dezilen gestiegen sind (DIW, Wochenbericht 21/2017 S. 407).

XI. Gesetzlicher Mindestlohn: Anpassung nachlaufend am Tarifindex beibehalten

Der Bericht beschreibt die Folgen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns (S. 67) unzureichend. Er blendet dessen Wirkung als Beschäftigungshemmnis gerade für die schwächsten Gruppen am Arbeitsmarkt wie z. B. Langzeitarbeitslose, Menschen ohne Arbeitserfahrung und / oder ohne zureichende Qualifikationen vollständig aus. Für diese Bevölkerungsgruppen besteht unverändert die Gefahr, dass durch den gesetzlichen Mindestlohn (zuzüglich Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen) ein Arbeitskostenniveau festgeschrieben wird, das die Arbeitsproduktivität überschreitet. Dies gefährdet für diese Menschen den Einstieg oder den Verbleib in Beschäftigung. In der derzeit guten und auch von Sonderfaktoren (wie z. B. starke Binnennachfrage in Folge der Niedrigzinspolitik) positiv beeinflussten Arbeitsmarktlage werden diese Risiken teilweise überdeckt. Sie bestehen jedoch fort und drohen sich im nächsten Abschwung als Beschäftigungsverluste zu realisieren.

Erste Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns zeigen sich im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. Um den Jahreswechsel 2014/2015 ist die Zahl der Minijobs in Deutschland deutlich gefallen. Dieser Rückgang wurde durch verstärkte Umwandlung solcher Jobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung jedoch nur teilweise ausgeglichen (IAB-Kurzbericht 11/2017).

Der Mindestlohn ist ein massiver Eingriff in die Tarifautonomie, dessen Bewährungsprobe in wirtschaftlich schwerer Zeit noch bevorsteht. Daher bleibt es auch für seine künftigen Anpassungen notwendig und unverzichtbar, dass diese sich am Tarifindex des Statistischen Bundesamts orientieren.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)1089

14. Juni 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 19. Juni 2017 zum

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Lebenslagen in Deutschland - Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht -
BT-Drucksache 18/11980
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Programm für soziale Gerechtigkeit - Konsequenzen aus dem Fünften Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drucksache 18/11796
- c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Norbert Müller (Potsdam), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Jedes Kind ist gleich viel wert - Aktionsplan gegen Kinderarmut - BT-Drucksache 18/9666
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Teilhabe statt Armut - Alle Menschen am Wohlstand beteiligen -
BT-Drucksache 18/12557

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung

Zusammenfassung

Diese Stellungnahme beurteilt den Fünften Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Dabei wird neben einer Einordnung des aktuellen Stands der Berichtslegung, Weiterentwicklungspotenzial aufgezeigt und auf Basis der gegenwärtigen Ergebnisse notwendige Politikmaßnahmen erörtert. Der Schwerpunkt der Stellungnahme liegt dabei im Bereich Reichtum.

Aktueller Stand der Berichtslegung

Seit der Jahrtausendwende muss jede Bundesregierung einmal in der Legislaturperiode zum aktuellen Stand bzw. der Entwicklung von Armut und Reichtum und den damit einhergehenden Teilhabechancen in unserer Gesellschaft berichten und Stellung beziehen. Die Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung sind inzwischen zu einem zentralen und nicht mehr wegzudenkenden Bestandteil der Debatte um materielle Verteilung und sozialer Ungleichheit geworden. Ergänzt wird die öffentliche Diskussion durch weitere Berichte zum Beispiel vom

Paritätischen Gesamtverband (2017), dem Deutschen Gewerkschaftsbund (2016) oder dem WSI (Spannagel 2016). Durch diese Kombination entsteht ein umfangreiches Bild zur aktuellen Verteilungslage in Deutschland. Aufbauend darauf kann und muss eine Debatte zu nötigen Politikmaßnahmen geführt werden.

Seit der Veröffentlichung des ersten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung im Jahr 2001 ist der Erstellungsprozess kontinuierlich verbessert worden. Der aktuelle Bericht ist dabei von besonderer Transparenz geprägt. Auf der Internetseite <http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de> werden neben allen Berichten, alle wissenschaftlichen Studien, die im Rahmen der Berichtslegung in Auftrag gegeben wurden, sowie die Indikatoren übersichtlich bereitgestellt. Zudem hat ein breites wissenschaftliches Gutachtergremium den Erstellungsprozess begleitet.

Die Schwerpunktsetzung der ersten Berichte lag, u.a. aufgrund der Datenlage, im Bereich der Armut und vor allem auf den Einkommen der Menschen in

Deutschland. Die letzten Berichte haben verstärkt auch Reichtum und das private Vermögen in den Blick genommen. Dies ist eine eindeutige Verbesserung der Berichtslegung, denn die materielle Verteilung in Deutschland kann nur so umfänglich beurteilt werden. Allerdings besteht in einigen Bereichen der Berichtslegung immer noch erhebliches Weiterentwicklungspotenzial – auf dieses wird im Folgenden näher eingegangen.

Weiterentwicklungspotenzial der Berichtslegung

Weiterentwicklungspotenzial für zukünftige Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung besteht vor allem im Bereich der Datenlage und inhaltlich in der gemeinsamen Betrachtung von Einkommen, Vermögen und Vermögensübertragungen, also Erbschaften und Schenkungen, sowie deren zukünftigen Entwicklungen.

Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung spricht, wie auch bereits die Vorgängerberichte, offen an, dass die Datenlage gerade im Bereich Reichtum nicht optimal ist. Generell betrifft dies die oberen 1 Prozent der Einkommens- und Vermögensverteilung. Zudem sind grundsätzlich nur sehr spärlich Informationen zu Erbschaften und Schenkungen auswertbar. Dies ist insofern ein Problem, als hohe Einkommen und Vermögen mit überdurchschnittlichen Entfaltung- und Gestaltungsmöglichkeiten einhergehen (BMAS 2017) und deshalb gerade die Politik ein Interesse daran haben sollte, über die Verteilung am oberen Rand informiert zu sein, aber auch die Gesellschaft insgesamt hat ein Recht auf diese Information. Hinzu kommt in den letzten Jahren die Diskussion um verstärkt leistungslos erworbenen Reichtum durch Erbschaften und Schenkungen. In dieser Form erworbener Reichtum gepaart mit sehr großer Ungleichheit kann die Akzeptanz in die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung dezimieren (BMAS 2017). Die unzureichende Datenlage gilt es deshalb endlich und nachdrücklich von politischer Seite anzugehen. Das im Rahmen der Berichtslegung erstellte Gutachten des ZEW (2015) fasst mögliche Verbesserungsvorschläge im Bereich des oberen Rands der Einkommens- und Vermögensverteilung sowie bei Erbschaften und Schenkungen zusammen. Die größten Forschungslücken würde eine amtliche Erfassung der nicht-steuerpflichtigen Fälle von Erbschaften und Schenkungen sowie aller Vermögenswerte schließen.

Ein wichtiger inhaltlicher Aspekt, der in zukünftigen Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung berücksichtigt werden muss, ist die gemeinsame Betrachtung von Einkommen und Vermögen sowie Erbschaften und Schenkungen. Denn eine um-

fassende Bewertung der materiellen Lage von Menschen kann nur unter Berücksichtigung aller drei Größen erfolgen. Dabei gilt es gesellschaftliche Gruppen sowie Regionen in Deutschland zu identifizieren, die in mehreren der genannten Dimensionen materiell benachteiligt bzw. privilegiert sind. Des Weiteren gilt es, neben dem aktuellen Stand eine Betrachtung über die Zeit und gerade auch von möglichen zukünftigen Entwicklungen abzuschätzen.

Gegenwärtige Ergebnisse und Politikmaßnahmen

Im Bereich Reichtum sind im fünften Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung drei Punkte zentral:

- Die Reichtumsquote¹ gemessen am verfügbaren Einkommen² ist seit 1995 von 6,1 Prozent auf 8,2 Prozent im Jahr 2014 gestiegen. Die Armutsrisikoquote³ ist im gleichen Zeitraum von 11,6 Prozent auf 15,8 Prozent gestiegen. Somit ist die Ungleichheit im Bereich Einkommen insgesamt gestiegen (Gini-Koeffizient⁴ 1995: 0,256; 2014: 0,290).
- Die Nettoprivatvermögen⁵ sind deutlich ungleich verteilt als das verfügbare Einkommen. Die oberen 10 Prozent der Haushalte verfügen aktuell über fast 60 Prozent des gesamten Vermögens, die untere Hälfte besitzt fast nichts oder ist sogar verschuldet.
- Das steuerlich erfasste Erbschafts- und Schenkungsvolumen ist in den letzten Jahren gestiegen. Erbschaften und Schenkungen stellen in Westdeutschland im Jahr 2010 ein Drittel des Privatvermögens. Schaut man sich nur die Haushalte an, die bereits einen Transfer erhalten haben, sind es über 50 Prozent (Westermeier, Tiefensee, Grabka 2016).⁶

Diese Ergebnisse basieren für das Einkommen und Vermögen, wie bereits angesprochen, auf Datengrundlagen, die vor allem den oberen Rand der Verteilung nicht umfänglich erfassen. Die genannten Zahlen stellen somit eher eine Untergrenze der tatsächlichen Verhältnisse dar. In Bezug auf Vermögen ist somit aktuell eine große Ungleichheit festzustellen und bei den Einkommen eine über die Zeit gestiegene. Hinzu kommt, dass Erbschaften und Schenkungen in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben – gerade sie bedrohen die Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit in Deutschland. Meinen wir es also ernst mit diesen beiden Prinzipien, dann sind folgende drei Politikmaßnahmen zentral:

- **Kostenlose Bildung.** Bildung dient nicht nur der materiellen Absicherung und bietet Schutz vor Armut durch den Zugang zu gut entlohnter Erwerbsarbeit, sondern ist der Schlüssel für volle

¹ Definition: Personen mit mehr als 200 Prozent des mittleren Einkommens (Median).

² Definition: Alle Einnahmen von Personen und privaten Haushalten nach Abzug von Steuern und Sozialbeiträgen, inklusive Transferzahlungen.

³ Definition: Personen mit weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens (Median).

⁴ Definition: Der Gini-Koeffizient nimmt Werte zwischen 0 und 1 an; bei 0 besitzen alle Personen gleich viel und bei 1 besitzt eine Person alles und alle anderen nichts.

⁵ Definition: Sachvermögen + Finanzvermögen – Verbindlichkeiten.

⁶ Ergänzt wird dieses Bild von einer nicht repräsentativen Studie von Lauterbach et al. (2016), die für zwei Drittel der befragten, sehr vermögenden Haushalte (frei verfügbares Geldvermögen von mindestens 1 Million Euro) Erbschaften und Schenkungen als relevanten Grund für ihren Vermögensreichtum identifizieren.

gesellschaftliche Teilhabe. Gerade der (weitere) Ausbau der frühkindlichen Bildung ist hier ein zentraler Punkt.

- **Progressive Besteuerung von Kapitalerträgen.** Arbeit und Kapital müssen wieder im gleichen Maße im Rahmen der persönlichen Einkommensteuererklärung progressiv besteuert werden, vor allem da höhere Einkommen sehr häufig aus Kapitalerträgen bestehen.
- **Progressive Erbschaft- und Schenkungsteuer auf alle Vermögenswerte.** Vermögensübertragungen sind leistungslos erworbenes Einkommen. Gerade hohe Übertragungen sollten deshalb besteuert werden.

Diese Maßnahmen tragen alle zur Umverteilung von materiellen und immateriellen Ressourcen bei und sind ein Baustein für mehr Leistungsgerechtigkeit und Chancengleichheit in unserer Gesellschaft.

Literatur

BMAS (2017) Lebenslagen in Deutschland – Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

Deutscher Gewerkschaftsbund (2016) Gerecht verteilen – Wohlstand sichern. DGB Verteilungsbericht 2016.

Lauterbach, W., Ströing, M., Grabka, M. M. und Schröder, C. (2016) HViD - Hochvermögende in Deutschland - Abschlussbericht zu den Ergebnissen der Befragung. Universität Potsdam.

Paritätischer Gesamtverband (2017) Menschenwürde ist Menschenrecht – Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017.

Spannagel, D. (2016) Soziale Mobilität nimmt weiter ab. WSI-Verteilungsbericht 2016. WSI Report Nr. 31.

Westermeier, C., Tiefensee, A. und Grabka (2016) Erbschaften in Europa: Wer viel verdient, bekommt am meisten. DIW-Wochenbericht 17/2016.

ZEW (2015) Möglichkeiten zur Verbesserung der statistischen Datengrundlage zur Beschreibung höchster Einkommen und Vermögen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)1091

14. Juni 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 19. Juni 2017 zum

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Lebenslagen in Deutschland - Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht -
BT-Drucksache 18/11980
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Programm für soziale Gerechtigkeit - Konsequenzen aus dem Fünften Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drucksache 18/11796
- c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Norbert Müller (Potsdam), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Jedes Kind ist gleich viel wert - Aktionsplan gegen Kinderarmut - BT-Drucksache 18/9666
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Teilhabe statt Armut - Alle Menschen am Wohlstand beteiligen -
BT-Drucksache 18/12557

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH

A Einleitung

Der Verfasser teilt die Einschätzung, dass Armut und „Kinderarmut [...] verheerende Folgen für die Betroffenen, die Gesellschaft und die Demokratie“ haben (Antrag DIE LINKE, BT-Drs. 18/9666, S. 1). Armut, fehlende Teilhabe, schlechtere Bildungs- und Berufsbiografien, gesundheitliche Probleme (einschließlich einer kürzeren Lebenserwartung) bedingen sich gegenseitig und setzen sich häufig in der nächsten Generation fort. Dass die Lebenschancen derart (und möglicher Weise in wieder zunehmendem Maße) vom Zufall der Geburt abhängen, ist nicht gerecht. Dazu tritt ein instrumentelles Argument: Sorgen schlechte Startchancen dafür, dass das eigene Potential nicht genutzt werden kann, fällt auch der Beitrag zur Gemeinschaft geringer aus (durchaus nicht nur im engen Sinne eines Beitrags

zur ökonomischen Wertschöpfung verstanden). Umgekehrt zeigen Studien, dass möglichst frühe Hilfen am effizientesten dazu beitragen können, den in allen drei Anträgen skizzierten Teufelskreis zu durchbrechen (siehe etwa die Arbeiten des Ökonomie-Nobelpreisträger James J. Heckman).¹

Der kürzlich vorgelegte Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht (ARB) liefert anhand zahlreicher Kennziffern ein aktuelles, wenn auch sicher nicht vollständiges Bild von Armut und Reichtum in Deutschland. Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim hat im Rahmen des ARB die Studie „Analyse der Verteilung von Einkommen und Vermögen in Deutschland“ verfasst.²

In der vorliegenden Stellungnahme kann aufgrund der kurzen Bearbeitungszeit der ARB (Unterlage a) nicht umfassend kommentiert werden. Die Stellungnahme beschränkt sich daher auf die drei übrigen

¹ <http://heckmanequation.org/>

² Das ZEW war Teil eines Projektkonsortiums; ebenfalls beteiligt waren das IAW Tübingen, das IZA Bonn und Prof. Martin Biewen (Tübingen).

Unterlagen: Die Fraktion DIE LINKE zieht in einem Antrag Konsequenzen aus dem 5. ARB. Der Antrag wird in Abschnitt 0 kommentiert. Der Aktionsplan gegen Kinderarmut derselben Fraktion ist Gegenstand von Abschnitt 0. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat einen Antrag zu „Teilhabe statt Armut“ vorgelegt, der über die Frage der Kinderarmut hinausgeht. Kommentare hierzu finden sich in Abschnitt 0.

B Antrag der Fraktion DIE LINKE zu den Konsequenzen aus dem Fünften Armut- und Reichtumsbericht

Die Forderung, in Zukunft im ARB auch „verdeckte Armut“ auszuweisen, ist zu begrüßen. Gleiches gilt für die gesundheitliche Ungleichheit, einschließlich der Unterschiede bei der Lebenserwartung. Ungleichheit ist hier buchstäblich eine Frage von Leben und Tod; dieser Aspekt wird in der öffentlichen Debatte, die stark auf Einkommensvergleiche zu einem Zeitpunkt fokussiert, bisher eher wenig thematisiert.

„Leider ist aber insbesondere der Schwerpunkt Reichtum unzureichend umgesetzt, wenn der Bericht selbst ausführt, dass offizielle Zahlen nicht vorliegen und Analysen auf Stichprobenerhebungen angewiesen sind, die tendenziell die Hochvermögen unterschätzen (S. 581)“. Eine Verbesserung der Datenlage wäre in der Tat höchst wünschenswert. Derzeit muss in Wissenschaft und Politikberatung stets eine Entscheidung zwischen Aktualität und Abdeckung auch der ärmeren Haushalte (Sozio-oekonomisches Panel) und großen Fallzahlen und Erfassung auch der hohen Einkommen (Lohn- und Einkommensteuerstatistik) getroffen werden. Über die hohen *Vermögen* ist sogar noch weniger bekannt.³

Dass der ARB „die Notwendigkeit der sozialpolitischen Umverteilung unterbelichtet“ und die „zentrale Verteilungsfrage“ nicht stellt, kann dem Bericht aus Sicht des Verfassers nicht zum Vorwurf gemacht werden. Allein die möglichst präzise Beschreibung von Armut und Reichtum ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Die politische Bewertung und das Erarbeiten von Reformvorschlägen sind nicht Aufgabe des ARB. Das schließt natürlich nicht aus, dass aus dem Kreise der Politik auf Lücken in der Darstellung hingewiesen wird (verdeckte Armut, Gesundheit). Wenn hier Informationen fehlen, die für die politische Entscheidungsfindung wichtig sind, sollte der Untersuchungsauftrag des nächsten ARB entsprechend angepasst werden.

Ein eigener Vorschlag in diese Richtung betrifft die *Beschreibung* der Umverteilung. Hier könnte der Armut- und Reichtumsbericht aus Sicht des Verfassers durchaus ausgebaut werden, um einmal pro Legislaturperiode eine möglichst genaue und umfassende Bestandsaufnahme zu liefern. Derzeit liegen nur wenige Studien zum gesamten Ausmaß der Umverteilung vor. So zeigt Bach (2016), dass die reichsten

zehn Prozent mit 41,5% dreimal mehr zum Steueraufkommen (einschließlich der indirekten Steuern wie der Mehrwertsteuer) beitragen als die ärmsten 40 Prozent (13,1% der Steuerzahlungen).⁴ Unter Berücksichtigung auch der Sozialversicherungsbeiträge tragen die reichsten 10 Prozent immer noch 32,8% des Aufkommens, gegenüber 13,2% in den unteren vier Dezilen. Trotz dieser durchaus beträchtlichen Umverteilung (bei der die Sozialtransfers noch nicht einmal berücksichtigt sind), gilt der im Antrag zitierte Befund aus dem ARB, dass die reichsten zehn Prozent auch nach Steuern und Transfers über so viel Einkommen verfügen wie die unteren 40 Prozent zusammen. Es ist aber wichtig, auch über das durchaus beträchtliche Ausmaß der bereits bestehenden Umverteilung regelmäßig Informationen zu erhalten, um zu einer Versachlichung der Debatte beizutragen.

Der Antrag enthält den Satz: „Besonders problematisch ist die dauerhafte Verfestigung von Armut: Wer in Armut fällt, bleibt häufiger dauerhaft arm (von 5,1 Prozent in 1995 auf 8,5 Prozent in 2013, S. 545).“. Nach diesen Zahlen sind über 90 Prozent der Personen *nicht* dauerhaft, also nur vorübergehend, arm. Ohne das mit auch vorübergehenden Armutphasen verbundene Leid in Abrede stellen zu wollen, ist dieser Befund – neben den genannten Zahlen zum Ausmaß der Umverteilung – ein weiteres Argument gegen alarmistische Warnungen vor einer dauerhaften Spaltung der Gesellschaft. Dennoch sollte natürlich versucht werden, den Anteil der dauerhaft Armen zu senken. Dass dies grundsätzlich möglich ist, legt der niedrigere Wert aus den Neunzigerjahren nahe. Derzeit ist allerdings jenseits von Fallstudien und dem Erfahrungswissen der Fachkräfte in der Sozialpolitik noch recht wenig über die *Dynamik* der Armut bekannt. Der Lebenslaufansatz des 5. ARB geht daher in die richtige Richtung, belichtet aber lediglich verschiedene Lebensphasen (bis 17, 18-34, 35-64, ab 65), ohne diese zu einem empirischen Gesamtbild zusammenzuführen. Das ist angesichts der Datenlage auch schwierig, da sich vor allem in den Sozialwissenschaften die quantitative Forschung lange vor allem auf Umfragedaten wie etwa das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) gestützt hat. In diesen Datensätzen lassen sich einzelne Personen und Haushalte selten über den gesamten Lebenslauf beobachten. Insbesondere in den Wirtschaftswissenschaften gibt es daher seit einigen Jahren die Tendenz, auf Basis administrativer Steuer- und insbesondere Sozialversicherungsdaten (Deutsche Rentenversicherung, Bundesagentur für Arbeit) komplette Erwerbsbiografien in den Blick zu nehmen, um die Ungleichheit über den Lebensverlauf zu dokumentieren.⁵ Allerdings fehlt in den Sozialversicherungsdaten der für die Armutsbereichterstattung wichtige Haushaltszusammenhang, d.h. es lassen sich nur die Einkommen, Arbeitslosigkeitsphasen usw. einzelner Personen beobachten. In den Daten der Einkommensteuerstatistik wiederum liegen zwar Angaben auf

³ Siehe hierzu etwa folgendes Gutachten des ZEW Mannheim: Löffler, Max, Andreas Peichl, Christian Wittneben und Carina Woodage (2015), [Möglichkeiten zur Verbesserung der statistischen Datengrundlage zur Beschreibung höchster Einkommen und Vermögen](#), Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

⁴ Bach, Stefan (2016): *Unsere Steuern: Wer zahlt? Wie viel? Wofür?*, Frankfurt/M, S.157.

⁵ Vgl. etwa Bönke, T., Corneo, G. und Lüthen, H. (2015): Lifetime Earnings Inequality in Germany, *Journal of Labor Economics* 33(1), 171-208.

Haushaltsebene vor, allerdings nur für die Personen, die eine Einkommensteuererklärung abgeben. Für die Armutsberichterstattung sind diese Daten daher nur begrenzt geeignet. Eine Verbesserung der Datenumlage zur Beschreibung von Armut im Lebenslauf wird sich nur durch eine Verknüpfung von Datensätzen (natürlich unter Gewährleistung der Anonymisierung) erreichen lassen, wie sie etwa in den skandinavischen Ländern praktiziert wird.

Die Forderung, die Zuständigkeit für die Armut- und Reichtumsberichterstattung einer unabhängigen Sachverständigenkommission zu übertragen, hat ihren Reiz, weil sich so die Glaubwürdigkeit und Wirkung des ARB vermutlich steigern ließen. Zugleich liefen Vorwürfe, die – wie im vorliegenden Antrag – aufgrund einzelner Korrekturen im Rahmen des Redaktionsprozesses dem Bericht eine „Apologie des Regierungshandelns“ unterstellen, ins Leere. Allerdings würde durch die Einrichtung einer Kommission die unvermeidliche politische Einflussnahme wahrscheinlich lediglich ins Vorfeld, also auf den Prozess der Kommissionsbesetzung, verlagert, sodass auch in Zukunft Raum für alternative Armutsberichte der Wohlfahrtsverbände und weiterer Akteure bliebe. Bei der vorgeschlagenen Beteiligung von Armut betroffener Personen an der Kommission sollte präzisiert werden, ob damit eine Anhörung oder eine Kommissionsmitgliedschaft gemeint ist. Erstere ist selbstverständlich wünschenswert; eine Kommissionsmitgliedschaft auf Basis sozio-ökonomischer Merkmale wäre problematischer. Da es sich um einen Armut- und Reichtumsbericht handelt, müsste man dann zumindest auf den Einwand gefasst sein, dass auch die Reichen (im Umfang ihres Bevölkerungsanteils oder gar ihres Anteils am Einkommen?) in der Kommission vertreten sein sollten. Um hier eine Asymmetrie zu begründen, müsste man den ARB dann ausdrücklich als Werkzeug der Armutsbekämpfung und nicht als (möglichst) neutrale Beschreibung der Zustände als Grundlage einer daran anschließenden politischen Debatte auffassen.

C Antrag der Fraktion DIE LINKE: Aktionsplan gegen Kinderarmut

Der Verfasser begrüßt den Vorschlag, seitens der Bundesregierung einen Aktionsplan gegen Kinderarmut aufzulegen, um dem wichtigen Thema die erforderliche Aufmerksamkeit zu verschaffen und es zu einer zentralen gesellschaftlichen Aufgabe der nächsten Jahre zu machen (vgl. Lyndon B. Johnsons „War on Poverty“ in den 1960er Jahren). Der vorgeschlagene Zeitplan („noch in diesem Jahr“) erscheint allerdings sehr ambitioniert. Die Begleitung durch eine Kommission erscheint sinnvoll.

Der Verfasser teilt die vier Prämissen, an denen sich der Aktionsplan orientieren sollte. Als fünfte Prämisse könnte man noch ergänzen, dass die Hilfe

möglichst effizient gewährt, also ein möglichst kleiner Anteil für Verwaltungskosten ausgegeben werden sollte. Hier schneidet insbesondere das Bildungs- und Teilhabepaket schlecht ab.⁶

Vor dem Hintergrund insbesondere der Prämisse 2 und der eigenen Prämisse 5 ist zu überlegen, statt des Bildungs- und Teilhabepakets stärker auf Geldleistungen zu setzen. Die Bedenken, dass Geldleistungen nicht bei den Kindern ankämen, scheinen angesichts der Forschungsergebnisse etwa von Andresen und Galic (2015) weitgehend unbegründet.⁷ Auch aus Projekten der Entwicklungszusammenarbeit liegen Studien vor, die eine hohe Wirksamkeit sogenannter un konditionaler Geldtransfers nahelegen.⁸ Zumindest deuten die sehr hohen Verwaltungskosten des BuT-Paketes darauf hin, dass das Unterbinden von Missbrauch, den es in Einzelfällen ansonsten sicher gäbe, Ressourcen bindet, die ansonsten der breiten Mehrzahl der am Kindeswohl orientierten Eltern zugutekommen könnten.

Die im Antrag geforderte Bündelung von Geldleistungen im Rahmen einer Kindergrundsicherung ist in diesem Sinne positiv zu bewerten. Der Antrag nennt keine konkrete Höhe der Kindergrundsicherung, die dann in einem „Aktionsplan gegen Kinderarmut“ festzulegen wäre. Um die Leistung einerseits armutsfest zu gestalten, andererseits aber auch die Finanzierbarkeit im Auge zu behalten, ist möglicher Weise eine degressive Ausgestaltung sinnvoll, etwa über die Besteuerung der Leistung, wie sie vom Bündnis Kindergrundsicherung vorgeschlagen wird.⁹ Im Ergebnis erhielten Familien pro Kind dann zwischen ca. 290 Euro und 573 Euro pro Monat, zuzüglich Sonder- oder Mehrbedarfe

Im Antrag der Fraktion DIE LINKE wird eine „nennenswerte Erhöhung des Kindergeldes“ gefordert. Diese würde allerdings nach Ansicht des Verfassers durch die Einführung einer Kindergrundsicherung hinfällig. Auch wegen der Anrechnung des Kindergelds auf die bestehende Grundsicherung ist der Vorschlag nur begrenzt wirksam zur Bekämpfung der Kinderarmut. Insgesamt hat das Kindergeld ohnehin nur dann eine armutsvermeidende Wirkung, wenn man die Armutsrisikoschwelle konstant hält. Berücksichtigt man, dass sich durch das Kindergeld der Median der verfügbaren Einkommen und somit die Armutsrisikoschwelle erhöht, dann steigt durch eine Kindergelderhöhung sogar die (relative) Armut. Selbst bei konstanter Schwelle fällt die Wirkung des Kindergelds auf das Armutsrisiko zwar absolut betrachtet im Vergleich der Leistungen recht stark aus,

⁶ SOFI (2016): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Göttingen.

⁷ Andresen, S. und Galic, D. (2015). Kinder. Armut. Familie. Alltagsbewältigung und Wege zu wirksamer Unterstützung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

⁸ Z.B. Haushofer, J. und Shapiro, J. (2016): The Short-term impact of Unconditional Cash Transfers to the Poor: Experimental evidence from Kenya, Quarterly Journal of Economics 131(4).

⁹ Bündnis Kindergrundsicherung (2017): Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung, Berlin.

im Verhältnis zu den jährlichen finanziellen Aufwendungen schneiden jedoch andere Leistungen und Maßnahmen besser ab.¹⁰

Bei den übrigen flankierenden Maßnahmen ist bei der Forderung „Erhöhung des Mindestlohns“ zu bedenken, dass zwar beim Mindestlohn empirische Studien etwa zu den Branchenmindestlöhnen kaum negative Beschäftigungswirkungen gefunden haben¹¹, die in den Studien verwendeten Kontrollgruppen jedoch auch nach Ansicht der Autorinnen und Autoren nicht über jeden methodischen Zweifel erhaben sind und es zudem aufgrund der Datenlage Probleme bei der Abgrenzung der vom Mindestlohn direkt betroffenen Personen gab. Zudem folgt aus den (vermutlich) weitgehend geringen Beschäftigungswirkungen der Branchenmindestlöhne nicht, dass auch höhere Mindestlöhne beschäftigungsneutral wären. Da Erwerbslosigkeit zu den zentralen Armutsrisiken gehört, ist daher vor einer allzu starken Erhöhung des Mindestlohns zu warnen, solange kaum Evidenz zu den Beschäftigungswirkungen des 2015 eingeführten gesetzlichen Mindestlohns vorliegt. Auf Basis eines reinen Vorher-Nachher-Vergleichs, also der Beobachtung, dass sich das Beschäftigungswachstum auch nach dem 1. Januar 2015 fortgesetzt hat, lassen sich auf jeden Fall keine kausalen Schlüsse zur Wirkung des Mindestlohns ziehen. Erste kausalanalytische Analysen deuten zumindest auf – allerdings geringe – Beschäftigungseinbußen hin, d.h. ohne den Mindestlohn wäre das Beschäftigungswachstum möglicherweise noch ein wenig stärker ausgefallen.¹²

Auch der geforderte Verzicht auf Sanktionen in der Mindestsicherung ist im Hinblick auf die Erwerbswirkungen kritisch zu beurteilen. So deutet etwa die Studie von Boockmann, Thomsen und Walter (2014) darauf hin, dass durch Sanktionen die Übergangswahrscheinlichkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung deutlich ansteigt.¹³

D Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Teilhabe statt Armut

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthält eine sehr umfangreiche Liste von Vorschlägen zur Bekämpfung und Armut und Ungleichheit und geht in der Breite und Tiefe der Vorschläge deutlich über den Antrag der Fraktion DIE LINKE hinaus, der mit der Kinderarmut auch einen engeren Fokus hat.¹⁴ Es können hier nicht alle der zahlreichen Vorschläge aus dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kommentiert werden.

Der Verfasser beschränkt sich daher neben allgemeinen Aspekten auf die Gebiete (Familienpolitik, Steuern), mit denen er am besten vertraut ist.

Lobenswert ist die Einordnung der Armutsdebatte: Es wird gleich eingangs darauf hingewiesen, dass die ökonomische Situation in Deutschland insgesamt gut ist, der Wohlstand aber nicht bei allen ankommt. Das ist aus Sicht des Verfassers zielführender als eine alarmistische Debatte, die an der Lebenswirklichkeit der meisten Menschen in Deutschland vorbeigeht. Ebenfalls positiv ist der Hinweis auf Zielkonflikte bei der Umverteilung, etwa bei der Frage von Rentenniveau und Beitragssätzen.

Die Hinweise auf die Ungleichheit bei Gesundheit und Lebenserwartung sind ebenso zu begrüßen wie die Auflistung der Datenlücken bei der Vermögensverteilung, der Obdach- und Wohnungslosigkeit und der verdeckten Armut.

Gleiches gilt für die Forderung, dass die Bundesregierung ein „Konzept gegen Armut und Ungleichheit“ vorlegen solle. Der Begriff „Aktionsplan“, der im Antrag der Fraktion DIE LINKE verwendet wird, erscheint allerdings etwas griffiger.

Die Vorschläge zur Kindergrundsicherung und zum KindergeldBonus sind zu begrüßen, ebenso wie die Idee, die neue Kindergrundsicherung als Hebel zur Einführung eines Realsplittings einzusetzen.¹⁵ Zu den (verfassungs-)rechtlichen Aspekten des Vorschlags kann der Verfasser jedoch kein Urteil abgeben. Die Debatte um das Splitting führt auch über die Frage der Armutsbekämpfung hinaus.

Im Sinne der Armutsbekämpfung zu begrüßen ist die Ergänzung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende um eine Steuergutschrift, weil bei der derzeitigen Ausgestaltung die Entlastung mit dem zu versteuernden Einkommen wächst und damit die besonders bedürftigen Haushalte nicht erreicht werden.¹⁶ Auch die Vorschläge zum Unterhaltsvorschuss und zum Umgangsmehrbedarf erscheinen geeignet, um die besonders von Armut betroffene Gruppe der Alleinerziehenden zu unterstützen. Aus Sicht der Verfassers dürften die negativen Anreizwirkungen (je umfassender die Hilfe, die speziell an den Familienstand „alleinerziehend“ gekoppelt ist, desto höher die Wahrscheinlichkeit, alleinerziehend zu werden oder zu bleiben) vernachlässigbar sein. Zu dieser Frage liegt jedoch noch wenig Evidenz vor.

Die KinderZeitPlus, also die Ausweitung von Elterngeld und Elternzeit bei stärkeren Anreizen für eine

¹⁰ Stichnoth, H. (2016): Verteilungswirkungen ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, S. 23ff.

¹¹ Vgl. etwa Möller, J. (2012): Minimum wages in German industries—what does the evidence tell us so far? *Journal for Labour Market Research*, 45(3), S. 187-199.

¹² Bossler, M. und Gerner, H.-D. (2016): Employment effects of the new German minimum wage. Evidence from establishment-level micro data. IAB Discussion Paper 10/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

¹³ Boockmann, B., S. Thomsen und T. Walter (2014): Intensifying the use of benefit sanctions: an effective tool to increase employment?, *IZA Journal of Labor Policy* 2014, 3:21.

¹⁴ Für die Fraktion DIE LINKE gelten vermutlich nach wie vor viele der ähnlich detaillierten Forderungen aus der BT-Drucksache 18/10628, die jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme ist.

¹⁵ Das ZEW Mannheim hat für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Simulationsrechnungen zu verschiedenen Szenarien von Kindergrundsicherung und KindergeldBonus durchgeführt.

¹⁶ Siehe hierzu etwa Stichnoth, H. (2016), a.a.O.

paritätische Inanspruchnahme durch beide Elternteile, ist ein interessanter Ansatz, um die nach der Geburt des ersten Kindes zu beobachtende Divergenz in den Erwerbsbiografien von Müttern und Vätern zu begrenzen. Diese Divergenz ist in (West-)Deutschland im internationalen Vergleich sehr stark ausgeprägt. Lange Babypausen und ein Wiedereinstieg in Teilzeit (mitunter nicht im erlernten Beruf) schwächen die Position von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und stellen nach einer Trennung ein Armutsrisiko dar. Während die Stärkung der Partnermonate durch die KinderZeitPlus bei gegebener maximaler Bezugsdauer der beschriebenen Divergenz entgegen wirken dürfte, ist die Ausweitung der gesamten Bezugsdauer nicht unproblematisch: Im Extremfall nehmen die Mütter in Zukunft dann wieder 16 Monate Elternzeit bzw. KinderZeitPlus, die Väter nach wie vor zwischen 0 und 2. Die Babypause der Mütter wäre dann wieder länger als beim derzeitigen Elterngeld, das ja auch mit der Absicht eingeführt wurde, die Bezugsdauer gegenüber dem früheren Erziehungsgeld zu verkürzen. Auch die Differenz in der Inanspruchnahme zwischen Vätern und Müttern wäre größer als derzeit. Im Gegenzug gewinnen die Eltern allerdings (finanziell abgesicherte) Zeit für die Kinder auch über das erste Lebensjahr hinaus. Dieser Aspekt des Vorschlags führt jedoch über die Debatte um Armut und Ungleichheit hinaus. Zu prüfen sind noch die Kostenaspekte der KinderZeitPlus, sowohl für den Staat als auch für die von den insgesamt (potentiell) längeren und über einen größeren Zeitraum (bis zum 14. Geburtstag des Kindes) anfallenden Erwerbspausen betroffenen Unternehmen.

Zum Abschluss zwei generelle Bemerkungen: Die Liste der Vorschläge ist sehr lang und bei einigen

Vorschlägen ist der Bezug zum übergeordneten Ziel „Teilhabe statt Armut“ zwar vorhanden, tritt aber neben weiteren Zielsetzungen etwas zurück. Neben den bereits genannten Vorschlägen ist das etwa bei der Bürgerversicherung oder der Forderung „die Studienbedingungen zu verbessern und die Abbruchzahlen zu senken, indem der Hochschulpakt besser ausgestattet und verstetigt wird“, der Fall.

Die zweite Anmerkung betrifft die Art der Intervention in die Einkommensverteilung: Viele Vorschläge zielen darauf ab, die Marktpreise und generell Marktergebnisse insbesondere für den Faktor Arbeit direkt zu korrigieren. Prominentestes Beispiel ist der Mindestlohn, aber auch das Entgeltgleichheitsgesetz, das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit ab dem ersten Tag“ in der Leiharbeit wirken unmittelbar auf die Marktlöhne. Die übrigen Vorschläge (Stärkung der Tarifpartner usw.) haben einen mittelbaren Einfluss. Wie oben in den Kommentaren zum Antrag der Fraktion DIE LINKE ausgeführt, haben solche Eingriffe in die Marktergebnisse möglicher Weise Nebenwirkungen bei der Beschäftigung. Auch die vorgeschlagenen Eingriffe in den Wohnungsmarkt sind nicht ohne Nebenwirkungen, wie etwa die Erfahrungen mit Mietobergrenzen in amerikanischen Städten zeigen. Der Mainstream der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung empfiehlt auf Grund dieser Nebenwirkungen daher eine möglichst weitgehende Trennung von freien Marktpreisen und anschließender staatlicher Umverteilung über möglichst wenige Instrumente, etwa die Einkommenssteuer. Diese Trennung muss man nicht dogmatisch verfolgen, sie sollte jedoch angesichts der historischen Erfahrungen mit Eingriffen in den Marktmechanismus auch nicht in Vergessenheit geraten.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)1094

15. Juni 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 19. Juni 2017 zum

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Lebenslagen in Deutschland - Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht -
BT-Drucksache 18/11980
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Programm für soziale Gerechtigkeit - Konsequenzen aus dem Fünften Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drucksache 18/11796
- c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Norbert Müller (Potsdam), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Jedes Kind ist gleich viel wert - Aktionsplan gegen Kinderarmut - BT-Drucksache 18/9666
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Teilhabe statt Armut - Alle Menschen am Wohlstand beteiligen -
BT-Drucksache 18/12557

Der Paritätische Gesamtverband

Zu a)

Unterrichtung durch die Bundesregierung: Lebenslagen in Deutschland. Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht, BT-Drucksache 18/11980

Der Paritätische Gesamtverband begrüßt die Armuts- und Reichtumsberichterstattung als Mittel eines vertieften Verständnisses der sozialen Wirklichkeit und als Anlass für politische Debatten über die Entwicklung sozialer Ungleichheit und möglicher Maßnahmen gegen wachsende Ungleichheit. Die folgende Stellungnahme fußt auf und ergänzt die Stellungnahme des Paritätischen, die dieser als Mitglied des

Beraterkreises bereits zum Entwurf des Fünften Armuts- und Reichtumsberichts gegenüber dem BMAS abgegeben hat.¹

Der Paritätische verweist auf seine eigenen Befunde, die in Form regelmäßiger Armutsberichte und Jahresgutachten veröffentlicht sind.² Danach zeichnet sich die soziale Entwicklung in Deutschland durch eine zunehmende soziale Spaltung aus, die sich u.a. in einer Vertiefung der Vermögens- und Einkommensungleichheit äußert. Der Paritätische ist besorgt über den Befund, dass trotz günstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen das Ausmaß von Armut nicht zurückgeht, sondern tendenziell eher ansteigt und mit einer Verfestigung von Armut einhergeht.

¹ Der Paritätische (2017): Stellungnahme zum Entwurf eines 5. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung vom 4.01.2017, online verfügbar unter: [http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/1dfb5add8a374203c125809f0036c521/\\$FILE/Paritaet-2017-Stellungnahme_5_ARB-E.pdf](http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/1dfb5add8a374203c125809f0036c521/$FILE/Paritaet-2017-Stellungnahme_5_ARB-E.pdf). Der Armuts- und Reichtumsbericht wird im Folgenden nach der Druckfassung des Berichtes durch das BMAS zitiert.

² Zuletzt: „Menschenwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017“ und „Abschied vom Aufstieg. Paritätisches Jahresgutachten 2017“ (i.E.). Alle Dokumente sind online auf der Homepage des Paritätischen verfügbar: www.der-paritaetische.de.

Dieser zentrale Befund findet nach Einschätzung des Paritätischen keinen hinreichenden Niederschlag in dem Bericht der Bundesregierung. Der Bericht vermeidet eine ungeschminkte Analyse der sozialen Ungleichheit und neigt teilweise zur Verharmlosung sozialer Probleme. Insbesondere vermisst der Paritätische in dem Bericht einen klar erkennbaren politischen Willen, gegen soziale Ungleichheit und Armut vorzugehen. Es fehlt sowohl an gesetzten Zielen als auch an einem konkreten Maßnahmenpaket, das geeignet wäre, soziale Ungleichheit und Armut zu reduzieren.

Der Paritätische hält daher die Bundesregierung für die falsche Instanz, um die soziale Wirklichkeit in Deutschland sachgerecht zu analysieren und zu bewerten. Der Paritätische erneuert daher seine Forderung nach einer unabhängigen Berichterstattung durch eine regierungsexterne Kommission. Zu dem Bericht sollte die Bundesregierung dann Stellung beziehen. Beide Dokumente sollten dann im Deutschen Bundestag öffentlich diskutiert werden.

In diesem Zusammenhang äußert der Paritätische sein Unverständnis darüber, dass der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung bisher nicht im Plenum des Bundestages öffentlich diskutiert wurde.

1. Grundsätzliches

Konzeptioneller Ansatz

Schon seit Beginn der Armuts- und Reichtumsberichterstattung des Bundes erfolgt diese unter dem Titel „Lebenslagen in Deutschland“ und bezog sich dabei wesentlich auch auf Lebenslagenkonzepte der Armutsforschung.³ Als Lebenslage gilt dabei „der Spielraum, den die äußeren Umstände dem Menschen für die Erfüllung der Grundanliegen bieten, die ihn bei der Gestaltung seines Lebens leiten oder bei möglichst freier und tiefer Selbstbesinnung und zu konsequentem Verhalten hinreichender Willensstärke leiten würden“⁴. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass sich identische Einkommen (oder das Fehlen desselben) in unterschiedlichen Lebenssituationen eben auch ganz unterschiedlich auswirken. Lebenslagenansätze verfolgen das Ziel „Armut als Unterversorgung sowohl mit materiellen und kulturellen als auch sozialen Mitteln (wie Nahrung, Bekleidung, Wohnraum, Gesundheit, Bildung, soziale Teilhabe etc.)“⁵ zu verstehen.

Das Lebenslagenkonzept bietet damit eine Vielzahl von Berührungspunkten und Schnittmengen mit dem weitergehenden Konzept eines „Capability Approach“, wie er maßgeblich von Amartya Sen und Martha C. Nussbaum entwickelt wurde. Armut ist

danach als Mangel an Verwirklichungschancen zu verstehen. Maßstab ist dabei nicht nur, welche tatsächlichen Möglichkeiten erreicht wurden, sondern auch, wie breit die Auswahlmöglichkeiten für eine selbstbestimmte Entwicklung gestaltet sind. Das Konzept der Verwirklichungschancen wird seit annähernd einem Vierteljahrhundert als Maßstab in der vergleichenden Wohlfahrtsforschung eingesetzt, etwa auch im Human Development Approach der Vereinten Nationen.

Die Bundesregierung hat sich in der Vergangenheit, namentlich im 2. und 3. Armuts- und Reichtumsbericht, positiv auf das Konzept der Verwirklichungschancen bezogen. Ihr liegen auch umfassende wissenschaftliche Vorschläge zur Operationalisierung des Konzepts vor. Sie hat jedoch schon mit dem 4. Armuts- und Reichtumsbericht eine Abkehr davon vollzogen. In seinem 4. Armuts- und Reichtumsbericht führt das BMAS deshalb dazu aus, dass das Anliegen, „in Abgrenzung zu Teilhabechancen auch Verwirklichungschancen empirisch zu fundieren (...) nicht im erwartbaren Maße möglich ist“⁶.

Warum das BMAS im aktuellen 5. Armuts- und Reichtumsbericht bezogen auf den Verwirklichungsansatz resümiert, dass sein vierter Bericht „diesen Ansatz“ beibehalten habe und ihn „zudem mit der Untersuchung sozialer Mobilität verknüpfte“⁷, obwohl das BMAS selbst im 4. Armutsbericht explizit formulierte, sich nicht daran zu orientieren, bleibt schleierhaft. 2013 hatte das BMAS formuliert: Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht betrachte „vor allem Teilhabeergebnisse (...) nicht aber das Konzept der Verwirklichungschancen“⁸.

Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht führt die vorher eingeleitete Abkehr vom Konzept der Verwirklichungschancen weiter und vollendet sie, obgleich im Text etwas anders behauptet wird. Dort heißt es, dass der Verwirklichungsansatz „nach wie vor die Grundlage der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung darstellt“. Möglich wird dies nur, indem das BMAS die Prüfung von „Teilhabechancen (...) als die bestmögliche Annäherung an den Verwirklichungsansatz“ ansieht. Gegenüber sozialer Gerechtigkeit und Gleichheit ist mit der Orientierung am Begriff der „Teilhabe“ eine deutliche Reduzierung des sozialpolitischen Gestaltungsanspruchs verbunden.⁹

Armutsbegriff

Im Vorfeld der Erstellung des Armuts- und Reichtumsberichts wurde die Geeignetheit eines relativen Armutsbegriffs öffentlich angezweifelt.¹⁰ Gelegentlich waren die Armutsberichte des Paritätischen der

³ Vgl. Bundesregierung (2001): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin, S. 28 ff.

⁴ Weisser (1972); zitiert nach Ludwig, Manuela 1994: Armutskarrieren. Opladen, S. 60.

⁵ Bäcker, Gerhard / Schmitz, Jutta (2013): Altersarmut und Rentenversicherung: Diagnosen, Trends, Reformoptionen und Wirkungen. In: Vogel, Claudia / Motel-Klingebiel, Andreas (Hrsg.) 2013: Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut?, Wiesbaden, S. 29.

⁶ BMAS (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

⁷ BMAS (2017): Lebenslagen in Deutschland. Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. S. 98.

⁸ BMAS (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 23 f.

⁹ Nullmeier, Frank (2010): Kritik neoliberaler Menschen und Gesellschaftsbilder und Konsequenzen für ein neues Verständnis von „sozialer Gerechtigkeit“. Berlin.

¹⁰ Vgl. dazu: Ulrich Schneider (Hg.) Kampf um die Armut. Von echten Nöten und neoliberalen Nöten Frankfurt / Main.

Anlass für die Debatten. So hat sich die zuständige Ministerin, Andrea Nahles, wie folgt gegenüber der Süddeutschen Zeitung geäußert: „Der Ansatz (der relativen Einkommensarmut, d.V.) führt leider schnell in die Irre. Angenommen, der Wohlstand in unserem Land würde explodieren, dann bleibt nach dieser Definition das Ausmaß an Armut gleich. Es ist eine relative Größe, die die Einkommensspreizung zeigt, aber nicht die absolute Armut. Dabei laufen wir aber Gefahr, den Blick für die wirklich Bedürftigen zu verlieren.“¹¹

Was ist von einer solchen Aussage zu halten? Zutreffend ist zunächst, dass der relative Armutsbegriff nicht das absolute Ausmaß von Armut abbildet. Was genau allerdings mit absoluter Armut gemeint ist (öffentlich sichtbare Verelendung? Verhungern? Obdachlosigkeit etc.) bleibt hier aber offen. Transportiert wird lediglich die Nachricht: die nach dem Konzept der relativen Armut ermittelten Personen seien nicht „wirklich“ arm.

Entgegen der Befürchtung, dass die öffentlichen Äußerungen der Ministerin einen Kurswechsel einleiten würden, bleibt auch der Armuts- und Reichtumsbericht bei dem „in der wissenschaftlichen Debatte weitgehend unstrittigen Ansatz, dass es sich bei „Armut“ und „Reichtum“ um relationale Begriffe handelt, die nach dem jeweiligen Wohlfahrtsniveau einer Gesellschaft zu untersuchen und zu bewerten sind“ (BMAS 2017, S. 98). Dem ist im Grundsatz zuzustimmen. Das Konzept der relativen Armut ist politisch auf EU-Ebene 1984 festgelegt worden und seitdem modifiziert, aber im Kern bestätigt worden. Es handelt sich somit um eine politisch festgelegte Konvention, die in der wissenschaftlichen Literatur auch weitgehend anerkannt ist.

Die nach der relativen Armut ermittelte Armutschwelle entspricht in der Größenordnung dem Empfinden der Bürgerinnen und Bürger. Befragt, mit welchem monatlichen Nettoeinkommen sie aus persönlicher Sicht Armut verbinden, antworten die Bürger im arithmetischen Mittel mit 947 Euro pro Monat (Median bei etwa 1.000 Euro).¹² Die empfundene Armutsgrenze der Menschen liegt damit sehr nah an der durch die Einkommensverteilung ermittelten Armutsgrenze. Sie ist damit hochgradig plausibel und in Übereinstimmung mit der öffentlichen Anschauung.

Es bleibt somit das Argument, dass das Konzept der relativen Armut ins Leere laufe, weil es allen deutlich besser gehe. Der theoretische Zusammenhang ist sachlich zutreffend: Sollte eine spürbare Erhöhung

der Einkommen über alle Einkommensklassen gleichmäßig erfolgen, so würde sich dies auch in einer Erhöhung des Medianeinkommens und infolgedessen der Armutsschwelle niederschlagen.¹³ Da die relativen Einkommenspositionen sich nicht verschoben, bliebe die Armutsquote gleich. Dies ist aber eine hypothetische Konstruktion, die mit der sozialen Wirklichkeit in Deutschland nicht viel zu tun hat. Das Vortragen dieses Arguments nimmt einen ideologischen Charakter an, soweit damit suggeriert wird es ginge tatsächlich allen Menschen im Land gleichermaßen besser. Dem ist aber mitnichten so. Dafür gibt es keinen Beleg. Im Gegenteil zeigt sich, dass Zugewinne sich keineswegs über die verschiedenen Einkommensklassen gleichmäßig verteilen. Empirisch zeigt sich, dass die Einkommen auseinanderdriften (siehe unten zu Einkommensverteilung).

Im Bericht wird zudem argumentiert, eine bundeseinheitliche Armutsquote berücksichtige regionale Kaufkraftunterschiede nicht. Die Argumentation nimmt dabei positiv auf Arbeiten des Instituts der Deutschen Wirtschaft Bezug. Der Paritätische hält diese Bezugnahme für methodisch unzulässig. Die im Bericht zitierte Studie des IW aus 2016 beruht auf einer Pilotstudie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), die lediglich explorativen Charakter hat, nur einen Teil der Konsumausgaben privater Haushalte einbezieht und sich auf Preisangaben aus den Jahren 2006 bis 2008 sowie zum Teil noch ältere Angaben stützt.¹⁴ Die Studie arbeitet auch mit einem einheitlichen Warenkorb für alle Haushalte und berücksichtigte dabei die erheblich divergierenden Ansätze zwischen Haushalten mit unterschiedlichen Einkommen sowie der unterschiedlichen Ausgaben zwischen Stadt und Land (z.B. weniger Ausgaben für Miete, mehr für Mobilität) nicht. Der Bericht stützt sich damit auf Daten, die nicht valide sind.¹⁵

Zuständigkeit – unabhängige Berichterstattung

Im vorliegenden Bericht wurden ursprünglich durch das BMAS formulierte Schlussfolgerungen gestrichen oder bis zur Unkenntlichkeit umformuliert und aus Regierungsperspektive entschärft. So wird die Aussage erheblich relativiert, dass die Ungleichheit in Deutschland nicht nur gesellschaftliche Folgen hat, sondern sich auch auf das wirtschaftliche Wachstum negativ auswirkt. Dieses hätte nach Angaben der OECD „fast sechs Prozentpunkte höher ausfallen können“¹⁶, wenn die Ungleichheit in den vergangenen Jahren nicht in dem Maße zugenommen hätte.

¹¹ Andrea Nahles im Interview mit der Süddeutschen Zeitung, 27. März 2017.

¹² Vgl. Götte, Sebastian (2015): Wahrnehmung von Armut und Reichtum in Deutschland. Weimar, S. 27.

¹³ Das Argument gilt aber in zwei Richtungen: Bei einem spürbaren Rückgang der Einkommen, welches auch den Median betrifft, kann die Armutsquote stabil bleiben, obwohl sich der Lebensstandard der meisten Menschen massiv verschlechtert hat. Wagner argumentiert, dass dies in der jüngsten Entwicklung in Griechenland zu beachten war. Während sich die Armutsquoten in Griechenland zwischen 2008 und 2010 kaum veränderten, sanken die Einkommen um 10 Prozent. „Massive Ausfälle von Einkommen in der Mitte lassen den Median regelrecht abstürzen und senken damit in gleichem Maße die Armutsschwelle. Trotz faktischer Armut blieb so die statistische Armutsrisikoquote annähernd gleich.“ Wolf Wagner (2014): Paradoxien der Armutsdefinition, in: Soziale Arbeit 2/ 2014, S. 42ff. (Zitat: S. 47).

¹⁴ Röhl, Klaus-Heiner / Schröder, Christoph 2016: Welche Regionen sind in Deutschland besonders von Armut betroffen. IW-Kurzberichte 49/2016, Institut der Deutschen Wirtschaft. Köln.

¹⁵ Vgl. dazu: Der Paritätische 2016: Zeit zu Handeln. Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland. Berlin, S. 13.

¹⁶ Vgl. <https://www.oecd.org/berlin/presse/einkommensungleichheit-beeintraechtigtwirtschaftswachstum.htm>, Stand: 03.01.2017.

Auch die amtierende Bundesregierung folgt damit der schlechten Praxis der Vorgängerregierungen, wissenschaftliche Erkenntnisse aus dem Bericht zu tilgen, wenn sie politisch nicht opportun erscheinen. So enthielt noch der erste Berichtsentwurf des BMAS etwa die Passage zur politischen Repräsentation unterschiedlicher Einkommensgruppen, nach der „ein stark positiver Zusammenhang zwischen den Präferenzen der obersten Einkommensgruppe und der Wahrscheinlichkeit für den Eintritt einer Politikänderung bestand. Für die untere und die mittlere Einkommensgruppe sind die Ergebnisse statistisch nicht signifikant.“

Die Bundesregierung hat in der Entwurfsversion von Dezember vollständig auf das Thema verdeckte Armut und Erfahrungen von Menschen mit Armutserfahrungen verzichtet. Erst auf erheblichen Protest von Beiratsmitgliedern sind kurze Teile in den endgültigen Bericht aufgenommen worden, die aber in Bezug auf die „verdeckte Armut“ keine Aussage machen zu der Größenordnung des Problems. Der Umfang der Nichtinanspruchnahme von Leistungen ist ein wesentlicher Indikator für die Wirksamkeit sozialpolitischer Maßnahmen, für den Erfolg von Prävention und erfolgreicher Armutsbekämpfung. In Bezug auf den Exkurs zu dem Workshop mit den Menschen mit Armutserfahrung wirkt der Exkurs wie ein Fremdkörper im Text.

Der Bericht zeigt, dass die Erarbeitung eines Berichts durch die Bundesregierung selbst grundsätzlich nicht geeignet ist, die ursprünglich mit der Einführung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung verbundenen Ziele zu erfüllen. Der Paritätische fordert deshalb die Einrichtung eines unabhängigen Sachverständigenrates zu Erstellung eines unabhängigen Armuts- und Reichtumsberichts.

2. Empirische Befunde

Der Bericht räumt ein, dass die soziale Spaltung der Gesellschaft erheblich zugenommen hat: „Die Ungleichheit der Markteinkommen in Deutschland ist ab Mitte der 1990er Jahre und verstärkt in der ersten Hälfte der 2000er Jahre deutlich angestiegen“¹⁷. Der Bericht unterscheidet sich damit im Grundsatz von dem Befund, den der Paritätische Gesamtverband in seinem jüngsten Armutsbericht diagnostiziert hat: „In 2015 ist nicht nur die Wirtschaftskraft Deutschlands, sein Reichtum, sondern auch seine Armut gestiegen. (...) Wie in den meisten der letzten zehn Jahre schlug sich die insgesamt gute Wirtschaftsentwicklung des Jahres 2015 (...) nicht in einem Abbau der Armut nieder. Vielmehr muss mit Blick auf die letzten 10 Jahre konstatiert werden, dass wirtschaftlicher Erfolg offensichtlich keinen Einfluss auf die Armutsentwicklung hat ...“¹⁸. Der Armuts- und Reichtumsbericht stellt die soziale Spaltung jedoch

als eine im Wesentlichen seit 2006 weitgehend überwundene Entwicklung dar. Damit wird der bestehende Handlungsbedarf nicht nur deutlich zu gering bemessen, es fehlen auch konkrete Vorschläge zur nachhaltigen Bekämpfung von Armut und Ungleichheit.

Vermögen / Reichtum

Der Paritätische unterstreicht die von der Bundesarbeitsministerin im Dezember 2016 formulierte Kritik¹⁹ an der unzureichenden Datenlage im Bereich der Reichtumsforschung und unterstützt weiter Forderungen, wie sie etwa die SPD-Bundestagsfraktion auch schon anlässlich des 4. Armuts- und Reichtumsberichts formuliert hat: „Der private Reichtum muss mit Blick auf besonders hohe Einkommen und Vermögen ähnlich differenziert und präzise erfasst werden wie die Armut im Armutsteil“²⁰. Unbefriedigend ist, dass zwischen den beiden Zitaten fünf Jahre liegen, in denen der formulierte Anspruch in keiner Weise eingelöst wurde. Zwar heißt es im Bericht: „Die Bundesregierung strebt grundsätzlich an, alle verfügbaren Datenquellen zur Beurteilung der Ausgangslage und zur Fortentwicklung der Reichtumsberichterstattung zu nutzen“²¹. Über 450 Seiten später werden im Bericht hingegen die Grenzen dieses Strebens deutlich: „Offizielle Registerdaten zur Vermögenssituation liegen für Deutschland nicht vor. Analysen zur Vermögensungleichheit sind auf Stichprobenbefragungen angewiesen. Diese untererfassen tendenziell die Hochvermögenden“²². Dabei wäre eine genauere Aufklärung zu wünschen gewesen.

Zur Ungleichheit der Vermögen in Deutschland gibt es eine Anzahl von aktuellen Studien und Analysen, die durchgehend auf eine erhebliche Ungleichheit der Vermögen hinweisen. In dem Indikatorenbericht des Berichts weist das BMAS das Ausmaß und die Entwicklung der Vermögensverteilung auf der Grundlage der Haushaltsbefragungen aus. Danach verfügt das oberste Dezil der Haushalte 2013 über mehr als Hälfte des Vermögens (nach Daten der EVS). Das zweite Dezil beansprucht weitere 20 Prozent auf sich (21,7 Prozent). Die untere Hälfte der Haushalte ist dagegen weitgehend ohne Vermögen oder hat sogar Schulden. Betrachtet man die Entwicklung in der Perspektive seit 1998, so zeigt sich eine Konzentration des Vermögenszuwachses bei dem obersten Dezil. Lediglich das oberste Dezil legt im Zeitverlauf von 44,7 Prozent auf 51,9 Prozent weiter zu – während alle anderen Haushalte einen relativen Verlust erleiden. Der Vermögenszuwachs konzentriert sich demnach im Wesentlichen bei den vermögendsten Haushalten. Dem gegenüber fällt der Anteil der unteren Hälfte der Haushalt in dem genannten Zeitraum von 3,7 Prozent auf 0,9 Prozent des Nettovermögens (BMAS 2017, S. 504ff). Im Text referiert das BMAS

¹⁷ BMAS (2017): Lebenslagen in Deutschland. Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 53

¹⁸ Der Paritätische Gesamtverband (Hg.) (2017): Menschenwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017.

¹⁹ „Es kann doch nicht sein, dass wir über einen Hartz-IV-Empfänger bis auf den letzten Cent Bescheid wissen. Und über Reiche in diesem Land wissen wir fast nichts“. In: „Arbeitsministerin Nahles will mehr über Deutschlands Millionäre wissen: „Reiche Erben leben wie in einer Kaste“. Interview von Nikolaus Blome und Rolf Kleine, Bild vom 17.12.2016.

²⁰ Deutscher Bundestag (2011): Antrag der Abgeordneten Hilfe Mattheis u.a. und der Fraktion der SPD: „Vorbereitung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung in der 17. Wahlperiode – Armuts- und Reichtumsberichterstattung weiterentwickeln“, Bundestagsdrucksache 17/4552 vom 26.01.2011, S. 2.

²¹ BMAS (2017): Lebenslagen in Deutschland. Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 126

²² BMAS (2017): Lebenslagen in Deutschland. Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 584

darüber hinaus Schätzungen, die versuchen die methodischen Unzulänglichkeiten der Haushaltsbefragungen durch alternative Methoden zu kompensieren. Nach diesen Schätzungen gehören über 63 Prozent des gesamten Nettovermögens in Deutschland den reichsten 10 Prozent der Bevölkerung, allein das vermögendste Hundertstel der Bevölkerung vereint danach 29 Prozent der privaten Nettovermögen auf sich (BMAS 2017, S. 129f.)

Wegen dieser Polarität gilt Deutschland nicht nur gemeinsam mit Österreich als das Land mit der höchsten Vermögensungleichheit in Europa, die Vermögensungleichheit in Deutschland wird – etwa durch den Präsidenten des DIW, Marcel Fratzscher – im Vergleich selbst mit den USA als „in Deutschland wesentlich größer“ eingeschätzt. Empirische Untersuchungen zur Vermögensungleichheit in Deutschland unterschätzen zudem das Ausmaß regelmäßig, da der Umfang der Vermögen – auch wegen der weitgehenden Steuerfreiheit von Vermögen in Deutschland – statistisch kaum erfasst ist und Vermögensmillionäre sich an den Umfragen des Statistischen Bundesamtes nicht oder deutlich unterdurchschnittlich beteiligen.

Trotz der ambitionierten Ziele des Berichts sind interessierte Bürgerinnen und Bürger daher weiter auf andere Quellen angewiesen, die im Bericht unzureichend berücksichtigt sind. Danach ist allein in Deutschland die Zahl der Millionäre im Jahr 2015 um 5,1 Prozent auf 1.980.700 gestiegen, so das Ergebnis des deutschen Ausschnitts des seit 20 Jahren jährlich erscheinenden und auf umfangreichen Auswertungen verschiedenster Datenquellen und der Befragung von 5.200 Millionären und 800 Vermögensverwaltern beruhenden „World Wealth Report 2016“, den die Unternehmensberatung Capgemini im März 2016 vorlegte. Damit wächst die Zahl der Millionäre nicht nur viel stärker als die Wirtschaft, Deutschland gehört danach auch mit den USA, Japan und China zu den vier Ländern mit den meisten Millionären auf der Welt.²³ Der Bericht berücksichtigt stattdessen die Befragungsdaten des SOEP, auch wenn diese „leider nur in 5-Jahres-Schritten berechnet werden“. Auf dieser Grundlage verzeichnet der Bericht dann einen Rückgang der Zahl derer, deren individuelles Vermögen über 500.000 Euro liegt, von 2,8 Prozent der Bevölkerung in 2002 auf 2,5 Prozent in 2012. Das bildet das Ausmaß der Vermögensungleichheit in keiner Weise ab.

Der Bericht räumt dem Themenschwerpunkt „Weiterentwicklung der Reichtumsberichterstattung“ immerhin 18 Seiten ein. Dazu hat das BMAS bei der Universität Potsdam eine Studie zu „Hochvermögenden in Deutschland“ in Auftrag gegeben, deren Abschlussbericht am 16. Februar 2016 vorgelegt wurde. Von den fast zwei Millionen Millionären, die der World Wealth Report in Deutschland identifiziert hatte, wurden dabei lediglich 130 Menschen mit einem Vermögen von über einer Million Euro befragt. Das erste Ergebnis der Studie ist deshalb: „Aufgrund des Stichprobendesigns in Form eines Convenience-Samples und der eher geringen Fallzahl (N=130) lassen sich die Ergebnisse nicht verallgemeinern“.²⁴

Einkommensverteilung

Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht fällt in eine Zeit, in der trotz günstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen die soziale Ungleichheit in Deutschland auf einem Höchstmaß verharrt. In zahlreichen wissenschaftlichen Studien, Analysen und Artikeln wurde in den vergangenen Monaten immer wieder neu nachgewiesen und empirisch belegt, was sich bereits in den vergangenen Jahren deutlich abgezeichnet hat: Wirtschaftliches Wachstum und wachsende Ungleichheit sind kein Widerspruch, sondern sie gehen derzeit in Deutschland Hand in Hand. Die soziale und regionale Polarisierung der Gesellschaft wächst. Die unteren Einkommensklassen profitieren nicht von der vergleichsweise günstige Konjunktur.

Während die ungleiche Vermögensverteilung auch in der öffentlichen Diskussion in der Regel konzediert wird, sind Ausmaß und Bewertung der Einkommensdisparitäten häufig umstritten. Nach allen vorliegenden Daten haben sich auch die Einkommen in Deutschland sehr ungleich entwickelt. Dass DIW konstatierte jüngst für die bis dahin vorliegenden Daten von 1991 bis 2014: „Die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte in Deutschland sind von 1991 bis 2014 real, also unter Berücksichtigung der Preisentwicklung, um zwölf Prozent gestiegen (...) Während die mittleren Einkommen um mehr als acht Prozent stiegen, legten die höchsten Einkommen um mehr als acht Prozent zu. Die unteren Einkommen gingen hingegen real zurück. Folglich hat die Einkommensungleich insgesamt zugenommen.“²⁵

25

²³ Seidenbiegel 2016: So viele Millionäre leben in Deutschland. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.06.2016.

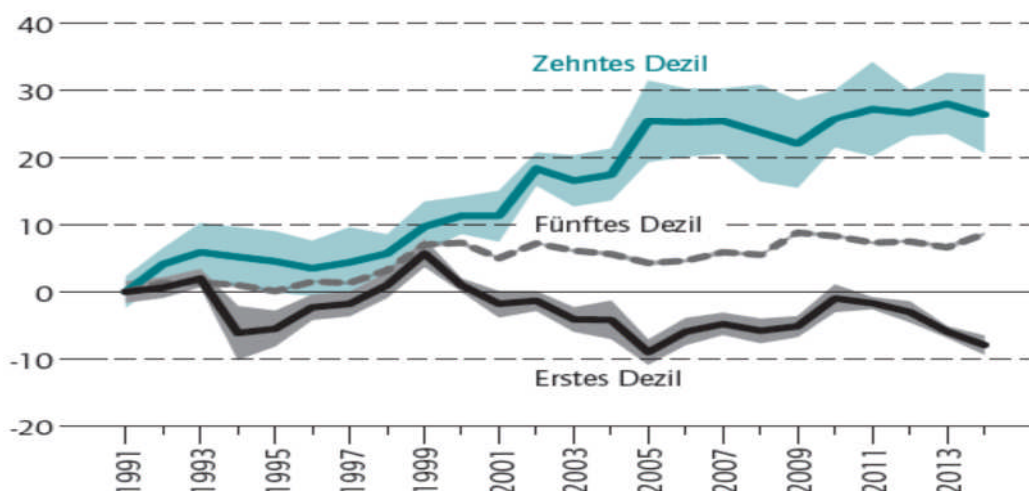
²⁴ Lauterbach/Ströing/Grabka/Schröder 2016: HViD - Hochvermögende in Deutschland. Potsdam. Aus Sicht des Paritätischen mutet es befremdlich an, dass Prof. Dr. Wolfgang Lauterbach in Interviews dennoch zu Verallgemeinerungen neigt: „Unternehmer brennen meist für etwas. Sie sind oft aggressiver, extrovertierter und setzen sich durch. Und sie haben alle einen Faktor, der sie durchs Leben treibt. Sie haben in der Jugend, während Gleichaltrige die ersten Ferienjobs hatten, bereits mit Dingen gehandelt und eigene Ideen verkauft. Und fast alle waren im Spitzensport, kurz vor dem Sprung an die nationale Spitze, ob als Tennisspieler oder Skifahrer. Dabei haben sie Durchhaltevermögen gelernt. Dieses Leistungsethos gepaart mit einer gewissen Rebellenhaftigkeit zieht sich durch die Untersuchungen. Am Ende steht die Erkenntnis: Reichen wird oft Unrecht getan – und es bestehen häufig Vorurteile“. Interview in der Süddeutschen Zeitung vom 16. September 2016.

²⁵ Markus Grabka / Jan Goebel (2017): Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit, in: DIW-Wochenbericht 4/2017, S. 71 und 75 (Graphik).

Abbildung 4

Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte nach Dezilen

Veränderung in Prozent, 1991=100



Anmerkung: Reale Einkommen in Preisen von 2010. Population: Personen in Privathaushalten. Bedarfsgewichtete Jahreseinkommen wurden jeweils im Folgejahr erhoben. Bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala, zusätzlich zu den Werten sind die 95-Prozent-Konfidenzintervalle angegeben.

Quellen: SOEPv32; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2017

Quelle: Markus Grabka / Jan Goebel (2017): Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit, in: DIW-Wochenbericht 4/2017, S. 75.

Doch selbst diese Diagnose bildet das Ausmaß der Einkommensungleichheit nicht ab, wie neuere Auswertungen der Analyse der Steuerdaten von 27 Millionen in Deutschland lebenden Menschen ergaben. Danach wächst die Ungleichheit der Einkommen, getrieben vom Wachstum der Kapitaleinkommen gegenüber anderen Einkommensarten in den letzten Jahren mit Ausnahme des Krisenjahres 2009 stetig.²⁶

Das Armutsparadox: Armut im wachsenden Wohlstand

Die Graphiken aus dem jüngsten Armutsbericht des Paritätischen verdeutlichen das „Armutsparadox“. Die Wirtschaftskraft im Land wächst (Graphik 1). Ebenso steigt die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit sinkt. Dies sind bemerkenswerte soziale Fortschritte, die zu würdigen sind. Gleichwohl zeigen die Ausführungen zu den Abschnitte Einkommens- und Vermögensverteilung, dass die Früchte der zunehmenden Wohlstands sehr ungleich verteilt sind und bei den untersten Einkommensgruppen nicht

ankommen. Dies hat seine Ursachen u.a. in einem Strukturwandel der Arbeit, der bei Klaus Dörre auf den Begriff der „prekarierten Vollerwerbsgesellschaft“ gebracht wird.²⁷ Menschen sind zwar in Deutschland zwar zunehmend in Erwerbsarbeit einbezogen, der Charakter der (Lohn-)Arbeit wird aber seinerseits prekär und garantiert kein auskömmliches Einkommen, keine Teilhabe am wachsenden Wohlstand und keine soziale Sicherheit. Stichworte sind: Zunahme der atypischen und häufig prekären Formen von Beschäftigung und das hohe Ausmaß des Niedriglohnsektors sowie eine Million Erwerbstätige, die ergänzend Hartz beziehen müssen, um ihre Existenz zu sichern. Die Zunahme der atypischen Beschäftigung wird ausführlich im Bericht und in den Begleitstudien analysiert. Diese strukturellen Verschiebungen sind denn auch der Hintergrund für die Tatsache, dass Armut zunehmend

²⁶ Drechsel-Grau, Moritz / Peichel, Andreas / Schmid, Kai Daniel (2015): Einkommensverteilung und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland. Spitzeneinkommen: ein Missing-Link. Mannheim

²⁷ Vgl. Kaus Dörre u.a. (2013): Bewährungsproben für die Unterschicht? Soziale Folgen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt am Main.

nicht mehr vor Armut schützt. Der Anteil der arbeitenden Armen ist in den vergangenen Jahren zunehmend gestiegen auf fast 10 Prozent der Bevölkerung.

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zu Beginn des Jahres 2015 ist in den Analysen des Armuts- und Reichtumsberichts noch nicht hinreichend abgebildet. Aktuelle Berichte zeigen aber, dass durch die diese Maßnahme die Einkommen der untersten Einkommensgruppen spürbar angehoben wurden und erstmals seit längerer Zeit nicht hinter den Einkommenszuwächsen der höheren Gruppen zurückbleiben.²⁸ Gleichwohl ist die Höhe des Mindestlohns nicht ausreichend, um Armut zu vermeiden. Ausnahmen vom Mindestlohn wie z.B. für Langzeitarbeitslose sind zu streichen.

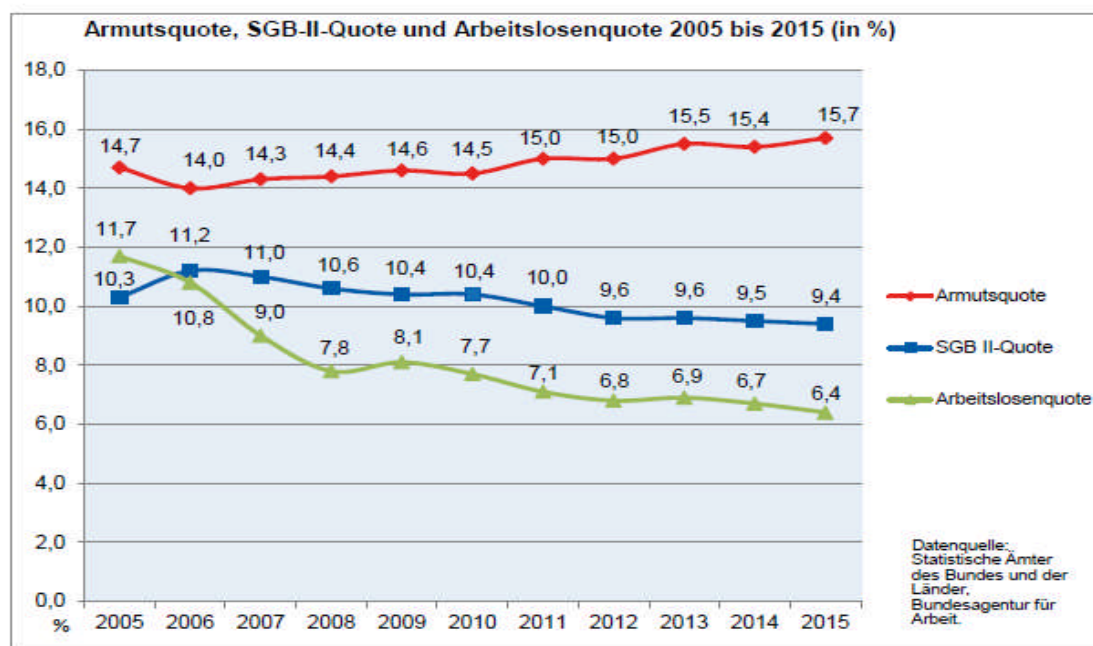
Auch die Anzahl der Hartz-IV-Leistungsbeziehenden im SGB II sinkt (Graphik 2). Auch dies ist ein eigenständig zu würdigender Sachverhalt, der für die betroffenen Personen ein deutlicher Vorteil ist. Gleichwohl zeigt sich auch hier, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit nicht nur in einem begrenzten Umfang auch in einer Abnahme der Hartz-IV-Beziehenden zahlen niederschlägt. Arbeitslose stellen lediglich einen begrenzten Anteil der Betroffenen – für einen großen Teil der Hartz-IV-Leistungsberechtigten geht damit eine Strategie, die sich primär oder gar ausschließlich auf den Arbeitsmarkt bezieht an den Betroffenen vorbei. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen stagniert trotz günstiger Bedingungen bei offiziell etwa einer Million.

Grafik 1: Armuts- und Wirtschaftsentwicklung 2005 bis 2015*



* Ab 2011: Ergebnisse des Mikrozensus mit Hochrechnungsrahmen auf Grundlage des Zensus 2011, davor auf Grundlage der Volkszählung 1987 (Westen) bzw. 1990 (Osten).

²⁸ Karl Brenke / Alexander S. Kritikos (2017): Niedrige Stundenverdienste hinken bei der Lohnentwicklung nicht mehr hinterher, in: DIW Wochenbericht 21/2017, S. 407ff.

Grafik 2: Armutsquote, SGB-II-Quote und Arbeitslosenquote 2005 bis 2015 (in %)*

* Ab 2011: Ergebnisse des Mikrozensus mit Hochrechnungsrahmen auf Grundlage des Zensus 2011, davor auf Grundlage der Volkszählung 1987 (Westen) bzw. 1990 (Osten).

Quelle für beide Graphiken: Der Paritätische Gesamtverband (Hg.) (2017): Menschenwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017, S. 10

Insgesamt bleibt aber der erklärungsbedürftige Befund, dass trotz der positiven Entwicklung die Armut im Land nicht sinkt, sondern sogar noch (leicht) ansteigt. Der Bericht liefert dafür keine hinreichende Erklärung.²⁹ Demzufolge bietet er auch eine unzureichende Grundlage für die Entwicklung politischer Gegenmaßnahmen.

Detaillierte Zahlen zur allgemeinen Armutsentwicklung finden sich überhaupt erst ab Seite 547 im Bericht. Angesichts einer bundesweiten Armutsquote

von aktuell 15,7 Prozent wäre eine deutliche Zuspitzung und eindeutige Bewertung unter Berücksichtigung aller aktuellen Fakten angemessen gewesen. Der Paritätische fordert, dass die herausragend hohen Armutsquoten etwa bei Alleinerziehenden und Erwerbslosen auch im Berichtsteil unter Beachtung aller Fakten angemessen berücksichtigt werden, um nicht den Verdacht aufkommen zu lassen, der Bericht beschönige die tatsächliche Situation.³⁰

Die Armutsquote gemessen an 60 Prozent des Medianeinkommens ist ein zentraler Armutsindikator.³¹

²⁹ So formuliert auch der Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik in einer – in dem Punkt nicht angenommenen – Empfehlung für den Bundesrat unter Nr. 3: „Der Bericht lässt aber eine Erklärung vermissen, warum trotz günstiger konjunktureller Daten und sinkender Arbeitslosigkeit die Armutsgefährdung nicht in dem gleichen Maße abnimmt, sondern sogar leicht ansteigt. (...) Insgesamt werden nicht in ausreichendem Maße Möglichkeiten aufgezeigt, Entwicklungen, die zu Einkommensungleichheiten führen, wirkungsvoll entgegenzuwirken.“ Online unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2017/0285-1-17.pdf>

³⁰ Ausführliche Hinweise zu den verschiedenen, besonders von Armut betroffenen Gruppen wie prekär Beschäftigte, Erwerbslose, Frauen und hierunter insbesondere Alleinerziehende, Kinder und Jugendliche, Ältere und Erwerbsgeminderte, Pflegende und Pflegebedürftige, Menschen mit Behinderungen sowie Geflüchtete finden sich in der ersten Stellungnahme des Paritätischen zum Entwurf des Armuts- und Reichtumsberichts vom Januar des Jahres sowie in dem jüngsten Armutsbericht des Verbandes: Menschenwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017, Teil 2: Zur Soziodemographie der Armut: Hintergründe und Analysen. Vgl. hierzu auch: Ulrich Schneider (2017): Kein Wohlstand für Alle!?, Wie sich Deutschland selbst zerlegt und was wir dagegen tun können, Frankfurt am Main und Joachim Rock (i.E.): Störfaktor Armut. Ausgrenzung und Ungleichheit im „neuen Sozialstaat“, Hamburg.

³¹ Der Paritätische folgt mit diesem Begriff u.a. der Beschreibung aus der Bundestags-Enquete „Wohlstand, Wachstum, Lebensqualität“. Diese bezeichnet als „Armutsquote“ den „Anteil der Haushalte, die ein verfügbares Einkommen hatten, das weniger als 40, 50 oder 60 Prozent des Medianeinkommens betrug“ (Deutscher Bundestag: Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, Bundestagsdrucksache Drucksache 17/13300 vom 03.05.2013, 86), und dabei der 60-Prozent-Quote. Zur ausführlichen Begründung vgl. Der Paritätische 2016, 8 ff.

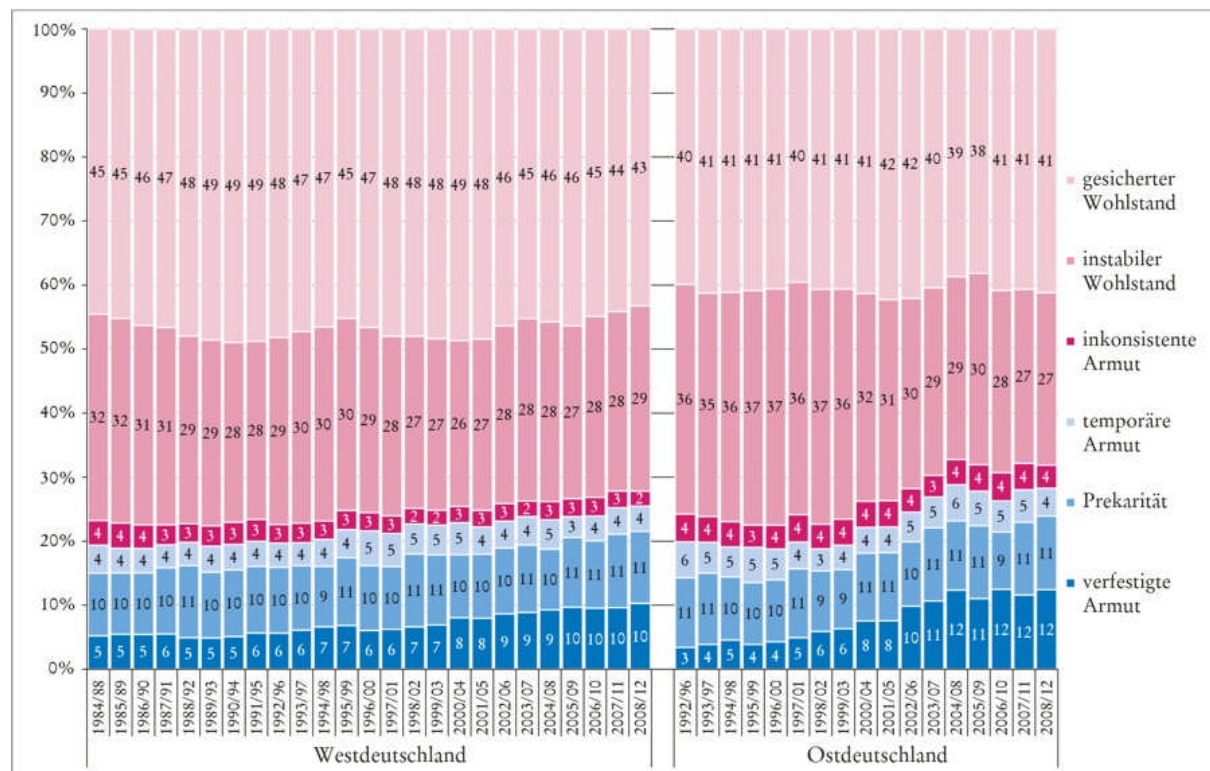
Der Bericht versucht an verschiedenen Stellen, die Bedeutung der Armutsquote zu relativieren, so etwa im Bereich der Altersarmut³². Dabei liegt die Armutsquote von Rentner/-innen und Pensionären/Pensionärinnen nach Daten der Amtlichen Sozialberichterstattung 2015 (Mikrozensus) mit 15,9 Prozent über dem Durchschnitt.

Verfestigung der Armut

Der Armutsbericht liefert nicht nur keine befriedigende Analyse und Erklärung für das Armutsparadox, er schweigt weitgehend über die zunehmende Verfestigung von Armut als sozialer Lage. Hierzu liegen fundierte Analysen von Groh-Samberg vor,

die in dem Armuts- und Reichtumsbericht nicht erkennbar aufgegriffen wurden.³³ Groh-Samberg teilt die Haushalte nach ihrem Einkommen und drei weiteren Lebenslagenindikatoren in verschiedene Gruppen ein. Relevant ist hier die Gruppe der Menschen in „verfestigter Armut“. Diese Gruppe umfasst Personen, die sich in einer fünf Jahre dauernden Episode weitgehend kontinuierlich in Einkommensarmut und mehrfacher Lebenslagendeprivation befinden. Groh-Samberg untersucht nun zum einen, welchen Anteil diese Gruppe an der Gesamtbevölkerung hat und wie sie sich über die Zeit verändert. Die Ergebnisse finden sich in der Abbildung „Trends von Armut, Prekarität und Wohlstand“.

Abbildung 3: Trends von Armut, Prekarität und Wohlstand



Quelle: SOEP v29, 1984–2012, balancierte 5-Jahres-Panel, gewichtete Ergebnisse.

Quelle: Olaf Groh-Samberg (2014): No Way Out? Dimensionen und Trends der Verfestigung der Armut in Deutschland, in: Sozialer Fortschritt 12/2014, S. 311

Mit einem Anteil von 40 bis 50 Prozent lebt die größte Gruppe in gesichertem Wohlstand. Diese ist auch über mehrere Jahre betrachtet weder mit Einkommensarmut noch mit Merkmalen der Deprivation konfrontiert. Die weiteren Zwischengruppen sind über die Zeit weitgehend konstant. Aber der Anteil der Menschen, die in dem hier definierten Sinne in verfestigter Armut leben, ist deutlich angestiegen. Befanden sich in der 80er und frühen 90er Jahre in Westdeutschland etwa 5 Prozent der Haushalte in verfestigter Armut, so stieg der Anteil bis zu

den jüngsten Angaben auf das Doppelte. Jeder 10. Haushalt ist danach als in verfestigter Armut lebend einzustufen. In den ostdeutschen Bundesländern ist der Anstieg seit der Einheit noch drastischer. Von einem niedrigeren Ausgangsniveau (3 - 4 Prozent Anfang der 90er Jahre) stieg der Anteil auf etwa 12 Prozent, was innerhalb von zwei Jahrzehnten einer Verdreifachung entspricht. In der Gesamtschichtung der deutschen Gesellschaft etabliert sich

³² Vgl. etwa zur Altersarmut auf Seite 110 des Berichts: „Den maßgeblichen Kennziffern zufolge stellt Armut im Alter heutzutage für die große Mehrheit der Senioren kein drängendes Problem dar. Weder die Armutsrisikoquote noch die amtlich registrierte Bedürftigkeit sind im Vergleich zu anderen Altersgruppen auffällig.“

³³ Vgl. Olaf Groh-Samberg (2014): No Way Out? Dimensionen und Trends der Verfestigung der Armut in Deutschland, in: Sozialer Fortschritt 12/2014, S. 307ff.

somit ein langsam, aber kontinuierlich ansteigender Sockel an Menschen in verfestigter Armut.

Groh-Samberg geht noch einen Schritt weiter und analysiert den weiteren Lebensweg in einer 10 Jahres Perspektive. Auch hier bestätigt sich das Bild einer zunehmenden Verfestigung. Während zu Beginn der Beobachtungszeit in den 80er Jahren immerhin etwas mehr als die Hälfte der verfestigt Armen ihren Status verbessern konnte, stieg der Anteil der in Armut verblieb bis zur Wiedervereinigung bereits auf 60 Prozent. Mit der Jahrtausendwende stieg der Anteil auf nunmehr 70 Prozent und verharrt seitdem auf diesem Niveau. Sofern ein sozialer Aufstieg stattfand, blieb dieser zumeist prekär und damit nicht von Dauer. Ein Aufstieg in die Zone des dauerhaften gesicherten Wohlstandes blieb die Ausnahme und gelang lediglich 10 Prozent der Menschen in verfestigter Armut.

Die Befunde von Groh-Samberg spiegeln sich auch im Armuts- und Reichtumsbericht – sofern man im Indikatorenset genau sucht – unter dem Stichpunkt „dauerhafte Armutsgefährdung“. Diese ist auch nach den ausgewiesenen Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) seit Mitte der 1990er Jahre von 5 Prozent auf 8,9 Prozent (2014) der Bevölkerung gestiegen (BMAS 2017, S. 549). Auch in den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit schlägt sich die soziale Spaltung bei den Verweildauern im Hartz-IV-System nieder. Danach sind mit 2,5 Mio. Personen fast 60 Prozent der Hartz-IV-Leistungsberechtigten seit mehr als vier Jahren im Leistungsbezug (Stand: Dezember 2016).

3. Politische Schlussfolgerungen aus dem Bericht?

Die Vorlage eines Armuts- und Reichtumsberichts zur Mitte der Legislaturperiode ist eine Verpflichtung, die der jeweiligen Bundesregierung seit den Beschlüssen des Bundestages vom 27. Januar 2000 und 19. Oktober 2001 obliegt. Wie der Bundestag in seiner Drucksache 14/999 im Jahr 2000 beschlossen hat, muss die Berichterstattung „der Komplexität und Vielschichtigkeit von Armut und Reichtum

Rechnung tragen“ und über „individuelle und kollektive Lebenslagen“ sowie über „die Ursachen von Reichtum und Armut Aufschluss“ geben. Schon wenn man sich diese Ziele vergegenwärtigt, wird deutlich, dass auch der 5. Armuts- und Reichtumsbericht weit hinter die gesetzten Ansprüche zurückfällt.

Insbesondere fällt auf, dass politische Faktoren und Entscheidungen bei der Analyse der Ursachen der wachsenden Ungleichheit weitgehend vernachlässigt werden.³⁴ So betont und analysiert der Bericht zwar (Fehl-)Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt – unzureichende Lohnentwicklung bei unteren Einkommensgruppen, zu geringe Tarifbindung, Zunahme atypischer Beschäftigung, Armut trotz Arbeit -, schweigt aber gleichzeitig über politische Maßnahmen und / oder Unterlassungen, die diese Entwicklungen erst ermöglicht haben (etwa die Agenda-Politik der Regierung Schröder, aber auch schon zuvor).

Gleichzeitig schweigt der Bericht nahezu vollständig zu den Einschnitten in der Sozialpolitik, die in der Summe dazu beitragen, dass die Systeme der sozialen Sicherheit immer weniger vor bzw. gegen Armut schützen. Das Faktum selbst wird im Indikatorenset zwar erwähnt – danach wirkt der Sozialstaat zwar mit seinen Leistungen armutsreduzierend, dies aber nur in einem abnehmenden Maße (BMAS 2017, S. 553ff.). Dieser Sachverhalt der reduzierten armutsvermeidenden und –verhindernden Wirkung der Sozialpolitik findet aber keinen systematischen Eingang in den eigentlichen Berichtstext.³⁵

Der Bericht dagegen analysiert nicht Inhalt und Folgen des Abbaus sozialer Sicherheit. So analysiert der Bericht nicht die sozialen Folgen der (Teil-)Privatisierung der Alterssicherung oder der weitgehenden strukturellen Übertragung des sozialen Risikos der Arbeitslosigkeit auf das Fürsorgesystem Hartz IV. Generell vermeidet der Bericht kritische Worte zum Hartz-IV-System. Die Regelbedarfe gelten dem BMAS als auskömmlich.³⁶ Die zahlreichen Analysen, wonach die Regelsätze weder sachgerecht ermittelt noch armutsfest und bedarfsdeckend sind, werden

³⁴ Wolfgang Merkel (2016) beginnt einen Aufsatz zur „Ungleichheit als Krankheit der Demokratie“ mit dem Satz: „Am Anfang war Thatcher“ und leitet damit zu der zentralen Aussage ein, dass „der Anstieg der Ungleichheit (...) nicht die „natürlicher“ Folge von digitaler Revolution, Wissensökonomie und kühner schöpferischer Zerstörung (war). Er war vor allem eine Folge politischer Entscheidungen.“ in: Steffen Mau / Nadine Schöneck (Hg): (un-) Gerechte (Un-)Gleichheiten, Bonn, S.185ff. Der Gedanke, dass die gewachsene Ungleichheit das Ergebnis politischer Entscheidungen – oder auch politischen Unterlassungen – ist, spielt in dem ARB keine nennenswerte Rolle. Vgl. hierzu auch: Schneider (2017): Kein Wohlstand für Alle!?, Teile 1 + 2.

³⁵ Die Europäische Kommission hat jüngst auf die einschlägige Defizite der Bundesregierung aufmerksam gemacht: „Auch haben die Umverteilungsmaßnahmen, die Ungleichverteilung und Armut entgegenwirken sollen, an Wirksamkeit eingebüßt. Im Zeitraum 2008-2014 hat die deutsche Politik in hohem Maße zur Vergrößerung der Armut beigetragen, was auf die Tatsache zurückzuführen ist, dass die bedarfsabhängigen Leistungen real und im Verhältnis zur Einkommensentwicklung gesunken sind (Europäische Kommission 2016a). Eine Reihe früherer Änderungen bei Steuern und Sozialabgaben könnten ebenfalls zu einem Teil für die nachlassende Wirksamkeit der Umverteilungsmaßnahmen verantwortlich sein. Die Abschaffung der Vermögenssteuer im Jahr 1997, die Absenkung des Einkommensteuerspitzenatzes von 53 % im Jahr 2000 auf 42 % im Jahr 2004, die pauschale Besteuerung von Kapitalerträgen seit 2009 und die Anhebungen der Sozialversicherungsbeiträge seit Anfang der 1990er Jahre haben dazu beigetragen, den progressiven Charakter des Steuersystems zu verringern, und die Einkommensunterschiede möglicherweise zu erhöhen“. Europäische Kommission (Hg.)(2017): Länderbericht Deutschland. Brüssel.

³⁶ So heißt es etwa auf Seite XXVII: „Die Leistungssysteme der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGBII) und der Sozialhilfe (SGB XII) bekämpfen Armut und Mangel. Sie sichern das sozio-kulturelle Existenzminimum durch die Anerkennung von Bedarfen (...) sofern die verfügbaren eigenen Mittel hierfür nicht ausreichen.“

nicht erwähnt, geschweige denn angemessen diskutiert.³⁷

Die Kurzfassung des Berichts enthält einen Teil, der überschrieben ist mit „Aufgaben für eine Politik zur Stärkung von sozialem Zusammenhalt und Leistungsgerechtigkeit“. Hier diskutiert die Bundesregierung zentrale Aufgabenfelder und beschreibt jeweils kurz die Lage aus ihrer Sicht, die bisherigen einschlägigen Aktivitäten und ausstehende Aufgaben. Die Bundesregierung benennt hier folgende Aufgabenfelder:

1. Kontinuierliche Erwerbsbiographien mit leistungsgerechter Entlohnung stärken
2. Kinder und ihre Familien zielgerichtet unterstützen und wirksam fördern
3. Zugang zu gesellschaftlich notwendigen Gütern und Dienstleistungen sichern
4. Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen, Leistungsgerechtigkeit und Transparenz im Steuersystem stärken
5. Demokratische Teilhabe und Akzeptanz demokratischer Werte stärken

Der Blick in dieses Kapitel bestätigt aber eher den Eindruck, dass die Bundesregierung kein oder zumindest kein abgestimmtes Konzept gegen soziale Ungleichheit und Armut hat. Ein Willen zu einschlägigem politischen Handeln ist nicht erkennbar.

So setzt sich die Bundesregierung auch in diesem Abschnitt kein konkret definiertes Ziel zur Reduktion von Armut oder sozialer Ungleichheit. Der Bericht vermeidet demzufolge auch Hinweise darauf, dass die Bundesrepublik sich bereits in verschiedenen Zusammenhängen zu einer Reduktion von Armut verpflichtet hat. So hat sich die EU – mit Zustimmung der Bundesregierung – im Rahmen der unverändert aktuellen EU 2020 Strategie verpflichtet die Anzahl der Menschen in Armut bis zum Jahr 2020 um 20 Mio. betroffene Personen zu reduzieren. Angesichts der negativen Armutsentwicklung in Deutschland leistet die Bundesrepublik keinen Beitrag zum Erreichen dieses Ziels. Auf der Ebene der

UN hat sich die Bundesrepublik 2015 verpflichtet die Armut bis zum Jahr 2030 zu halbieren.³⁸ Die jeweiligen Vereinbarungen und Prozesse werden zwar erwähnt, die eingegangenen Verpflichtungen zur Reduktion von Armut in Deutschland finden aber keine Erwähnung.

Schließlich unterlässt es der Bericht insgesamt die Verteilungsfrage zu stellen. Das Thema Verteilungsgerechtigkeit wird im Text des 5. ARB nur an zwei Stellen überhaupt erwähnt: dabei, dass die Einkommensverteilung „oft unter dem Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit bewertet“ (BMAS 2017, S. 499) und die Vermögensverteilung „oft im Zusammenhang mit Verteilungsgerechtigkeit diskutiert“ (BMAS 2017, S. 504) wird. Unter der Überschrift „Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen, Leistungsgerechtigkeit und Transparenz im Steuersystem stärken“ heißt es als Top 1 unter „was weiter zu tun ist“: „Fortsetzung der wachstums- und beschäftigungsorientierten Haushalts- und Finanzpolitik zur Sicherung langfristig solider Staatsfinanzen“. Ein klares Weiter so! Die Notwendigkeit von erhöhten Steuereinnahmen zur Ermöglichung von sozialer Umverteilung taucht dagegen nicht auf.³⁹

Auch unter anderen Überschriften finden sich im Wesentlichen keine konkreten Handlungsabsichten, sondern es werden abstrakte Forderungen aufgestellt, denen mangels Konkretisierung niemand widersprechen wird oder aber es wird auf den unverbindlichen Konjunktiv („sollte“, „könnte“) zurückgegriffen. Exemplarisch sei auf das Thema Kinder und Familien eingegangen, welches im Kern reduziert wird auf das Problem der Erwerbstätigkeit der Eltern. Ansonsten gilt etwa als sinnvolle Maßnahme die Erhöhung des Bekanntheitsgrads der familienpolitischen Leistungen. Zudem soll geprüft werden, ob das Bildungs- und Teilhabepaket verbessert werden kann. Aber es findet sich auf der anderen Seite keinerlei Kritik an den Defiziten des Familienlastenausgleichs. Die Inhaltsleere der meisten Vorschläge zeigt sich insbesondere auch in dem Bereich Grundversicherung. Hier heißt es schlicht und nichtssagend: „Die Regelbedarfe werden regelmäßig fortgeschrieben und bei Vorliegen einer neuen Einkommens-

³⁷ So werden beispielweise die einschlägigen Arbeiten von Irene Becker oder auch des Paritätischen zur Ermittlung und Bedarfsunterdeckung der Regelsätze mit keinem Wort erwähnt.

³⁸ Beschluss der Generalversammlung der UN vom 25. September 2015: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Goal 1.: End poverty in all its forms everywhere. Goal 1.2. By 2030, reduce at least by half the proportion of men, women and children of all ages living in poverty in all its dimensions according to national definitions.

³⁹ Insgesamt ist auffällig, dass sowohl bei der Pressekonferenz der Ministerin Nahles am 23. März als auch bei dem Hintergrundpapier des BMAS deutlich kritischere Ausführungen zu registrieren waren. Hier wird betont, dass die zentralen Versprechen der sozialen Marktwirtschaft, nämlich Leistung lohnt sich und sozialer Aufstieg ist für Alle möglich - brüchig geworden seien und die Legitimation der sozialen Marktwirtschaft in Frage stellen. Die Ministerin stellt hier insbesondere die Tatsachen heraus, dass die realen Bruttostundenlöhne der untersten 40 Prozent der Beschäftigten seit 2015 gegenüber 1995 gesunken sind und Vermögen zu einem erheblichen Anteil auf leistungslosem Einkommen, nämlich Erbschaften und Schenkungen, beruht. Die Ministerin fordert daher zum einen Maßnahmen für höhere Löhne, gebündelt in einem abstrakt bleibenden „Pakt für gerechte Löhne“. Zudem heißt es in dem Hintergrundpapier unter der Überschrift „Zusammenhalt stärken. Gerechte Finanzierung gesellschaftlicher Aufgaben“: „Um den Zusammenhalt in unserer Gesellschaft zu stärken, ist die angemessene Beteiligung der oberen Einkommens- und Vermögensbezieher an der Finanzierung gesellschaftlicher Aufgaben wichtig. Je weniger der eigene Reichtum mit eigener Leistung zusammenhängt, desto mehr stellt sich die Frage nach einer Form des Ausgleichs. Daher ist es sinnvoll, über die angemessene Besteuerung von Kapitaleinkünften und eine sinnvolle Reform der Erbschaftsteuer zu diskutieren.“ (BMAS: Hintergrundinformation zum Fünften Armuts- und Reichtumsbericht vom 12. April 2017.) Diese Elemente einer Politik der sozialen Umverteilung tauchen aber in dem durch die Ressortabstimmung gefilterten Bericht nicht mehr auf.

und Verbrauchsstichprobe überprüft.“ Das ist nichts weiter als die Wiederholung eines gesetzlichen Auftrags ohne jegliche inhaltliche Konkretisierung. Das Kapitel zeigt im Kern: die aktuelle Regierung verfügt weder über gemeinsamen Ziele noch hat sie eine Vorstellung von geeigneten konkreten Maßnahmen gegen soziale Ungleichheit und Armut.

Der Paritätische fordert dagegen ein Gesamtkonzept gegen Armut und Ausgrenzung. Dazu ist es notwendig verbindliche Ziele und Maßnahmen zum Abbau von Armut und sozialer Ungleichheit zu formulieren. Sozialpolitische Bausteine, die in einem derartigen Gesamtkonzept neben Maßnahmen zu einer neuen Ordnung auf dem Arbeitsmarkt (z.B. Bekämpfung von Niedriglöhnen und prekärer Arbeit, Erhöhung des Mindestlohns, Stärkung der Tarifmacht der Gewerkschaften, bessere Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Leben etc.) nicht fehlen dürfen,⁴⁰ sind:

- Die gesetzliche Rentenversicherung muss für alle, die über Jahrzehnte gearbeitet und Beiträge eingezahlt haben, wieder zu einem Garanten für ein auskömmliches Einkommen im Alter und einen Lebensabend ohne gravierende finanzielle Probleme werden. Das Rentenniveau ist dazu wieder auf 53 Prozent anzuheben. Bei allen langjährigen Versicherten ist dafür Sorge zu tragen, dass die Rentenhöhe in der Regel vor dem Gang zum Sozialamt bewahrt.
- In der Gesundheitspolitik ist die faktische Zweiklassenmedizin zu beenden und mit einer Bürgerversicherung dafür Sorge zu tragen, dass alle die gesundheitliche Versorgung erhalten, die sie benötigen und die zur Verfügung gestellt werden kann. Die wichtige Prävention in den Lebenswelten muss in koordiniertem Miteinander der Akteure und insbesondere in partnerschaftlicher Kooperation mit der Zivilgesellschaft geleistet werden.
- Die Arbeitslosenversicherung muss bei Arbeitslosigkeit wieder ihre Schutzfunktion erfüllen. Arbeitslosengeld I muss wieder zu einer relevanten Sozialleistung werden, die im Fall der Arbeitslosigkeit im Regelfall auch tatsächlich greift. Dazu sind die Hürden zu ihrer Inanspruchnahme zu senken und ist die Bezugsdauer auszuweiten. Mit einem Mindestarbeitslosengeld ist dafür Sorge zu tragen, dass vollzeittätige Versicherte aus dem Niedriglohnsektor trotz ihres Arbeitslosengeldes nicht in Hartz IV fallen.
- Das Leistungsniveau ist sowohl bei Hartz IV als auch bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung so anzuheben, dass Einkommensarmut ausgeschlossen ist. Hierzu sind die Regelsätze bedarfsorientiert anzupassen und die Unterkunftskosten inklusive Energiekosten in voller Höhe zu übernehmen. Bei der Grundsicherung im Alter sind angemessene Einkommensfreibeträge auf jegliche Formen der Altersvorsorge, vor allem aber auf Renten der gesetzlichen Rentenversicherung einzuführen.
- Mit einem sozialen Arbeitsmarkt ist dafür zu sorgen, dass die große Zahl der Langzeitarbeitslosen wieder die Möglichkeit erhält, sich über eigene Arbeit ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Hierzu sind öffentlich geförderte Arbeitsplätze vorzuhalten, zu guten Arbeitsbedingungen und, wo nötig, flankiert von sozialer Hilfestellung.
- Insbesondere für Kinder aus benachteiligten Familien, hierunter viele Alleinerziehende, ist mit einer Bildungsoffensive sicherzustellen, dass Nachteile ausgeglichen werden und alle die gleichen Möglichkeiten der Teilhabe und persönlichen Entfaltung innerhalb und außerhalb unseres Bildungssystems erhalten. Das sogenannte Bildungs- und Teilhabepaket als besonderer Bestandteil von Hartz IV ist in entsprechende schulische und außerschulische Angebote der Jugendhilfe zu überführen. Vorschulbereich und Schulen sind in ihren Ressourcen und in ihren Möglichkeiten der Personalvergütung so auszustatten, dass sie überall ihrem Bildungs- und Erziehungsauftrag gerecht werden können.
- Bei allen Maßnahmen zur Gewährung sozialer Sicherheit und zur Förderung sozialer Mobilität ist den besonderen Schwierigkeiten und Bedürfnissen von Menschen mit Behinderung Rechnung zu tragen. Bei der Frage der Vereinbarkeit von individuellen Behinderungen und gesundheitlichen Einschränkungen einerseits und den Anforderungen des Bildungssystems und der Arbeitswelt andererseits ist dem Gedanken der Inklusion ohne Abstriche Rechnung zu tragen. Die Tatsache, behindert zu sein, darf nicht quasi schicksalhaft mit der Abhängigkeit von Fürsorgeleistungen und dem Fall in die Einkommensarmut einhergehen.
- Deutschland hat sich endlich mit allen Konsequenzen der Tatsache zu stellen, dass es seit langer Zeit schon ein Einwanderungsland ist. Deutschland hat sich vor allem auch ohne Wenn und Aber der Tatsache zu stellen, dass Hunderttausende von geflüchteten Menschen, die zu uns gekommen sind, zu integrieren sind, und dass Abschiebungen nur dann erfolgen dürfen, wenn sie nicht den Geboten der Menschlichkeit widersprechen. Halbheiten in der Integrationspolitik führen nicht weiter. Integrationsförderung bedeutet vor allem (massive) Hilfen bei der Überwindung von Sprachbarrieren, Öffnung von Arbeitsmärkten und Qualifizierungsangeboten sowie Unterstützung durch spezielle sozialarbeiterische und Bildungsangebote.
- Deutschland muss alles tun, um den mit der demographischen Entwicklung einhergehenden Herausforderungen in der Pflege gewachsen zu sein. Die Qualität von Pflege wird immer an der Zeit bemessen sein, die wir einem pflegebedürftigen Menschen zukommen lassen, und diese Zeit hängt immer von Personalschlüsseln und betriebswirtschaftlichen Spielräumen ab. Eine zukunftsweisende Reform des Pflegeberufs ist daher ebenso überfällig wie die angemessene Bezahlung des Personals und Refinanzierungsbedingungen, die eine bedarfsgerechte Personalausstattung erst ermöglichen.

⁴⁰ Vgl. hierzu: Der Paritätische 2017: Abschied vom Aufstieg, Paritätisches Jahresgutachten 2017 (i.E.)

- Die Verknappung bezahlbaren Wohnraums ist mittlerweile zu einem gravierenden sozialen Problem angewachsen. Der Staat hat auf diesem Feld wieder seiner Verantwortung nachzukommen. Der soziale Wohnungsbau muss spürbar wiederbelebt werden. Die gewinngetriebenen Spekulationsmöglichkeiten mit Wohnungen sind ebenso spürbar zu begrenzen. Stattdessen sind Möglichkeiten des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu fördern. Ziel muss die Schaffung und der Erhalt preisgünstigen Wohnraums in erheblicher Größenordnung und die Beendigung von Gentrifizierungsprozessen sein.
- Über die aktuellen Beschlüsse zum Bund-Länder-Finanzausgleich hinaus ist dafür Sorge zu tragen, dass der Abbau kommunaler Infrastruktur in verschiedenen strukturell besonders benachteiligten Regionen Deutschlands beendet wird und die Kommunen ihre Handlungsfähigkeit wieder zurückgewinnen. Die Infrastruktur, die Kommunen und Vereine vor Ort im Sozialen, in der Bildung, der Kultur und im Breitensport vorhalten, sind eine unabdingbare Voraussetzung für überall in Deutschland gleichwertige Lebensverhältnisse, für lebenswerte Regionen und für eine effektive Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung.

Dies alles kostet und braucht zusätzliche öffentliche Einnahmen. Zu behaupten, eine inklusive Gesellschaft ohne solche Mehreinnahmen schaffen zu können, wäre unredlich. Voraussetzung all dessen ist daher eine Umkehr in der Finanz- und Steuerpolitik. Die inklusive Gesellschaft kann nur Wirklichkeit werden, wenn wir zurückfinden zu einer gerechten und solidarischen Steuerpolitik, die sich zur Notwendigkeit der Umverteilung bekennt und in der stärkere Schultern im Interesse des Gemeinwohls auch wieder stärkere Lasten übernehmen.

Der Paritätische fordert daher:

- Die Vermögensteuer zu reaktivieren und neu aufzusetzen. Angesichts der extremen Vermögensspreizung in Deutschland ist dies nicht nur ein Gebot der Gerechtigkeit, sondern auch der Vernunft. Studien haben dabei zu genüge dargelegt, wie dies ohne gesamtwirtschaftliche Schäden vollziehbar ist.
- Die Erbschaftsteuer ist so auszugestalten, dass sie bei rund 300 Milliarden Euro, die in diesem Jahrzehnt alljährlich vererbt werden, auch tatsächlich zu nennenswerten Steuereinnahmen führt. Mit angemessenen Freibeträgen kann weiterhin sichergestellt werden, dass Erben nicht zur Belastung wird und tatsächlich nur große Erbschaften herangezogen werden. Zur Frage, wie dies geschehen kann, ohne vererbte Betriebe in wirtschaftlich existentielle Schwierigkeiten zu bringen, liegen genügend Vorschläge auf dem Tisch.
- Die Kapitalertragssteuer ist abzuschaffen. Angesichts der einschlägigen multinationalen Steuerabkommen gibt es für sie keinen Anlass mehr. Kapitalerträge sind wie andere Einkommen auch zu versteuern.
- Es ist ein Gebot der Solidarität, die Spitzensätze in der Einkommensteuer deutlich anzuheben. Be-

denken der Überforderung mittlerer Einkommensgruppen kann durch eine Neujustierung, ab wann der Spitzensteuersatz greifen und wie die Progression ausgestaltet werden soll, Rechnung getragen werden.

- Die im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vereinbarte Finanztransaktionssteuer auf europäischer Ebene ist endlich kraftvoll umzusetzen. Im Zweifelsfall ist über Alternativen nachzudenken.

Zu b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.: Programm für soziale Gerechtigkeit - Konsequenzen aus dem Fünften Armuts- und Reichtumsbericht. BT-Drucksache 18/11796

Der Antrag skizziert im Feststellungsteil zutreffend zentrale Befunde des Armuts- und Reichtumsberichts und kritisiert insbesondere das Verfahren zur Erstellung des Armutsberichts. Der Antrag betont, dass es ein Fehler ist, wenn die politisch verantwortliche Instanz die Entwicklung der sozialen Ungleichheit analysiert und bewertet. Diese Zuständigkeit führe zu einer geschönten Darstellung der sozialen Wirklichkeit.

Aus der Darstellung zentraler Befunde wird ein dringender Handlungsbedarf zur Herstellung von sozialer Gerechtigkeit abgeleitet. Den Herausforderungen werde der Bericht nicht gerecht, weil die Notwendigkeit sozialpolitischer Umverteilung unterbelichtet sei und ein politisches Aktionsprogramm fehle.

In der Konsequenz fordert Die LINKE, dass die Zuständigkeit für die Berichterstattung auf eine unabhängige Sachverständigenkommission übertragen wird. Der Antrag definiert nachvollziehbare Aufgaben für die Kommission und verpflichtet die Bundesregierung zu einer Stellungnahme zu den Aktivitäten und Vorschlägen der Sachverständigenkommission.

Der Paritätische teilt die Auffassung, dass es nicht sachgerecht ist die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung zu überlassen. Es ist in der Vergangenheit vielfach über die politisch opportune Glättung einzelner Aussagen und Bewertungen berichtet worden. Der Umstand, dass die Bundesregierung selber über die politischen Konsequenzen aus der Berichterstattung entscheidet, lässt zudem innovative Vorschläge nicht erwarten.

Es ist zu betonen, dass ein derartiges Verfahren keineswegs so ungewöhnlich ist wie von Kritikern zuweilen suggeriert. So besteht beispielsweise der Gleichstellungsbericht der Bundesregierung aus einem Gutachten einer unabhängigen Sachverständigenkommission sowie der Stellungnahme der Bundesregierung. Die Gutachten der Kommission geben dabei laut Auftrag sowohl eine Bestandsaufnahme der Gleichstellung in Deutschland als auch Handlungsempfehlungen für zentrale Politikfelder. Dieser Bericht wird seit 2005 einmal in jeder Legislaturperiode erstellt.

Der Paritätische unterstützt daher die Forderung nach einer Übertragung der Zuständigkeit für die Berichterstattung an eine unabhängige Sachverständigenkommission.

Zu c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Norbert Müller (Potsdam), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Jedes Kind ist gleich viel wert - Aktionsplan gegen Kinderarmut BT-Drucksache 18/9666

Der Antrag stellt mit den Kindern und Jugendlichen eine besonders von Armut betroffene Gruppe in den Vordergrund. In Deutschland liegt die Armutsquote von unter 18-Jährigen 2015 bei 19,7 Prozent, mehr als vier Prozentpunkte über dem Bevölkerungsdurchschnitt. Der Antrag schildert zutreffend die Probleme von Kindern, die in Armut aufwachsen: von schlechteren Startchancen über mangelnde Teilhabe und schlechtere Gesundheit bis hin zu gesellschaftlicher Ausgrenzung. Armut im Elternhaus ist ein eigenständiger und wichtiger Faktor, der schulischen und beruflichen Erfolg von Kindern und Jugendlichen verhindert. Die Bildungsinstitutionen, die eigentlich für den Abbau und die Begrenzung von sozialer Ungleichheit zuständig wären, verstärken in der Praxis eher sogar die soziale Ungleichheit. Schule verschärft nach den Erkenntnissen der AWO-ISS Studie über kindbezogene Armutsfolgen die soziale Ungleichheit. So heißt es hier: „Familiäre Armut hat bereits im Vorschulalter bei einem großen Teil der Kinder negative Folgen für die kindliche Lebenssituation, Armut ist ein zentrales Entwicklungsrisiko. (...) Je früher und je länger Kinder unter Armutbedingungen aufwachsen, desto größer sind die negativen Auswirkungen auf ihren Entwicklungsverlauf und die Zukunftschancen (...) Als dominierender Faktor erweist sich die finanzielle Lage der Familie (...) Die Lebenswelt von armen und nicht armen Kindern geht immer weiter auseinander. Für arme Kinder zeigt sich vermehrt ein Verlauf des „Fahrstuhl nach unten“, während für nicht arme eher der Verlauf mit einem „Fahrstuhl nach oben“ gilt. Nicht selten haben beide Gruppen im Alltag kaum mehr etwas miteinander zu tun.“⁴¹ Die ökonomische Lage der Familie ist dabei maßgeblich, kulturelle Faktoren rücken demgegenüber in den Hintergrund. Und die soziale Lage der Familie hat wesentliche Auswirkungen darauf, welchen Bildungsweg Kinder beschreiten können.

Ausgehend von den Befunden fordert der Antrag „noch in diesem Jahr“ einen „umfassenden Aktionsplan gegen Kinderarmut“ und benennt zentrale Anforderungen an einen derartigen Aktionsplan. Mit dem Aktionsplan solle das System sozialer Sicherung ausgebaut, eine eigenständige Kindergrundsicherung für alle Kinder und Jugendliche eingeführt und flankierende Maßnahmen zur Vermeidung der Armut der Eltern ergriffen werden. Der Aktionsplan solle in seiner Umsetzung und Weiterentwicklung durch eine spezielle Kommission begleitet werden. Der Paritätische unterstützt die allgemeine Ausrichtung der Vorschläge.

Der Paritätische hat sich in seinem Gremien im April des Jahres für eine Kindergrundsicherung ausgesprochen. Für diese neu einzuführende Leistung sollen folgende Parameter gelten:

- * Die Kindergrundsicherung ist allen Eltern minderjähriger und privilegiert volljähriger Kinder (unterhaltsberechtigter volljährige Kinder) zu zahlen.
- * Die Höhe der Leistung orientiert sich an den steuerlichen Freibeträgen für Kinder.
- * Um die Kindergrundsicherung sozial gerecht bzw. entsprechend der finanziellen Leistungsfähigkeit der Eltern zu gestalten, soll sie bei steigendem Einkommen der Eltern faktisch abgeschmolzen werden bis zum Entlastungsbetrag für Spitzenverdiener durch Nutzung des Kinderfreibetrages.

Inwiefern diese Beschlusslage mit dem Verständnis von „eigenständiger Kindergrundsicherung“ in dem Antrag kompatibel ist, scheint zweifelhaft, müsste aber genauer diskutiert werden.

Zu d) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Teilhabe statt Armut - Alle Menschen am Wohlstand beteiligen BT-Drucksache 18/12557

Der Antrag der Grünen nimmt den Fünften Armuts- und Reichtumsbericht zum Anlass umfassend die Politikbereiche aufzuzählen, die aus der Perspektive der antragstellenden Fraktion zur Herstellung größerer sozialer Gleichheit relevant sind. Der Antrag unterbreitet in insgesamt elf Bereichen die zentralen Vorschläge der Grünen. Die Ziele sind jeweils mit den Vorstellungen des Paritätischen kompatibel und gehen daher in die richtige Richtung. Dies gilt insbesondere für Reformvorschläge, die den Schutzbereich der Sozialversicherungen ausweiten und auf eine modifizierte finanzielle Basis stellen wollen (Bürgerversicherung in Gesundheit und Pflege sowie „Bürgerversicherung“ in der gesetzlichen Rentenversicherung).⁴² Ebenso sind die Ziele Schaffung bezahlbarer Wohnraum, Zugang zu guter Bildung, bessere Absicherung des Existenzminimums (auch von Kindern), eine besser vor Armut schützende Grundsicherung, Verringerung von Obdachlosigkeit sowie stärkere Beteiligung von Vermögenden an der Finanzierung öffentlicher Leistungen zu begrüßen.

Inwieweit einzelne vorgeschlagene Maßnahmen ausreichend und zielführend sind, wäre jeweils separat zu diskutieren. Hier wäre etwa zu diskutieren, ob eine Stabilisierung statt Erhöhung des Rentenniveaus (dann noch unter dem Vorbehalt der Möglichkeit: „möglichst“) ausreichend ist oder ob die aufgeführten Maßnahmen ausreichen, um die Arbeitslosenversicherung wieder zu stärken (so gibt es etwa unter den Vorschlägen kein Mindestarbeitslosengeld und keine Verlängerung der Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld).

⁴¹ Holz, Gerda/ Laubstein, Claudia/ Sthamer, Evelyn (2012): Lebenslagen und Zukunftschancen von (armen) Kindern und Jugendlichen in Deutschland. 15 Jahre AWO-ISS-Studie. Herausgegeben vom Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. Frankfurt am Main.

⁴² Unklar ist, ob die Rentenversicherung im Verständnis der Grünen über die Gruppe der Erwerbstätigen hinaus ausgeweitet werden soll, wofür der Begriff Bürgerversicherung eigentlich steht. Die konkret genannten Schritte der Erweiterung der Reichweite der Rentenversicherung werden aber geteilt.

Die Position des Paritätischen zur Kindergrundsicherung ist benannt worden. Auch gegenüber der Position der Grünen scheint es hier konzeptionelle Unterschiede zu geben, die im Detail diskutiert werden müssten.

Zum Teil sind die konkreten Maßnahmen im Antrag lediglich stichwortartig benannt, was eine inhaltliche Auseinandersetzung erschwert.

Der Paritätische vermisst in dem Antrag eine Aussage zu dem Verfahren und der Zuständigkeit der Erstellung des Armuts- und Reichtumsberichts.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)1095

15. Juni 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 19. Juni 2017 zum

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Lebenslagen in Deutschland - Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht -
BT-Drucksache 18/11980
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Programm für soziale Gerechtigkeit - Konsequenzen aus dem Fünften Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drucksache 18/11796
- c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Norbert Müller (Potsdam), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Jedes Kind ist gleich viel wert - Aktionsplan gegen Kinderarmut - BT-Drucksache 18/9666
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Teilhabe statt Armut - Alle Menschen am Wohlstand beteiligen -
BT-Drucksache 18/12557

Bundesagentur für Arbeit

zum Antrag der Fraktion DIE LINKE vom
20.09.2016 (BT-Drucksache 18/9666)

1. Stärkung der Entwicklungschancen von Kindern durch Förderung der Erwerbsbeteiligung grundsicherungsbeziehender Eltern:

In den Jobcentern werden über eine Million Bedarfsgemeinschaften mit Kindern betreut, davon ca. 596.000 Alleinerziehende und ca. 488.000 sogenannte Partner-Bedarfsgemeinschaften mit Kindern. Dies entspricht einem Anteil von etwa 33 Prozent an allen Bedarfsgemeinschaften¹. In etwa der Hälfte dieser Bedarfsgemeinschaften ist kein Elternteil erwerbstätig (580.000).

Nach dem Bericht zur „Bildung in Deutschland 2016“² besteht das Risiko der „Vererbung“ von Arbeitslosigkeit insbesondere dann, wenn kein im Haushalt lebender Elternteil erwerbstätig ist, beide Eltern weder eine abgeschlossene Berufsausbildung noch eine Hochschulzugangsberechtigung vorweisen können oder wenn das Familieneinkommen unter der Armutsgefährdungsgrenze von 60 Prozent des Durchschnittsäquivalenzeinkommens liegt.

Die Integrationsquote von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern bewegt sich trotz eines aufnahmefähigen Arbeitsmarktes unter der allgemeinen Integrationsquote. Gründe hierfür sind vielschichtig, u.a. sind trotz Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz diese nicht in allen Kommunen bedarfsgerecht und ausreichend hinsichtlich zeitlicher Flexibilität.

¹ Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Grundsicherung für Arbeitsuchende auf einen Blick. März 2017. URL: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/arbeitsmarktberichte/flyer-sgbii/flyer-sgbii-d-0-pdf.pdf> (Stand: 11.04.2017)

² Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung, „Bildung in Deutschland 2016, Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration“, Bielefeld, 2016

Durch die Jobcenter wird vor allem durch gezielte Beratung und Förderung erwerbsloser Elternteile zur Unterstützung der (Wieder-)Eingliederung in Arbeit oder Ausbildung ein Beitrag gegen Kinderarmut geleistet. Für Bedarfsgemeinschaften in denen Kinder unter 3 Jahren leben, hemmt jedoch die Regelung des § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II eine frühzeitige Aktivierung erwerbsfähiger Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger. Die Regelung setzt auf Freiwilligkeit zur Arbeitsaufnahme oder Teilnahme an Aktivierungs- bzw. Qualifizierungsmaßnahmen und an Integrationskursen. Im Berichtsmonat Dezember 2016 schränkte sich in 76 Prozent (255.000) der Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter 3 Jahren mindestens eine Person aufgrund Erziehung, Pflege oder Haushalt ein. Bei den Alleinerziehenden-BG liegt der Anteil mit 72 Prozent etwas niedriger als in Partner-BG mit Kindern (79 Prozent).

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht stellen jedoch auch für Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger mit Kindern unter drei Jahren, die sich auf Unzumutbarkeit einer Arbeitsaufnahme gem. § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II berufen, Aktivierungs- bzw. Qualifizierungsmaßnahmen und Integrationskursen oder kommunale Eingliederungsleistungen eine sinnvolle Möglichkeit dar, Integrationschancen zu verbessern und Langzeitarbeitslosigkeit vorzubeugen. Diese können jedoch nur umgesetzt werden, wenn sich Erziehende mit Kindern unter drei Jahren entscheiden, sich nicht auf den Status gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II zu berufen und die Kinderbetreuung gesichert ist. Für weibliche Geflüchtete wird zur Stärkung ihres Empowerments und zur Förderung ihrer beruflichen und sozialen Integration ein spezielles Maßnahmeangebot (Perf-W) mit Unterstützung bei der Kinderbetreuung bereitgestellt.

Einen besonderen Stellenwert hat die Beförderung der Teilzeitberufsausbildung, welche insbesondere Frauen und Männer mit Familienpflichten zu einer Berufsausbildung verhilft und berufliche Perspektiven ermöglicht. Zur weiteren Stärkung des Themas informiert die BA im Rahmen ihrer Netzwerkarbeit z. B. in der „Woche der Ausbildung“ und stellt insbesondere Arbeitgebern die Vorteile der Teilzeitberufsausbildung vor.

Zudem wird die Erstausbildung junger Erwachsener im Rahmen der Fachkräfteinitiative „Zukunftsstarter“ vorangebracht.

Zur Erhöhung des Arbeitszeitvolumens und zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit sensibilisiert die BA im Rahmen der **Wanderausstellung** „**Minijob? Da geht noch mehr!**“ über wichtige Fakten zur Umwandlung von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und vor allem der Armut von Frauen und deren Kindern vorzubeugen.

2. Stärkung der beruflichen und sozialen Integration jugendlicher Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger durch Kooperation des SGB II, III und VIII in Jugendberufsagenturen

Obwohl sich die Abgängerquote Jugendlicher ohne Schulabschluss in den letzten Jahren verringert hat, lag sie im Jahr 2015 zuletzt noch bei knapp 6 Prozent oder rund 47.500 – mit zum Teil erheblichen regionalen Unterschieden. In vielen Fällen treten in der

Lebenslage jugendlicher Schulabbrecher/ Schulabbrecherinnen und Schulverweigerer/Schulverweigerinnen weitere grundlegende Handlungsbedarfe hinzu, die einen Anschluss oder eine Rückkehr in das institutionalisierte (Aus-)Bildungssystem massiv erschweren: Fehlende Unterstützung aus den Elternhäusern, ggf. frühe Straffälligkeit, Missbrauch von Suchtmitteln und dadurch häufig injizierte psychische Auffälligkeiten und Erkrankungen sowie Wohnungslosigkeit.

Die Bundesagentur für Arbeit hat 2010 gemeinsam mit dem BMAS und weiteren Akteurinnen und Akteuren das Projekt „Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf“ – jetzt „Jugendberufsagenturen“ – auf den Weg gebracht. Hauptziel der Jugendberufsagenturen ist es, eine verbesserte berufliche und soziale Integration der Jugendlichen durch eine intensive Kooperation der zuständigen Träger der Rechtskreise SGB II, III und VIII zu erreichen. Leitidee ist dabei die Arbeit in dezentraler Verantwortung und die Ausrichtung an regionalen und lokalen Handlungsbedarfen und Rahmenbedingungen. Jugendberufsagenturen haben sich bundesweit an 218 Standorten in unterschiedlicher Ausgestaltung etabliert, damit sind 82 Prozent der Agenturen für Arbeit, 68 Prozent der gemeinsamen Einrichtungen und ein Drittel der zugelassenen kommunalen Träger an Jugendberufsagenturen beteiligt (Stand der letzten Erhebung vom Juli 2015). Quantitative Erweiterung: Die Bundesagentur für Arbeit strebt gemeinsam mit ihren Partnern eine flächendeckende Einführung der Jugendberufsagenturen durch zusätzliche regionale Kooperationen an.

Die Bundesagentur für Arbeit und ihre Partnerinnen und Partner unterstützen außerdem die bedarfsgerechte Vertiefung und Ergänzung bestehender Kooperationen (z.B. durch Förderung des Einsatzes neuer arbeitsmarktpolitischer Instrumente, insbesondere § 16h SGB II oder Handlungshilfen beim Datenaustausch).

Mit § 16h SGB II wurde durch das Neunte SGB II Änderungsgesetz eine neue Vorschrift zur Förderung schwer zu erreichender junger Menschen in das Zweite Buch Sozialgesetzbuch eingefügt. Hiermit können auch junge Menschen unter 25 Jahren, die von den Angeboten der Sozialleistungssysteme nicht erreicht werden, an die Sozialleistungssysteme herangeführt werden. Das Leistungsspektrum sieht niedrigschwellige Betreuungs- und Unterstützungsleistungen vor, wobei diese Leistungen keine bestehenden Leistungen ergänzen dürfen, sondern zusätzlich erbracht werden müssen. Diese Vorschrift sollte so eingesetzt werden, dass die Zusammenarbeit der Träger an den Schnittstellen des SGB II, III und VIII weiter systematisiert und verbessert wird.

Zur Förderung der Integration von Jugendlichen mit Behinderungen wird eine zusätzliche Weiterentwicklungsperspektive darin gesehen, die Zusammenarbeit mit den Rehabilitationsträgern zu intensivieren.

Eine grundlegende Herausforderung entsteht durch den Anspruch, die Zielgruppe von Jugendberufsagenturen perspektivisch auf alle jungen Menschen auszuweiten und insbesondere allgemeinbildende und berufsbildende Schulen als wichtige Partner in-

tensiver in die Ausgestaltung der Kooperation einzubinden. Dazu bedarf es auch einer größeren Transparenz über die Übergangsprozesse und den Verbleib junger Menschen, damit frühzeitig und trägerübergreifend Hilfsangebote bereitgestellt werden können.

3. Familienpolitische Leistungen in Deutschland

Das Angebotsspektrum familienpolitischer Leistungen in Deutschland ist aus Sicht der Familienkasse der BA mehr als ausreichend. Vielmehr besteht die Problematik, dass die hohe Anzahl der unterschiedlichen Leistungen und Maßnahmen sowohl inhaltlich als auch in ihrer institutionellen Zuordnung selbst für Experten nur schwer zu durchschauen ist. Dies führt dazu, dass viele Unterstützungsmöglichkeiten, wie beispielsweise der Kinderzuschlag, nicht abgerufen oder negative Wechselwirkungen zwischen den Leistungen nicht rechtzeitig erkannt werden. Die Fülle von Institutionen, die auf Bundes-, Landes- und kommunalen Ebenen für die unterschiedlichen Leistungen zuständig sind, macht es Familien schwer, den richtigen Ansprechpartner zu finden. Eine Reduktion der zuständigen Institutionen sowie der Anzahl der Leistungen und Maßnahmen in Verbindung mit einer übersichtlicheren Strukturierung durch ein bundesweit einheitliches Angebot wäre wünschenswert. Hilfreich wäre aber bereits eine Steigerung der Informationstransparenz, beispielsweise mit der Übernahme einer Lotsenfunktion für alle Familienleistungen durch eine Institution.

Viele Einrichtungen unterstützen Familien, aber sie agieren meist isoliert voneinander. Sie erfassen und pflegen dieselben Daten und sind auf dieselben Bescheinigungen angewiesen. An vielen Stellen entstehen Doppelarbeiten und bürokratische Hürden sowohl für die Kunden als auch für die einzelnen Institutionen selbst. Sie sind kaum darüber informiert, welche anderen Einrichtungen neben ihnen zur gleichen Zeit mit denselben Familien in Kontakt stehen. Oder sie wissen nicht, welche Institutionen bei bestimmten familiären Konstellationen im Rahmen einer Kooperation noch eingebunden werden sollten.

Die Akteure im Familienleistungsbereich müssen sich also planvoll und systematisch vernetzen. Die Familienkasse der BA setzt bereits heute darauf und tritt gezielt mit relevanten Netzwerkpartnern in Kontakt. Ohne Frage aber besteht der gesellschaftliche Bedarf zur transparenten Information und Beratung über die gesamte Bandbreite aller Familienleistungen und unabhängig von der Lebenslage bei einer Adresse.

Um Bürokratiehürden abzubauen und die Inanspruchnahme von Kindergeld und insbesondere von Kinderzuschlag zu erhöhen, setzt die Familienkasse der BA neben einer engeren Vernetzung unter anderem auch auf einen zeitgemäß gestalteten Onlinezugang. So wird an der Entwicklung einer vollautomatischen, medienbruchfreien und schnellen Beantragungsmöglichkeit für Kindergeld gearbeitet. Was den Kinderzuschlag betrifft, besteht schon jetzt in mehreren Regionen Deutschlands die Möglichkeit, sich von zu Hause aus per Video beraten zu lassen. Darüber hinaus werden viele weitere zukunftsorientierte

Maßnahmen im Rahmen des Entwicklungsprogramms „FamKa 2020“ aktiv angestoßen und umgesetzt.

4. Soziale Sicherungssysteme und Forderung nach sanktionsfreier Mindestsicherung

Höhe der Leistungen soll Kinderarmut vermeiden

Die BA setzt als ausführende Behörde geltendes Recht um. Eigene Berechnungen zur Sicherung des Existenzminimums werden von der BA nicht ange stellt; dies gilt auch für die Regelbedarfe für Kinder.

Im Übrigen hat das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 ..., vom 23.7.2014 – 1 BvL 10/12... und vom 27.7.2016 – 1 BvR 371/11 keine Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit der Regelbedarfe geäußert; die Anforderungen des Grundgesetzes, für eine menschenwürdige Existenz Sorge zu tragen, werden nicht verfehlt.

Sanktionsfreie Mindestsicherung

Das SGB II basiert auf dem Grundsatz des Förderns und Forderns und jeder Hilfebedürftige ist verpflichtet, alles zu tun, um Bedürftigkeit zu verringern oder zu überwinden. Sanktionen sind keine Willkür, sondern die Konsequenz aus unzureichender Mitwirkung. Die weitaus überwiegende Zahl der leistungsberechtigten Personen kommt ihren Verpflichtungen nach. Die Möglichkeit, Sanktionen aussprechen zu können, ist grundsätzlich erforderlich. Eine Bot schaft, wonach Leistungen auch ohne Mitwirkung in unveränderter Höhe erbracht werden, hält die BA für ein bedenkliches Signal. Im Übrigen besteht die gesetzliche Verpflichtung zur Erbringung von Sachleistungen bei Minderungen über 30 Prozent des Regelbedarfs, wenn minderjährige Kinder im Haushalt leben.

zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 31.05.2017 (BT-Drucksache 18/12557)

2. Bessere Absicherung Arbeitsloser; Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose, Geringqualifizierte, Geflüchtete, Ältere und Alleinerziehende

a) Erleichterung des Zugangs zum Arbeitslosengeld I für Kurzzeitbeschäftigte / Selbstständige:

Die bestehende Antragspflichtversicherung für Selbstständige ist als Weiterversicherung konzipiert. So müssen auch die Selbstständigen zuvor einen nachhaltigen Bezug zur Arbeitslosenversicherung haben. Die prinzipielle Absicherung Selbstständiger durch die Arbeitslosenversicherung wäre systemfremd.

Es war ausdrücklicher Wille des Gesetzgebers, dass nur solche Selbstständige den Schutz der Arbeitslosenversicherung weiter aufrecht erhalten können, die schon zum Personenkreis der nach dem SGB III Versicherten gehört haben (Vorversicherungszeit). Dazu ist es erforderlich, dass sie innerhalb von 24 Monaten mindestens 12 Monate in einem Versicherungsverhältnis gestanden haben oder unmittelbar vor der Aufnahme der selbständigen Tätigkeit einen Anspruch auf eine Leistung nach dem SGB III (i.d.R. Arbeitslosengeld) hatten.

b) und c) Ausrichtung der Arbeitsförderung auf passgenaue bzw. individuelle Integrationsstrategien; Investition in die Qualifizierung von Arbeitslosen

Aufgrund der gesetzlichen Anforderungen (siehe z.B. § 7 SGB III) sind Leistungen der aktiven Arbeitsförderung auf die individuellen Bedarfe der zu fördernden Person passgenau abzustellen. Beim Einsatz solcher Leistungen ist stets auf die Fähigkeiten der zu fördernden Personen, die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und den ermittelten arbeitsmarktpolitischen Bedarf abzustellen. Insoweit wird von Seiten der Bundesagentur für Arbeit hier kein Handlungsbedarf gesehen.

d) Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten

Das gesetzliche Instrumentarium von SGB II und SGB III bietet sowohl für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt als auch für die Förderung der Berufsausbildung und der beruflichen Weiterbildung bei Vorliegen der gesetzlichen Fördervoraussetzungen ein breites Spektrum an Maßnahmen.

Dabei wird eine einheitliche Ausrichtung der Geschäftspolitik für SGB II und SGB III zur beruflichen Integration von Flüchtlingen und Asylberechtigten konsequent sichergestellt.

Mit dem Integrationsgesetz wurde der Zugang zu Förderinstrumenten (Ausweitung der Ausbildungsförderung) sowie zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt (insbesondere 3+2-Regelung; Aussetzen der Vorrangprüfung in 133 Agenturbezirken) für Geflüchtete verbessert.

Gemeinsam mit dem BAMF ist die BA bemüht, frühzeitig Transparenz zum weiteren Integrationsprozess der Schutzsuchenden herzustellen. Die Zusammenarbeit wird flankiert durch lokale und landesspezifische Absprachen zwischen der BA, den Ländern und Kommunen (Sozialämter, Ausländerbehörden).

Der Erwerb von Deutschkenntnissen (allgemeinsprachlich und berufsbezogen) ist dabei die notwendige Voraussetzung für die berufliche Integration von Flüchtlingen in Arbeit bzw. Ausbildung.

Das Produktportfolio der arbeitsmarktpolitischen Instrumente der BA wurde auf die speziellen Bedürfnisse der Zielgruppe der Flüchtlinge hin überprüft und weiterentwickelt. Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente, beispielsweise Aktivierungsmaßnahmen sowie Maßnahmen der Ausbildungsvorbereitung/-förderung werden eng mit den Angeboten der Sprachförderung des BAMF verzahnt. Damit können der Spracherwerb und die Heranführung an den Arbeits- oder Ausbildungsmarkt parallel erfolgen. Diese Fördermaßnahmen flankieren und unterstützen das Erlernen von Sprache im beruflichen Kontext und leisten einen wichtigen Beitrag zur gesellschaftlichen Integration.

Die von der BA gemeinsam mit dem BAMF sowie Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften konzipierten Kooperationsmodelle verbinden Spracherwerb, Ausbildung sowie berufsqualifizierende Maßnahmen mit einer schnellen Aufnahme von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Die Modelle, mit denen Geflüchtete bei der Integration in Aus- bzw. Weiterbildung und Arbeit unterstützt werden

sollen, besitzen Orientierungsfunktion, sind lokal gestaltbar und eignen sich aufgrund ihrer Flexibilität für alle Branchen und die gesamte Zielgruppe der Geringqualifizierten.

Viele Geflüchtete verfügen über informell bzw. non-formal erworbene berufliche Vorerfahrungen sowie fachliche Kompetenzen, die auf dem Arbeitsmarkt eingesetzt werden können. Problematisch sind hierbei die Erfassung der Kompetenzen (sprachliche Probleme, verschiedene Anforderungen an einen bestimmten Beruf in verschiedenen Ländern) und zugleich die Übermittlung der vorhandenen Kompetenzen an die Arbeitgeber. Damit zielgerichteter vermittelt und qualifiziert werden kann, entwickelt die BA in Kooperation mit der Bertelsmann-Stiftung ein spracharmes und bildgestütztes System zur Erfassung von Berufskompetenzen für ausgewählte Berufe und Tätigkeitsfelder.

e) Einrichtung eines sozialen Arbeitsmarkts

Eine flexible, ganzheitliche und passgenaue Förderpolitik, ausgerichtet auf die individuellen Vermittlungshemmnisse, ist ein wesentliches Erfolgskriterium für die Heranführung an den Arbeitsmarkt. Gerade für langzeitarbeitslose Kunden gilt es, unter Einbeziehung des gesamten Spektrums an Eingliederungsleistungen des SGB II und SGB III sowie Bundes- und Landesprogrammen, kommunalen Leistungen sowie Leistungen Dritter ganzheitliche Konzepte bzw. individuelle Handlungsstrategien zu entwickeln, um den Zugang zum Arbeitsmarkt zu verbessern.

Die BA schätzt die Gruppe derer, die auch bei einer guten Arbeitskräftenachfrage mittel- bis langfristig keine Chance auf dem Arbeitsmarkt haben, auf 100.000 – 200.000. Für eine Teilgruppe dieser sehr marktfernen Menschen, können auch im Rahmen des Regelinstrumentariums soziale Teilhabemöglichkeiten eröffnet werden. Hierunter versteht die BA die Möglichkeit, für einen begrenzten Zeitraum im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung (Arbeitsgelegenheiten nach §16d SGB II und Förderung von Arbeitsverhältnissen nach §16e SGB II) Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen, um die Beschäftigungsfähigkeit und das soziale Teilhabeempfinden dieser Menschen zu verbessern.

Die BA teilt die Einschätzung, dass ein sorgfältiges Auswahlverfahren, die regelmäßige Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen, die Feststellung der erreichten Zwischenziele sowie sozialpädagogische Begleitung insbesondere auch bei geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen erforderlich sind.

Arbeitsgelegenheiten mit den Kriterien Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität können jedoch nicht vollständig abgelöst werden. Sie haben neben geförderten Arbeitsverhältnissen – welche diese Kriterien nicht erfüllen müssen – als Instrument der öffentlich geförderten Beschäftigung weiterhin ihre Berechtigung. Perspektivisch sollten diese jedoch zumindest in Teilen durch geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse abgelöst werden.

4. Zugang zu guter Bildung

d) Verbesserung der Studienbedingungen und Senkung der Abbruchzahlen durch bessere Ausstattung und Verstärkung des Hochschulpakts

Die Vermeidung von Studienabbrüchen ist – im Rahmen der Fachkräftesicherung – ein erklärtes Ziel der BA. Bereits die Orientierungs- und Beratungsangebote für Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufen I und II leisten einen Beitrag zur Studienorientierung und damit langfristig zur Vermeidung von Studienabbrüchen. Um möglichst früh Fehlentscheidungen und spätere Abbrüche zu vermeiden, werden die Vielfalt der Berufswege, die unterschiedlichen Arbeitsmarktchancen und das Bildungssystem umfassend über Onlineportale (u. a. arbeitsagentur.de, abi.de sowie studienwahl.de) und Printmedien vorgestellt und junge Studieninteressierte in persönlichen Beratungen individuell und kontinuierlich in ihrer Studien- und Berufswahl begleitet.

Während des Studiums kommt dem Risiko des Studienabbruchs besondere Aufmerksamkeit zu. Darum baut die BA ihr zielgruppengerechtes und verlässliches Sprechstunden-, Beratungs- und Veranstaltungsangebot für alle Studierenden aus. Ein Mix aus Gruppenveranstaltungen in eigener Durchführung, Beteiligung an Veranstaltungen an der Hochschule oder persönlichen Gesprächsmöglichkeiten wird im Rahmen einer Gesamtkonzeption zusammen mit den Hochschulen angeboten.

Um Studienabbrüche zu erkennen und zu vermeiden, bietet die BA in Abstimmung mit der Hochschule Beratung und Unterstützung an, u. a. Orientierungsveranstaltungen zu Semesterbeginn für Studierende im ersten Semester, regelmäßige Sprechstunden ohne Terminierung für Abbruchgefährdete, Unterstützungsangebote bei Abbruch.

Nach dem Studienabbruch wird ein schneller alternativer Einstieg (ggf. über ein erneutes Studium, ein duales Studium oder eine Ausbildung) in den Arbeitsmarkt angestrebt. Zur beruflichen (Neu-)Orientierung dienen z. B. Praktika, Abstimmungsgespräche mit Kammern zu Ausbildungsmöglichkeiten, Vermittlung in Ausbildung oder alternative Studiengänge/-formen.

e) Einführung einer Ausbildungsgarantie

Die Vereinbarung des Koalitionsvertrags der aktuellen Bundesregierung zur „Ausbildungsgarantie in Deutschland. Kein junger Mensch darf zurückbleiben oder wertvolle Lebenszeit in Warteschleifen verlieren“ wird umgesetzt im Rahmen der „Allianz für Aus- und Weiterbildung (2015–2018)“.

Für die Allianzpartner hat die Vermittlung der Jugendlichen in eine betriebliche Ausbildung Priorität. Die Allianz für Aus- und Weiterbildung hat sich zum Ziel gesetzt, jedem ausbildungsinteressierten Menschen im Rahmen der im Koalitionsvertrag angesprochenen Ausbildungsgarantie einen „Pfad“ aufzuzeigen, der ihn frühestmöglich zu einem Berufsabschluss führen soll.

Damit wurde auf der politischen Ebene zusammen mit den Spitzenverbänden der Wirtschaft, den Ge-

werkschaften und den Ländern eine tragfähige Vereinbarung zur Umsetzung der Ausbildungsgarantie getroffen.

Die Assistierte Ausbildung wurde im Mai 2015 in das Gesetz aufgenommen, um diesem Gedanken Rechnung zu tragen, ebenso wurden die Zugangsvooraussetzungen für ausbildungsbegleitende Hilfen erweitert.

Die BA setzt die Allianzverpflichtung um durch die aktive Vermittlung in Ausbildung (z. B. Beratungs- und Vermittlungsangebote des Arbeitgeberservices, betriebsnahe Förderleistungen, Modularisierung von Ausbildungsinhalten), die Vermeidung von Abbrüchen und gezielte Förderangebote (z. B. ausbildungsbegleitende Hilfen, Berufseinstiegsbegleitung).

Mit der gemeinsamen, mittlerweile verlängerten Initiative „Erstausbildung junger Erwachsener“ – jetzt „Zukunftsstarter“ - verfolgen das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und die BA das Ziel, insbesondere junge Erwachsene ab einem Alter von 25 Jahren ohne Berufsabschluss anzusprechen und für eine abschlussorientierte Qualifizierung zu gewinnen.

f) Gezielte finanzielle Unterstützung der beruflichen Weiterbildung aller Menschen mit dem Modell BildungsZeitPlus über einen individuellen Mix aus Zuschuss und Darlehen

Die berufliche Weiterbildungsförderung ist seit vielen Jahrzehnten Kernstück der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Mit diesem Instrument kann auf die besonderen Anforderungen, die aus den Megatrends auf dem Arbeitsmarkt resultieren (demographischer Wandel, sich ändernde Qualifikationsanforderungen, Fachkräftebedarf), flexibel reagiert werden. Ihre Bedeutung für die öffentliche Arbeitsmarktpolitik hat die berufliche Weiterbildungsförderung in den letzten Jahrzehnten vor dem Hintergrund unterschiedlichster Anforderungen mehrfach unter Beweis stellen können. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang der Einsatz des Instruments während der letzten Konjunkturkrise. Und auch im Hinblick auf den Fachkräftebedarf ist die Nutzung beruflicher Weiterbildung unabdingbar.

Die berufliche Weiterbildungsförderung ist in der jetzigen Ausgestaltung fokussiert auf die Personengruppen, für die eine Qualifizierung zur beruflichen Eingliederung notwendig ist. Sie umfasst deshalb Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit unmittelbar Bedrohte und Personen, die nicht über einen anerkannten Berufsabschluss verfügen. Neben arbeitslosen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern können somit auch Beschäftigte in die Förderung einbezogen werden. Im Bereich der Beschäftigtenförderung bestehen darüber hinaus besondere Angebote für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Betrieben mit weniger als 250 Beschäftigten bzw. in Kleinbetrieben mit weniger als 10 Beschäftigten.

Auch bei den förderungsfähigen Weiterbildungen werden alle arbeitsmarktpolitisch bedeutsamen Maßnahmenformen erfasst. Die Förderpalette reicht von Lehrgängen, die berufliche Kenntnisse erweitern bzw. der technischen Entwicklung anpassen, über Maßnahmen, die zu einem Abschluss führen (Umschulungen) bis hin zu Qualifizierungen, die einen

beruflichen Aufstieg ermöglichen. Mit dem Arbeitslosenversicherungs- und Weiterbildungs-Stärkungsgesetz (AWStG) wurde darüber hinaus zusätzlich die Möglichkeit geschaffen, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die noch nicht über einen Berufsabschluss verfügen, zur Vorbereitung auf eine abschlussbezogene berufliche Weiterbildung Förderleistungen zum Erwerb notwendiger Grundkompetenzen in den Bereichen Lesen, Schreiben, Mathematik und Informations- und Kommunikationstechnologien erhalten, wenn dies für einen erfolgreichen Abschluss erforderlich ist.

Das gegenwärtige Förderportfolio umfasst damit sowohl hinsichtlich des förderungsfähigen Personenkreises als auch der zu fördernden Maßnahmen aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit alle arbeitsmarktrelevanten Aspekte. Darüber hinaus zeigt ein Blick auf die Inanspruchnahme des arbeitsmarktpolitischen Instruments der beruflichen Weiterbildungsförderung, dass ein Einsatz bei Vorliegen der personen- und arbeitsmarktbezogenen Voraussetzungen in großem Umfang erfolgt. So haben alleine in den letzten zehn Jahren über 3,6 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Förderleistungen profitiert. Etwa 10 Prozent dieser Personen nahmen dabei an Weiterbildungen teil, die zu einem anerkannten Berufsabschluss führen.

Aus Sicht der BA ist vor diesem Hintergrund der Umbau der Weiterbildungsförderung hin zu einem Modell BildungsZeitPlus nicht erforderlich.

8. Zugang aller Menschen zu guter Gesundheitsversorgung und Pflege sowie einem bezahlbaren Krankenversicherungsschutz

e) Prävention und Gesundheitsförderung in den Lebenswelten besser verankern:

Gesundheitliche Einschränkungen sind eine häufige (Mit-)Ursache und zugleich Begleiterscheinung von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit. Zur gesundheitlichen Situation von Arbeitslosen liegen zahlreiche wissenschaftliche Befunde vor: Im Vergleich zu Beschäftigten sind diese häufiger krank und verhalten sich gesundheitsriskanter. Trotz dieser Gefährdungslage werden sie bisher nur in geringem Maß von Angeboten der Prävention und Gesundheitsförderung erreicht. Ein Projekt der Bundesagentur für Arbeit und den Gesetzlichen Krankenkassen zur besseren Verzahnung von Arbeits- und Gesundheitsförderung hat in den Jahren 2014 / 2015 Empfehlungen erarbeitet, wie Jobcenter und Agenturen für Arbeit Aspekte zur Gesundheitsorientierung in ihre Beratungsstrategie integrieren können; Krankenkassen, Jobcenter und Agenturen für Arbeit im Handlungsfeld der Gesundheitsorientierung zielgerichtet und aufeinander abgestimmt kooperieren und Erwerbslose besser mit Gesundheitsförderangeboten erreicht werden können. Im Rahmen des Projekts wurden insbesondere verbesserte Rahmenbedingungen geschaffen, z. B. durch pauschale, krankenkassenübergreifende Abrechnungsverfahren ohne individuelle Vorleistungs- und Eigenanteilsverpflichtungen der Arbeitslosen. Die Angebote der Krankenkassen wurden darüber hinaus speziell auf die Lebenssituation von Arbeitslosen zugeschnitten.

Mit der Aufnahme des Kooperationsmodells in die Bundesrahmenempfehlungen der Nationalen Präventionskonferenz wurde die Grundlage für eine bundesweite Umsetzung geschaffen. Im Jahr 2017 können so erstmals 59 regionale Kooperationen von Jobcentern, Agenturen für Arbeit und Krankenkassen gefördert werden, weitere 70 Regionen sollen bis Ende 2017 hinzukommen.

In den folgenden Jahren wird es aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit auf eine weitere Verbreiterung und Vertiefung der arbeitsmarktorientierten Kooperation mit den Krankenkassen ankommen. Herausforderungen werden bei der Verstetigung entsprechender Angebotsstrukturen gesehen.

9. Grundsicherung soll besser vor Armut schützen

a) Grundsicherungsleistungen einfacher, transparenter und unbürokratischer gestalten

Die BA ist kontinuierlich bestrebt, in der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch die Reduzierung der Komplexität rechtlicher Vorschriften Vereinfachungen zu erreichen. Viele Vorschläge, die von der BA in der Vergangenheit beim BMAS eingereicht wurden, finden sich heute im aktuellen Gesetztext wieder. Weitere Vereinfachungen bleibt ein wesentliches geschäftspolitisches Ziel der BA, um hierdurch eine noch bessere Vermittlung und Betreuung der Leistungsberechtigten zu erreichen.

b) Sanktionen und diskriminierende Sonderregelungen abschaffen

Das SGB II basiert auf dem Grundsatz des Förderns und Forderns und jeder Hilfebedürftige ist verpflichtet, alles zu tun, um Bedürftigkeit zu verringern oder zu überwinden. Sanktionen sind keine Willkür, sondern die Konsequenz aus unzureichender Mitwirkung. Die Sanktionsquote ist mit ca. 3 Prozent auch sehr gering. Dies zeigt, dass die weitaus überwiegende Zahl der leistungsberechtigten Personen ihren Verpflichtungen nachkommt. Die Möglichkeit, Sanktionen aussprechen zu können, ist grundsätzlich erforderlich. Eine Botschaft, wonach Leistungen auch ohne Mitwirkung in unveränderter Höhe erbracht werden, hält die BA für ein bedenkliches Signal. Auch hat das IAB festgestellt, dass Sanktionen bei jungen leistungsberechtigten Personen zu einer schnelleren Arbeitsaufnahme führen.

Die BA plädiert für einen Bürokratieabbau im Sanktionsrecht. So werden Forderungen zur Vereinfachung, wie die Aufgabe der Unterscheidung zwischen unter und mindestens 25-Jährigen und ein einheitlicher Minderungsbetrag bei allen Pflichtverletzungen, unterstützt. Auch der Vorschlag, dass die Bedarfe für Unterkunft und Heizung von Sanktionen ausgenommen werden sollen, wird unterstützt.

c) Regelsatz neu berechnen und anheben

Die BA setzt als ausführende Behörde geltendes Recht um. Eigene Berechnungen zur Sicherung des Existenzminimums werden von der BA nicht ange stellt.

Im Übrigen hat das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 ..., vom 23.7.2014 – 1 BvL 10/12... und vom 27.7.2016 – 1

BvR 371/11 keine Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit der Regelbedarfe geäußert; die Anforderungen des Grundgesetzes, für eine menschenwürdige Existenz Sorge zu tragen, werden nicht verfehlt.

10. Verringerung der Obdachlosigkeit

c) Herausnahme der Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung von den Sanktionen

Der Vorschlag, dass die Bedarfe für Unterkunft und Heizung von Sanktionen ausgenommen werden sollen, wird unterstützt.

zum Antrag der Fraktion DIE LINKE vom 30.03.2017 (BT-Drucksache 18/11796)

3. Bedarfsunterdeckung bei Leistungsberechtigten in der Grundsicherung

Die BA geht davon aus, dass die Regelbedarfe bedarfsdeckend sind, stellt aber als ausführende Behörde keine eigenen Berechnungen zur Höhe der Regelbedarfe an.

Die Auffassung der BA wird durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gestützt. Dieses hat in seinen Urteilen vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 ..., vom 23.7.2014 – 1 BvL 10/12... und vom 27.7.2016 – 1 BvR 371/11 keine Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit der Regelbedarfe geäußert; die Anforderungen des Grundgesetzes, für eine menschenwürdige Existenz Sorge zu tragen, werden nach Auffassung des BVerfG nicht verfehlt.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)1098

16. Juni 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 19. Juni 2017 zum

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Lebenslagen in Deutschland - Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht -
BT-Drucksache 18/11980
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Programm für soziale Gerechtigkeit - Konsequenzen aus dem Fünften Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drucksache 18/11796
- c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Norbert Müller (Potsdam), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Jedes Kind ist gleich viel wert - Aktionsplan gegen Kinderarmut - BT-Drucksache 18/9666
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Teilhabe statt Armut - Alle Menschen am Wohlstand beteiligen -
BT-Drucksache 18/12557

Prof. Dr. Bernhard Boockmann, Tübingen

1. Allgemeine Einschätzung

Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung ist erstens ein umfassendes, empirisch fundiertes Werk zur Erfassung von Ungleichheit, das im Hinblick auf die Breite der Themen und die Nutzung der jeweils besten Daten und Analyseverfahren in Deutschland einzigartig ist. Zweitens ist er ein politischer Text, der von der Bundesregierung verantwortet wird. Aus den Befunden werden Schlussfolgerungen gezogen, die eine Leitschnur für die Politik der Bundesregierung abgeben. Beispielsweise werden in der Kurzfassung fünf Aufgabenfelder für eine Politik definiert, die den sozialen Zusammenhalt in Deutschland stärken und Leistungsgerechtigkeit sicherstellen will. Zum dritten gibt der ARB in derzeitiger Form der Bundesregierung die Gelegenheit darzustellen, was im Hinblick auf diese Ziele durch den Instrumenteneinsatz der Bundesregierung bereits erreicht wurde.

Diese mehrfache Zielsetzung birgt die Gefahr der Unübersichtlichkeit – was ist objektive Tatsachenbeschreibung, was ist politische Zielsetzung? Meiner

Einschätzung nach gelingt es verhältnismäßig gut, dass sich die verschiedenen Ziele nicht im Wege stehen. Die Ableitung von empirischen Ergebnissen wird beispielsweise stets transparent gemacht, so dass Zweifel an der Korrektheit der Angaben offensichtlich nicht begründet wären. Welcher Raum unterschiedlichen Themen im Bericht gegeben wird, entscheidet die Bundesregierung, öffentliche Kritik an den Schwerpunkten ist legitim und hilft, die Berichterstattung weiter zu verbessern.

Im Entstehungsprozess des 5. Armuts- und Reichtumsberichts wurde gegenüber früheren Berichten die Arbeitsteilung beibehalten, nach der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler unabhängige Studien erstellen, deren Ergebnisse dann im Armuts- und Reichtumsbericht verwertet werden. Durch ein Gutachtergremium waren Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft jedoch stärker in die Entstehung des 5. Armuts- und Reichtumsberichts einbezogen, als dies bei früheren Berichten der Fall war.

Auch die Beteiligung von Verbänden und Zivilgesellschaft wurde ausgeweitet. Inwieweit letzteres gelungen ist, müssen jedoch andere beurteilen.

Ein wichtiger Teil der Armuts- und Reichtumsberichterstattung wird derzeit meiner Einschätzung nach noch nicht ausreichend gewürdigt, nämlich die regelmäßige Bereitstellung eines Indikatorentableaus auf der Website <http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/>. Den Indikatoren sind jeweils Hinweise zur Interpretation beigegeben, in denen beispielsweise auf dasjenige hingewiesen wird, was die Aussagekraft der zugrundeliegenden Daten begrenzt. Wenn diese Indikatoren künftig regelmäßig aktualisiert werden, kann dies zu einer Versachlichung der Diskussion zwischen den Erscheinungsterminen der Armuts- und Reichtumsberichte beitragen.

Eine breite Diskussion über die künftigen inhaltlichen Schwerpunkte der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ist zweifellos wünschenswert. Hier könnte man sich besonders prekären Lebenslagen möglicherweise noch stärker widmen. Hierzu könnten beispielsweise Daten über Wohnungslose oder bestimmte Migrantengruppen, beispielsweise aus den südosteuropäischen EU-Ländern herangezogen werden, also von Gruppen, über die derzeit nur unzureichende Informationen vorhanden sind. Hierzu müssten allerdings erst Erhebungen vorgenommen werden, die wissenschaftlichen Ansprüchen genügen. Das Thema Kinderarmut verdient – wie die Anträge der Fraktionen der Linken und der Grünen hervorheben – eine besondere Beachtung. Hier ist darauf hinzuweisen, dass sich der Erste Armuts- und Reichtumsbericht für Baden-Württemberg, der 2015 veröffentlicht wurde, sich mit diesem Thema intensiv – auch aus der Perspektive der betroffenen Kinder – beschäftigt.¹

Vor dem Hintergrund, dass die Einkommensentwicklung stark von der Entwicklung der (Brutto-) Arbeitseinkommen sowie den Beschäftigungschancen abhängt, wäre auch eine vertiefte Betrachtung der Ursachen für Änderungen in der Einkommensverteilung und der Beschäftigung angezeigt. Hierbei sollten institutionelle Ursachen (z.B. Entwicklung der Tarifbindung, Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, Änderungen bei der Sicherung gegen Arbeitslosigkeit) ebenso wie wirtschaftliche und soziale Ursachen (z.B. technischer Fortschritt, Internationalisierung der Produktion, Demografie- und Qualifikationsentwicklung) berücksichtigt werden.

2. Stellungnahme zu ausgewählten Themen der Anträge

2.1 „Arme Kinder haben schlechtere Startvoraussetzungen als Kinder aus wohlhabenden Familien“ (Drucksache 18/9666)

Es ist außerordentlich anspruchsvoll und schwierig, den Einfluss des materiellen Wohlstandes im Elternhaus auf die Bildungschancen der Kinder vom Einfluss des elterlichen Bildungsstands und anderen Voraussetzungen zu trennen, da es zwischen diesen

Voraussetzungen einen engen Zusammenhang gibt. Die vorbereitende Studie des IAW (2015) zum 5. Armuts- und Reichtumsbericht² zeigt, dass Armutsgefährdung bei Schülerinnen und Schülern der Sekundarstufe tendenziell zum Besuch einer niedrigeren Schulart führt, auch wenn man sonstige Eigenschaften des Haushalts und des Kindes in der Durchführung der Analyse berücksichtigt (IAW 2015, S. 42). Schülerinnen und Schüler aus armutsgefährdeten Haushalten besuchen in der 6. Schulklasse das Gymnasium mit einer 15 Prozentpunkte geringeren und die Haupt- beziehungsweise Förderschule mit einer 11 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit als Kinder aus anderen Haushalten. Hierbei wurden andere Merkmale des Elternhauses berücksichtigt – also beispielsweise die Tatsache, dass Eltern in armutsgefährdeten Haushalten im Durchschnitt geringere Bildungsabschlüsse haben. Berücksichtigt man zusätzlich die Schullempfehlung für die Sekundarstufe, die in der letzten Grundschulklasse gegeben wird, schwächt sich der Effekt der Armutsgefährdung ab, bleibt jedoch statistisch signifikant. Auch bei gleicher Schullempfehlung gehen also Schülerinnen und Schüler aus armutsgefährdeten Haushalten seltener auf ein Gymnasium als andere Kinder.

Erwarten die Eltern, dass sie die zusätzlichen Kosten, die eine Schulbildung des Kindes bis zum Abitur entstehen, nur schwer tragen können, führt dies ebenfalls tendenziell zum Besuch einer niedrigeren Schulart. Dieser Zusammenhang ist insbesondere bei Mädchen deutlich ausgeprägt, aber auch bei Jungen vorhanden.

Allerdings ist der Zusammenhang zwischen elterlicher Bildung und Bildung der Kinder noch deutlicher ausgeprägt als der Zusammenhang zwischen der materiellen Situation des Haushalts und den Bildungsentscheidungen. Die Weitergabe des Bildungsstatus zwischen Eltern und Kindern ist der wichtigste Mechanismus für eine geringe soziale Mobilität. Dieser Zusammenhang wird auch im Generationenvergleich nicht geringer. Heineck/Riphahn (2009) zeigen, dass sich die Bedeutung des Elternhauses für die Entscheidung über die Schulart trotz starker Expansion höherer Schularten in der Sekundarstufe kaum verändert hat. Reimer/Pollak (2010) ziehen ähnliche Schlussfolgerungen für den Übergang in tertiäre Bildung. Hillmert (2015) betrachtet die soziale Mobilität bezogen auf den Berufsstatus im längerfristigen Kohortenvergleich und weist nach, dass sich der Trend zu mehr Offenheit der Lebenschancen in den Kohorten, die nach Mitte der 1950er Jahre geboren wurden, verlangsamt hat. Auch die vorbereitende Studie für den Armuts- und Reichtumsbericht (IAW 2015) kommt zum Ergebnis, dass sich trotz gravierender Änderungen (Bildungsexpansion, zunehmende Öffnung von schulischen und nachschulischen Bildungsgängen, erhebliche Änderungen in der Struktur der Arbeitsnachfrage) keine Evidenz für einen Anstieg der sozialen Mobilität über die Geburtskohorten zeigt.

¹ https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Anhang_PM/Armuts_und_Reichtumsbericht_25_11_2015.pdf

² http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Service/Studien/abschlussbericht-forschungsprojekt-sozmo.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Aus der Tatsache, dass Kinder aus armutsgefährdeten Haushalten beim Bildungserwerb benachteiligt sind, kann man jedoch nicht schließen, dass eine Verbesserung der materiellen Situation allein eine wirkungsvolle und effiziente Strategie zur Erhöhung der sozialen Mobilität wäre. Die Literatur gibt nur vergleichsweise wenig Anhaltspunkte dafür, dass eine allgemeine Verbesserung der materiellen Situation der Haushalte mit Kindern die Bildungsergebnisse der Kinder positiv beeinflusst. Aus meiner Sicht greifen die in Drucksache 18/9666 dargestellten Handlungsansätze zu kurz. Deutlich effektiver ist eine direkte Förderung der Bildung. Die meisten vorhandenen Studien beziehen sich dabei auf die frühe Kindheit und Schulzeit, denen aufgrund von dynamischen Komplementaritäten im Bildungserwerb eine besondere Bedeutung zugemessen wird (Cunha/Heckman 2007). Sinnvoll sind darüber hinaus Maßnahmen der Begleitung und des Mentoring, die darauf abzielen, Benachteiligungen zu kompensieren. Vorhandene Studien zeigen, dass diese vor allem die nicht-kognitiven und sozialen Fähigkeiten stärken (Rodríguez-Planas 2014, Kosse et al. 2016) und bei ausreichend intensiver Durchführung auch die beruflichen Orientierungsprozesse von Jugendlichen positiv beeinflussen können (Boockmann/Nielen 2016).

2.2 „Das Ausmaß an atypischer und vielfach prekärer Beschäftigung hat spürbar zugenommen“ (Drucksache 18/11796)

Atypische Beschäftigung ist ein Schwerpunkt des 5. Armuts- und Reichtumsbericht. Hier und in den beiden vorbereitenden Studien³ wird ein differenziertes Bild der atypischen Arbeit gezeichnet. Darunter wird Teilzeitarbeit, befristete Arbeit, Leiharbeit, geringfügige Beschäftigung und gelegentlich Solo-Selbständigkeit verstanden.

Es ist korrekt, dass die Wahrscheinlichkeit, atypisch beschäftigt zu sein, im längerfristigen Vergleich über unterschiedliche Geburtsjahrgänge hinweg deutlich zugenommen hat. Dies gilt vor allem am Beginn der beruflichen Laufbahn. Insbesondere nach dem Abschluss eines Studiums ist die Wahrscheinlichkeit atypischer Beschäftigung hoch. Ein halbes Jahr nach dem Studienabschluss waren in der Geburtskohorte 1944 bis 1959 noch 23% der Absolventinnen und Absolventen atypisch beschäftigt (ohne Teilzeitbeschäftigung), in der Geburtskohorte 1970 bis 1986 dagegen 36% (IAW 2015, S. 98). Auch nach der Beendigung einer beruflichen Ausbildung ist die Wahrscheinlichkeit der atypischen Beschäftigung in der späteren Kohorte mit 20% deutlich höher als in der früheren. Diese Beschäftigungsverhältnisse sind jedoch in den meisten Fällen nicht mit prekärer Beschäftigung gleichzusetzen, sondern Einstiegsbeschäftigungen, die typischerweise später in reguläre Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt werden oder auf die reguläre Beschäftigungsverhältnisse folgen.

Wird darüber hinaus Teilzeitbeschäftigung der atypischen Beschäftigung zugerechnet, so erklärt sich die langfristige Zunahme der atypischen Beschäftigung auch daraus, dass junge Mütter in den späteren Geburtskohorten häufiger erwerbstätig sind als in früheren.

Einen einfachen kausalen Zusammenhang zwischen atypischer Arbeit und prekären Lebensverhältnissen gibt es nicht. Auch die Tatsache, dass die Armutsgefährdung unter den Erwerbstätigen zugenommen hat, kann keinesfalls monokausal auf die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse zurückgeführt werden. Hierbei spielt auch eine Rolle, dass die Beschäftigung insgesamt angestiegen ist und viele, die zuvor arbeitslos waren, in Beschäftigungsverhältnisse im unteren Bereich der Lohnverteilung integriert wurden. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die Zunahme der Armutsgefährdung unter den Erwerbstätigen im Vergleich zu den Arbeitslosen relativ moderat ist. Nach den Ergebnissen der Vorstudie zur Analyse der Verteilung von Einkommen und Vermögen⁴ (IAW/ZEW/IZA/Biewen 2015, S. 55) stieg die Armutsgefährdungsquote unter den Arbeitslosen zwischen 2001 und 2011 um 18 Prozentpunkte, unter den Erwerbstätigen jedoch nur um gut einen Prozentpunkt.

2.3 „Altersarmut ist bereits jetzt in Deutschland Realität und droht ohne politische Kurskorrektur zu einem Massenphänomen zu werden“ (Drucksache 18/11796)

Die Sorge um ein ausreichendes Alterseinkommen ist verständlich, aber die Verbreitung und Entwicklung von Altersarmut in Deutschland wird oft überzeichnet. Tatsächlich ist die Armutsgefährdung älterer Menschen mit einer Risikoquote von 12,8 Prozent im Jahr 2011 niedriger als in der Gesamtbevölkerung (IAW/ZEW/IZA/Biewen 2015, S. 55). Allerdings gibt es Teilbereiche der älteren Bevölkerung, in denen die Armutsgefährdung besonders ausgeprägt ist. Dazu zählen insbesondere Personen mit Migrationshintergrund (IAW 2015, S. 167).

Die Abschätzung der künftigen Verbreitung von Altersarmut ist schwierig. Die vorhandenen Ansätze (z.B. Geyer 2014) lassen jedoch nicht erwarten, dass Altersarmut zum Massenphänomen werden könnte.

Literaturverzeichnis

- Boockmann, B., S. Nielen (2016): Mentoring Disadvantaged Youths during School-to-Work Transition: Evidence from Germany, IAW Discussion Papers No. 123.
- Cunha, F., J.J. Heckman (2007): The Technology of Skill Formation, *American Economic Review* 97(2), 31-47.
- Geyer, J. (2014): Zukünftige Altersarmut, DIW Roundup Nr. 25, Berlin.
- Heineck, G., R. Riphahn (2009): Intergenerational Transmission of Educational Attainment in Germany

³ http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Service/Studien/endbericht-forschungsbericht-risiken-atypischer-beschaeftigungen.pdf?__blob=publicationFile&v=6

⁴ http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Service/Studien/analyse-verteilung-einkommen-vermoegen.pdf?__blob=publicationFile&v=2

- The Last Five Decades. *Journal of Economics and Statistics*, Vol. 229, pp. 36-60.

Hillmert, S. (2015): Changing structure of opportunity: A life-course perspective on social mobility and reproduction. *European Sociological Review* 31, 184-196.

IAW (2015): Aktuelle Entwicklungen der sozialen Mobilität und der Dynamik von Armutsrisiken in Deutschland (Follow Up-Studie zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung), Abschlussbericht, Tübingen.

IAW/ZEW/IZA/Biewen, M. (2015): Analyse der Verteilung von Einkommen und Vermögen in Deutschland, Abschlussbericht, Tübingen, Mannheim, Bonn.

Kosse, F., T. Deckers, H. Schildberg-Hörisch, A. Falk (2016): The Formation of Prosociality: Causal Evidence on the Role of Social Environment. IZA Discussion Paper No. 9861.

Reimer, D. and Pollak, R. (2010). Educational expansion and its consequences for vertical and horizontal inequalities in access to higher education in West Germany. *European Sociological Review*, 26, 415–430.

Rodríguez-Planas, N. (2012). Longer-Term Impacts of Mentoring, Educational Services, and Learning Incentives: Evidence from a Randomized Trial in the United States. *American Economic Journal: Applied Economics* 4(4), 121-39.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)1099

16. Juni 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 19. Juni 2017 zum

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Lebenslagen in Deutschland - Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht -
BT-Drucksache 18/11980
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Programm für soziale Gerechtigkeit - Konsequenzen aus dem Fünften Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drucksache 18/11796
- c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Norbert Müller (Potsdam), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Jedes Kind ist gleich viel wert - Aktionsplan gegen Kinderarmut - BT-Drucksache 18/9666
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Teilhabe statt Armut - Alle Menschen am Wohlstand beteiligen -
BT-Drucksache 18/12557

Nationale Armutskonferenz**Zusammenfassung**

Im Überblick bewertet die nak die armutspolitische Situation in Deutschland, den 5. ARB und die politischen Konsequenzen für die Armutsbekämpfung wie folgt:

- Mit dem 5. ARB wurden partiell erstmals Betroffene in die Armutsberichterstattung einbezogen. Hierauf folgte aber keine konsequente Berücksichtigung der Ergebnisse dieses Austauschs.
- Einkommen, Vermögen und politischer Einfluss sind in Deutschland sehr ungleich verteilt. Zu einer Politik der Armutsbekämpfung gehört es, diese Zusammenhänge aufzugreifen.
- Wohnungsnot ist ein zentrales Armutsrisiko. Wirksame Steuerungsinstrumente im Sinne eines sozialen Wohnungsmarktes sind nötig.
- Trotz sinkender Arbeitslosigkeit steigen oder stagnieren die Armutszahlen. Arbeit um jeden Preis hilft nicht gegen Armut. Es muss dafür gesorgt werden, dass Arbeit existenzsichernd ist.

Um Langzeitarbeitslosigkeit zu überwinden, ist ein Ausbau der öffentlich geförderten, tariflich bezahlten Beschäftigung dringend notwendig. Auch die Integration von Geflüchteten in Arbeit muss von Anfang an erfolgen und darf nicht nach vermeintlichen Bleibeperspektiven unterscheiden.

- Die Grundsicherung hat eine zentrale Bedeutung für in Armut Lebende. Das Existenzminimum muss ausreichend und sicher sein.
- Die Kinder- und Jugendarmut stagniert auf hohem Niveau. Ohne eine Überwindung der Fehlsteuerungen durch den geltenden Familienlastenausgleich kann sie nicht überwunden werden. Das Existenzminimum für Kinder muss einheitlich festgestellt und gesichert sowie durch bedarfsgerechte Leistungen ergänzt werden.
- Eine Kinderbetreuung, die für Familien mit geringem Einkommen leicht erreichbar und finanzierbar ist, muss flächendeckend zur Verfügung stehen.

- Das bestehende Schulsystem verfestigt Armut und muss durch konsequent inklusive Ansätze weiterentwickelt werden.
- Die Flucht vor häuslicher Gewalt darf kein Armutsrisiko sein.
- Das bestehende Problem des funktionalen Analphabetismus von 7,5 Millionen in Deutschland Lebenden muss erkannt und angegangen werden.
- Für alle Überschuldeten müssen flächendeckend ausreichende Hilfen und Beratungsangebote zur Verfügung stehen.
- Eine Mindestrente, die geschlechtsspezifische Nachteile durch Pflege und Erziehung ausgleicht, muss eingeführt werden.
- Pflege darf kein Armutsrisiko sein.
- Die Gesundheitsversorgung für in Armut Lebende ist in Deutschland schlechter als für andere Personen. Wichtige gesundheitliche Leistungen fehlen, weil sie weder in der GKV noch in der ergänzenden Grundsicherung voll abgedeckt sind. Für Personengruppen wie Wohnungslose und prekär Selbstständige ist der Zugang zur Krankenversicherung unsicher. Auch die Gesundheitsversorgung Geflüchteter ist an vielen Stellen lückenhaft. Für alle in Deutschland Lebenden müssen alle notwendigen Gesundheitsleistungen umfassend gewährleistet werden.

I. Die Nationale Armutskonferenz möchte in ihrer Stellungnahme zunächst auf die folgenden zentralen Fragen eingehen:

Einbeziehung von Betroffenenperspektiven und Betroffenenwissen

Die Nationale Armutskonferenz (nak) tritt für die Einbeziehung Betroffener in die Entwicklung von Strategien und politischen Maßnahmen zur Armutsbekämpfung ein. Mit diesem Anliegen hat sie als Mitglied des Beraterkreises die Erarbeitung des Armuts- und Reichtumsberichts begleitet und die Sichtweisen der Betroffenen eingebracht. Darüber hinaus fand in Zusammenarbeit des BMAS und der nak am 7. Oktober 2015 ein Workshop mit Menschen mit Armutserfahrungen und Mitarbeiter*innen aus den Fachabteilungen des BMAS statt. Auf diesem wurden die Fragen diskutiert: Was sind die Ursachen von Armut? Was bedeutet Armut für die Betroffenen? Welchen Beitrag leisten staatliche und nicht-staatliche Unterstützungsangebote bei der Bewältigung eines Lebens in Armut? Die Dokumentation des Workshops wurde auf der Homepage des BMAS veröffentlicht. Sie zeigt die Kritik armutsbetroffener Menschen an dem Hartz-IV-System, welches als eine „Mängelverwaltung“ fungiert und gesellschaftliche Ausgrenzung durch angstmachende Sanktionen, „Entmündigung“ und unangepasste Maßnahmen verschärft statt durch partizipativen Umgang zur Integration in Erwerbsarbeit beizutragen. Die Teilnehmer*innen des Workshops stellten darüber hinaus dar, wie sehr fehlende Armutssensibilität auch in anderen Teilen der Gesellschaft, u.a. in den Medien, Menschen stigmatisiert und beispielsweise bei der Wohnungssuche benachteiligt. Schließlich geht aus der Dokumentation hervor, wie

schwer es Menschen in langer Erwerbslosigkeit gemacht wird, sich gesellschaftlich zu engagieren, da selbst ehrenamtliches Engagement häufig durch fehlende Aufwandsentschädigungen erschwert oder gar verunmöglicht wird. Der Workshop wurde offensichtlich von beiden Seiten als sehr konstruktiv und erhellend erlebt. Die Nationale Armutskonferenz begrüßt diesen Austausch zwischen BMAS und Armutsbetroffenen bei der Erstellung des Armuts- und Reichtumsberichts. Es ist erfreulich, dass zentrale Ergebnisse dieses Austauschs nun als zusammenfassender Exkurs auf S. 109 f. aufgenommen worden sind. Zunächst war dieser Abschnitt in der Ressortabstimmung ganz weggefallen. Allerdings fällt auf, wie verkürzt und holzschnittartig der hier eingefügte zweiseitige „Exkurs“ im Vergleich mit der umfassenderen und mit den Teilnehmenden abgestimmten Dokumentation des Workshops ist. Die nak bedauert, dass diese Dokumentation nicht als eigenes Kapitel in den 5. ARB aufgenommen wurde. Es wäre wichtig, zentral diskutierte Themen des Workshops im Bericht in Gänze zu dokumentieren und an anderer Stelle weiter aufzugreifen, um mit dem Erfahrungswissen Engagierter nach Strategien und Strukturen zu suchen, die Menschen eine selbstbestimmte Teilhabe ermöglichen.

Teil A Einführung und Rahmenbedingungen

Verteilung von Einkommen, Vermögen und Einfluss

Teil A II des Berichts eröffnet mit der Darstellung der guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den damit verbundenen positiven Beschäftigungseffekten und einer steigenden Einkommensentwicklung. Worauf der Bericht an dieser Stelle nicht eingegangen ist, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit aufgrund des wachsenden Niedriglohnssektors eben zu keinem Sinken der relativen Einkommensarmut geführt hat. Die im Bericht zu Anfang festgestellte Steigerung der Erwerbseinkommen ist eben nicht gleichmäßig erfolgt. Während hohe Einkommen steigen, stagnieren oder sinken die unteren Einkommensbereiche. Und auch die Darstellung wachsender Privatvermögen vernachlässigt an dieser Stelle die Frage nach der Verteilung. Die Betrachtung der Vermögensentwicklung ohne die Berücksichtigung der Vermögensverteilung ist kein geeigneter Indikator, um die Armutssituation in Deutschland zu erfassen. Eine konkrete Darstellung der wachsenden sozialen Ungleichheit in Deutschland, verbunden mit einer kritischen Auseinandersetzung, fehlt in diesem Teil des Berichts.

Die Nationale Armutskonferenz bedauert, dass Befunde zum Zusammenhang sozialer Ungleichheit und politischer Entscheidungen im Bericht nicht detaillierter dargestellt werden. Sie sieht in den politischen Entscheidungen zulasten einkommensschwacher Bürger*innen und den fehlenden politischen Einflussmöglichkeiten von Armutsbetroffenen eine Schiefelage, die thematisiert und verändert werden sollte, nicht zuletzt auch, weil sich diese Entwicklungen schädlich auf unsere Demokratie auswirken.

Teil B Soziale Mobilität**Kinder- und Jugendarmut**

Kinderarmut stagniert in Deutschland auf hohem Niveau. Jedes fünfte Kind ist arm oder armutsgefährdet. Systematische Maßnahmen zur Reduzierung von Kinderarmut durch die Bundesregierung gehen aus dem Bericht nicht hervor. Im besonderen Fokus sozialpolitischer Maßnahmen müsste das deutlich überproportionale Armutsrisiko von Kindern in Familien von Alleinerziehenden oder in kinderreichen Familien stehen. In der Auseinandersetzung mit diesen besonderen Risiken müsste schwerpunktmäßig angesetzt werden, statt vor allem mangelnde Erwerbsintegration als Begründung heran zu ziehen. Tatsächlich sind Fehlsteuerungen, die der geltende Familienlastenausgleich vornimmt, ursächlich für das erhöhte Armutsrisiko in diesen Familienkonstellationen.

Im Bericht fehlt eine konsequent kritische Betrachtung des Familienlastenausgleichs. Aktuell werden Kinder gutverdienender Eltern durch die Kinderfreibeträge stärker unterstützt als Kinder Erwerbsloser oder von Eltern mit mittlerem Einkommen. Der Bericht hebt Anhebungen von Kinderfreibetrag und Kindergeld durch die Bundesregierung für die Jahre 2017 und 2018 positiv hervor. Das Kindergeld als Förderleistung wird im SGB-II-Leistungsbezug jedoch mit dem Sozialgeld vollständig verrechnet. Daher gehen Kindergelderhöhungen an vielen in Armut lebenden Kindern und Jugendlichen vorbei, ebenso wie die steuerliche Förderung.

Die besonderen Armutsrisiken für Alleinerziehende und kinderreiche Familien werden nicht gelöst. Weder sieht die Bundesregierung Förderinstrumente vor, die gezielt für einen finanziellen Ausgleich im Vergleich zu anderen Familienkonstellationen sorgen könnten, noch bilden die aktuell ermittelten Regelsätze in der Grundsicherung die tatsächlich notwendigen Ausgaben für Kinder ab.

Die Nationale Armutskonferenz kritisiert, dass das soziokulturelle Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen nicht transparent und realistisch ermittelt und zuverlässig gewährleistet wird. Der Bedarf, welcher im Regelsatz für Kinder in der Grundsicherung festgelegt wird, ist zu gering angesetzt, er schreibt Kinderarmut fest. Regelsätze, die nur aus den Ausgabenpositionen der ärmsten Haushalte der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe errechnet werden, führen zu einem Armutskreislauf. Sie spiegeln nicht wider, was wirklich gebraucht wird. Diese grundsätzlichen Mängel in der Bedarfserfassung werden auch nicht durch die regelmäßige Anpassung der Regelbedarfe nach der Lohn- und Preisentwicklung ausgeglichen.

Die im Bericht positiv hervorgehobenen Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket für schulische Bedarfe in Höhe von 100 Euro pro Schuljahr sowie der Fixbetrag von 10 Euro im Monat für kulturelle und Freizeitaktivitäten bleiben weit hinter den durch verschiedene Studien belegten tatsächlichen Kosten zurück. Einen hinreichenden Beitrag zur Verbesserung sozialer Mobilität leistet das Bildungs- und Teilhabepaket nicht. So sind die tatsächlichen Schulbedarfskosten fast doppelt so hoch, wie eine

Studie der Diakonie und des Sozialwissenschaftlichen Instituts der EKD belegen (https://www.sikd.de/download/Brosch_Schulbedarf_05.pdf)

Sozial- oder familienpolitische Leistungen müssen bei unterschiedlichen Ämtern oder Behörden beantragt werden. Die unterschiedlichen Antrags- und Verrechnungsregelungen für verschiedene Leistungen, die sich auf dasselbe Kind beziehen, sind nur schwer nachvollziehbar und erschweren den Familien die Nutzung der Leistungen erheblich. Dies konterkariert die eigentliche Zielsetzung der Familienförderung. Die nak fordert die Bundesregierung auf, den Zugang zu Leistungen für Familien zu erleichtern, zu vereinheitlichen und für einen fairen Lastenausgleich, der gerade Kindern aus Armutskontexten zugute kommt, zu sorgen. Die nak fordert eine einheitliche Geldleistung für alle Kinder, die das Existenzminimum sichert und durch bedarfsgerechte Komponenten ergänzt wird.

Wohnungspolitik

Der Bericht stellt dar, dass in vielen Ballungsräumen, Groß- und Universitätsstädten deutliche Mietsteigerungen und spürbare Wohnungsmarkteingänge zu verzeichnen sind. Die Erhöhung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau ist aus Sicht der Nationalen Armutskonferenz grundsätzlich zu begrüßen, da hierdurch in Ballungsräumen eine gewisse Entlastung in dem Segment der preisgünstigen Wohnungen erreicht werden kann. Aus Sicht der am Wohnungsmarkt benachteiligten Gruppen wie Straffälligen oder Obdachlosen reicht alleine eine Förderung des öffentlich geförderten Wohnungsbaus nicht aus, weil damit angesichts der gewollten Vertragsfreiheit bei der Vermietung einer Wohnung die Zugangsschwierigkeiten nicht beseitigt werden. Grundvoraussetzung, den Zugang zum Wohnungsmarkt auch für Benachteiligte zu ermöglichen, ist eine breite Verfügbarkeit sowie Steuerbarkeit des verfügbaren Wohnraums durch die Kommunen. Auf die Notwendigkeit derartiger zielgruppenspezifischer Programme für auf dem Wohnungsmarkt besonders benachteiligte Gruppen wird im Bericht nicht eingegangen. Eine weitere entscheidende Ursache für Wohnungslosigkeit ist der Mangel an sozialen Hilfen, vor allem aber an günstigem und zugänglichem Wohnraum für in Armut lebende Menschen in kritischen Lebenssituationen. Der Bericht enthält keine eigene statistische Analyse der Wohnungslosigkeit durch die Bundesregierung. Wie schon in den Vorberichten wird lediglich auf Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe verwiesen.

Die von der Bundesregierung ergriffenen wohnungspolitischen Maßnahmen zur Sicherung der Bezahlbarkeit des Wohnens (Reform des Wohngeldrechts und Mietpreisbremse) sind nicht ausreichend. Insbesondere die Wirksamkeit der Mietpreisbremse in ihrer jetzigen Form hat sich als unzureichend erwiesen.

Die nak fordert eine konzertierte Wohnungspolitik der Bundesregierung mit den Ländern für die Wachstumsgebiete, die den Bedarfen der am Wohnungsmarkt besonders Benachteiligten Rechnung trägt.

Teil C Kernindikatoren seit dem 4. ARB**Ungerechte Verteilung von Einkommen und Vermögen**

Erst in der Darstellung der Kernindikatoren kommt es nach der umfangreichen Darstellung verschiedenster sozialpolitischer Datensammlungen am Ende des Berichts zur Darstellung wesentlicher Fakten, die für die Bewertung von Armutslagen und dem Verhältnis von Armut und Reichtum in Deutschland von zentraler Bedeutung sind. Diese Fakten werden aber nur tabellarisch aufgeführt, ohne dass hieraus politische Schlussfolgerungen gezogen werden.

So belegen die Datensammlungen, dass die Armutsrisikoquote seit 1995 in Deutschland kontinuierlich angestiegen ist, während Sozialleistungsbezug und Arbeitslosigkeit abnahmen. Hieraus lässt sich eine staatliche Politik ablesen, nach der die Vermittlung in Arbeit vorrangiges Ziel von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist – wesentliche flankierende Regelungen aber unterbleiben, die dafür sorgen würden, dass hierdurch auch tatsächlich Armut überwunden wird. Vielmehr spielen der Druck auf Armutsbetroffene, jede Arbeit anzunehmen und ansonsten Sanktionen ausgesetzt zu sein, eine wesentliche Rolle.

Am Ende des Berichts erscheinen wesentliche Daten zu Reichtum und Verteilung. Der Einkommensanteil der Spitzenverdiener am insgesamt erwirtschafteten Einkommen ist seit 1995 deutlich gestiegen.

- Im Jahr 2010 erhielten die vom Einkommen her oberen 10% der Haushalte 39,84% der Einkommen. 1995 waren es noch 31,8% gewesen.
- Die oberen 5% erhielten 1995 einen Anteil von 21,16% am Gesamteinkommen, 2010 dann 27,94%.
- Die oberen 1% hatten 1995 einen Anteil von 9,15% am insgesamt erwirtschafteten Einkommen – im Jahr 2010 waren es 13,13%.

Zugleich ist das Volumen der Vermögensübertragungen durch Erbschaften seit 2007 um den Faktor 1,5 und das der Schenkungen um den Faktor 4,5 gestiegen. Wie diese hohen Einkommen und Vermögen stärker an der Finanzierung einer armutsfesten sozialen Infrastruktur beteiligt werden können, sollte im Bericht ausgeführt werden.

II. Die nationale Armutskonferenz weist darüber hinaus besonders auf die folgenden Themen und die damit verbundenen Aufgaben in der Armutsbekämpfung hin:

1. Existenzsicherung

Langzeitarbeitslosigkeit und prekäre Beschäftigung

Im Bericht werden deutliche Probleme in Bezug auf prekäre Beschäftigung aufgerufen und mit der Steigerung des Anteils im Niedriglohnbereich Beschäftigter von 18,7% in 1995 auf 24,4% in 2013 belegt. Hieraus werden aber keine umfassenden Konsequenzen gezogen.

Die Armutsgefährdungsquote atypisch Beschäftigter liegt bei 19,2% und die von geringfügig Beschäftigten bei 25,7%. Ein Grund für die Verschlechterung: Die Tarifbindung hat seit den 1970-er Jahren (damals

90% aller Betriebe in Westdeutschland) kontinuierlich und deutlich nachgelassen und liegt nun bei 51% der westdeutschen und 37% der ostdeutschen Betriebe. Dies hat zur Folge, dass die sinkende Arbeitslosigkeit nicht zum Rückgang der relativen Einkommensarmut geführt hat.

Hinsichtlich der Langzeitarbeitslosigkeit wird festgestellt, dass die Anzahl der langzeitarbeitslosen Personen weiterhin bei über einer Million Personen liegt. Im Bericht geforderte Anstrengungen, Langzeitarbeitslose in den Arbeitsmarkt zu integrieren und hierdurch Armut zu überwinden, werden nicht hinreichend konkretisiert. Auch bleibt offen, wie der Mindestlohn tatsächlich armutsfest ausgestaltet werden kann.

Ein Ausbau der öffentlich geförderten Beschäftigung ist nötig. Sie soll sozialversicherungspflichtig ausgestaltet sein und tariflich bzw. nach Mindestlohn entlohnt werden. Sie soll allen Arbeitgebern offen stehen. Personen in öffentlich geförderter Beschäftigung sollen bei Bedarf mit begleitenden Maßnahmen unterstützt werden, um ihre beruflichen Kompetenzen zu entwickeln. Begleitung ist auch beim Wechsel von geförderter in nicht geförderte Beschäftigung wichtig, um das Beschäftigungsverhältnis zu stabilisieren.

Bedeutung der Grundsicherung

Mehr als 6 Millionen Menschen leben in Deutschland von der Grundsicherung nach dem SGB II („Hartz IV“), fast die Hälfte davon länger als 4 Jahre. Trotzdem wird dieses Leistungssystem im politischen Alltag wie ein Übergangsphänomen behandelt. Die Regelsätze werden so bemessen, dass sie die extreme Knappheit in der einkommensarmen Vergleichsgruppe widerspiegeln und werden durch zusätzliche Abzüge von in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe festgestellten Ausgabenpositionen weiter abgesenkt. Zudem ist das Existenzminimum nicht sicher: bei aus Sicht der Behörden fehlender Kooperation kann es durch Sanktionen schließlich ganz entzogen werden. Darüber hinaus ist die Grundsicherung ein Auffangbecken für Versäumnisse in anderen Politikfeldern. So sind z.B. 40 Prozent der Alleinerziehenden und fast eine Million Beschäftigte von Leistungen der Grundsicherung abhängig.

Der grundlegenden Bedeutung dieses Leistungssystems wird der Bericht nicht gerecht. Wer sich ernsthaft mit Armut in Deutschland auseinandersetzt, muss auch Perspektiven für die Weiterentwicklung der Grundsicherung und die Überwindung der damit heute verbundenen totalen Prekarisierung der Betroffenen aufzeigen.

2. Flucht

Integration von Geflüchteten in Ausbildung und Arbeit

Der Bericht konstatiert richtig, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt einen zentralen Baustein der gelungenen gesellschaftlichen Teilhabe darstellt und Teilhabe am Arbeitsmarkt frühzeitig zu ermöglichen ist.

Die Bundesregierung bezieht ihre Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Arbeit, Ausbildung und arbeitsmarktpolitischen Hilfen allerdings stets

auf Asylsuchende mit einer vermeintlich guten Bleibeperspektive und behält damit institutionelle Hürden für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten aus anderen Herkunftsstaaten bei. Diese Unterscheidung ist nicht sachgerecht und wirkt diskriminierend, da entgegen einer pauschalen Bewertung, die sich auf die Herkunft aus einem bestimmten Staat bezieht, in vielen Fällen dennoch individuelle Asylanerkennungsgründe oder Gründe für subsidiären Schutz vorliegen können, die zu langfristigen bzw. dauerhaftem Aufenthalt in Deutschland führen. Zudem ist selbst im Falle einer Ablehnung des Schutzersuchens eine Abschiebung häufig aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen langfristig nicht möglich. Aus diesen Gründen und auch wegen der langen Dauer der Anerkennungsverfahren sollten alle Asylsuchenden so früh wie möglich Zugang zu allen Integrationsleistungen erhalten. Der Zugang aller Schutzsuchenden und Geduldeten und aller Asylsuchenden zur Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsförderung sollte nach drei Monaten möglich sein.

Gesundheitsversorgung Geflüchteter

In der Beschreibung spezifischer Versorgungsbedarfe Geflüchteter fehlt ein Hinweis auf vorhandene Unterversorgung: Für verschiedene Gruppen von Migrant*innen in Deutschland bestehen Zugangsbarrieren zum Gesundheitssystem nicht nur fort, sondern weiten sich aktuell – insbesondere für die „Schwächsten“ - zunehmend aus. Eine wachsende Gruppe von Menschen bedarf humanitärer medizinischer Hilfe. Betroffen sind Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus, die - trotz vorhandener Rechtsansprüche - de facto keinen Zugang zur Regelversorgung haben. Insbesondere ist die Finanzierung ihrer Gesundheitsversorgung ungesichert. Bei Inanspruchnahme von Sozialleistungen drohen die Meldung an die Ausländerbehörde und die Abschiebung. Auch für registrierte Asylsuchende bestehen zum einen gesetzliche Zugangs- und Leistungseinschränkungen, zum anderen sind adäquate diversitätssensible Versorgungsstrukturen nicht ausreichend ausgebaut und angepasst. Hinzu kommt eine neue Gruppe von Menschen mit unklarem Aufenthaltsstatus, z. B. „noch“ nicht registrierte Asylsuchende, Menschen auf der Durchreise etc., die ebenfalls teils unversorgt sind. Auch arbeitssuchenden oder prekär beschäftigten EU-Bürgerinnen und -Bürger fehlt in der Praxis oft der Zugang zur Gesundheitsversorgung. Die bestehenden Versorgungslücken für diese Menschen werden in ganz unterschiedlicher Form durch (überwiegend unentgeltliche) zivilgesellschaftliche „Parallelstrukturen“ unvollständig kompensiert.

3. Soziale Aufstiegsperspektiven für Kinder und Jugendliche

Kinderbetreuung

Zu begrüßen ist die sehr ausführliche Auseinandersetzung mit der Rolle und Bedeutung, die die Kindertageseinrichtungen und die Schulen für die soziale Entwicklung spielen. Bedauerlich ist, dass über die Feststellung hinaus, dass Familien aus dem unteren Einkommensbereich den höchsten Anteil ihres Einkommens für die Kita-Gebühren aufwenden müssen, keine Schlussfolgerungen gezogen werden. Zu kritisieren ist außerdem, dass der Bericht nicht auf

die extremen Disparitäten in der Elternbeitragsgestaltung auf kommunaler Ebene eingeht. Neben der beschriebenen Höherbelastung niedriger Einkommensgruppen insgesamt ist zu konstatieren, dass wohlhabende Kommunen sowie teilweise Länder Beitragsfreiheit für alle Eltern gewähren, während andernorts die Beitragshöhe zur Bedarfssteuerung genutzt wird. Zu begrüßen ist, dass der Bund sich am Kita-Ausbau beteiligt und das auch weiterhin tun wird. Zur Bereitstellung freigewordener Mittel durch den Wegfall des Betreuungsgeldes muss allerdings kritisch angemerkt werden, dass der Bund diese Mittel ohne Zweckbindung an die Länder weitergegeben hat. Dementsprechend werden sie mitnichten bundesweit für die Förderung der Kindertagesbetreuung investiert.

Schulbildung

Breit belegt wird der Zusammenhang zwischen privilegierten Elternhäusern mit hohen Bildungsabschlüssen, Einkommen und Vermögen und einer positiven Bildungsentwicklung der Kinder. Bei Kindern aus diesen Familien ist die Wahrscheinlichkeit, Abitur zu machen und eine sehr gute Ausbildung abzuschließen, überproportional hoch. Ebenfalls nehmen diese Familien im überdurchschnittlichen Maße Angebote der Frühförderung für ihre Kinder in Anspruch, deren Förderbedarf auf der anderen Seite stark unterdurchschnittlich ist. Diese Zusammenhänge haben sich seit den 1970-er Jahren immer weiter verdichtet. Als Ursache für die Bildungsungleichheit wird zu einem nicht unerheblichen Anteil das gegliederte Schulsystem ab Sekundarstufe I ausgemacht. Im Vergleich zur Grundschulzeit treten demnach die herkunftsbedingten Unterschiede bei der Wahl der weiterführenden Schule deutlich in den Vordergrund. Zu begrüßen ist, dass der Bericht auf die notwendige Verbesserung der individuellen Förderung sowie die Übergänge zwischen den Schulformen eingeht. Zu erwarten wäre jedoch zudem ein deutlicher Hinweis auf die angleichende Wirkung integrierter Schulformen, die unterschiedliche Abschlüsse ermöglichen und in ihrer vermehrten Ganztagsausrichtung die notwendige Unterstützung bereits vorhalten und die damit den Ländern zumindest als zu präferierende Schulform empfohlen werden sollten.

4. Weitere sozialpolitische Handlungsfelder

Häusliche Gewalt

Dieser Punkt ist sehr verkürzt und ohne Quellenangabe dargestellt. Richtig ist, dass Gewalt kein schichtspezifisches Problem ist. Fast 70 % der Frauen, die von schweren körperlichen, psychischen und sexuellen Misshandlungen betroffen sind, beziehen ein eigenes Einkommen, so die Ergebnisse der wissenschaftlichen Untersuchung der Bundesregierung aus dem Jahr 2009. Trotzdem hat das Thema Armut eine besondere Bedeutung für diese Personengruppe. 39,9% der Bewohnerinnen im Frauenhaus beziehen vor dem Aufenthalt im Frauenhaus SGB II-Leistungen und leben in prekären Verhältnissen. Dieser Anteil steigt beim Aufenthalt dort aufgrund der Finanzierung von Frauenhäusern über SGB-II-Tagessätze und des fehlenden Unterhalts durch Ehemänner. Wenn Frauen keine Anspruchsberechtigung nach dem SGB II nachweisen können,

müssen sie den gesamten Frauenhausaufenthalt selbst finanzieren und geraten so ebenfalls in eine prekäre Situation. Schutz und Hilfe bei Gewalt unabhängig von Einkommen und Vermögen sind dringend nötig.

Funktionaler Analphabetismus

Die Thematik des funktionalen Analphabetismus wird im Armuts- und Reichtumsbericht nicht aufgegriffen. Mit der leo. – Level-One Studie von 2012 wurden empirische Erkenntnisse zum Ausmaß des funktionalen Analphabetismus in Deutschland geliefert. Danach sind rund 7,5 Millionen Menschen im Alter zwischen 18 und 64 Jahren funktionale Analphabeten. D.h. sie verfügen nicht über ein ausreichendes Maß an schriftsprachlichen Kompetenzen, die notwendig sind, um die Realisierung individueller Verwirklichungschancen sowie eine gesellschaftliche Teilhabe zu eröffnen. Mehr als 30 Prozent der funktionalen Analphabeten in Deutschland sind arbeitslos. Funktionaler Analphabetismus betrifft keineswegs nur Migrant*innen. Zwar ist der Anteil der mehrsprachigen Menschen im Vergleich zur Verteilung in der Gesamtbevölkerung überproportional, doch für die Mehrheit der Betroffenen (58 %) ist Deutsch die Muttersprache.

Ausgangspunkt von Problemen beim Erwerb der Schriftsprache ist meist ein Aufwachsen in sozioökonomischer Unsicherheit mit geringen sozialen und kulturellen Ressourcen sowie Bildungsferne der Eltern häufig anknüpfend an Probleme in der Schule, die schon zu Beginn der Schulzeit auftreten. Wenn nach Beendigung der Schulzeit im Lebens- und Arbeitsumfeld keine Lernumgebungen vorhanden sind, die ein lebenslanges Lernen unterstützen, gehen bereits erworbene Fähigkeiten häufig wieder verloren. Aufgrund der geringen Lese- und Schreibkompetenzen werden Situationen, in denen sie gefordert sind, vermieden. Die dauerhafte Anwendung von Vermeidungsstrategien, die Angst vor „Enttarnung“, Stigmatisierung und das fehlende Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten sind außerordentlich belastend für die betroffenen Personen.

Funktionaler Analphabetismus ist nicht nur aus materieller und volkswirtschaftlicher Perspektive problematisch, sondern insbesondere mit Blick auf die Verwirklichung gesellschaftlicher Teilhabe und Demokratieverfahren.

Überschuldung

Der Bericht zeigt wichtige grundlegende Erkenntnisse zur Entstehung und zur Phänomenologie des gesellschaftlichen Problems der privaten Überschuldung auf. Er beschreibt die durch Evaluationsstudien belegten vielfältigen positiven Wirkungen der gemeinnützigen Schuldnerberatung und betont die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit dieses Beratungsangebotes.

Der 5. ARB leitet aber praktisch keine politischen und gesetzlichen Handlungsnotwendigkeiten aus dem Dargestellten ab. Er macht zwar auf empirische Defizite beim Phänomen private Überschuldung aufmerksam. Die Notwendigkeit einer gezielten finanziellen Förderung von Überschuldungsforschung und Evaluation bleibt aber unerwähnt. Ebenso wird auf die mangelnde Finanzkompetenz in der Bevölkerung

verwiesen, hieraus jedoch nicht die Notwendigkeit konkreter politischer Maßnahmen etwa für Prävention im schulischen und außerschulischen Bereich gefolgert. Auch äußert sich der 5. ARB zwar anerkennend über die Arbeit der gemeinnützigen Schuldnerberatungsstellen, lässt aber unerwähnt, dass nur ca. 10 – 15 % der Überschuldeten wegen fehlender Personalkapazitäten beraten werden können und ein Ausbau der Kapazitäten der Schuldnerberatung dringend notwendig wäre.

Altersarmut

Zu diesem Thema wird kaum etwas Konkretes festgestellt. Zwar lässt sich den Tabellen die Verdoppelung der Grundsicherungsbeziehenden im Alter seit Einführung dieser Sozialleistung entnehmen, und das Absinken des gesetzlichen Rentenniveaus wird beschrieben. Es fehlen aber konkrete Anhaltspunkte dafür, wie sich das Haushaltseinkommen im Alter tatsächlich entwickelt. Auch die geschlechtsspezifisch unterschiedliche Ausprägung von Altersarmut – bei Frauen überdurchschnittlich und bei Männern unterdurchschnittlich – die der Tabellenteil C immerhin belegt, wird nicht weiter betrachtet. Konkrete Maßnahmenbeschreibungen bleiben aus. Notwendig wäre die Einführung einer Mindestrente, die auch geschlechtsspezifische Nachteile durch Pflege und Erziehung ausgleicht.

Armut und Pflege

Im Bericht werden schichtspezifische Pflegebereitschaften dargestellt. Nicht angesprochen wird, dass dies aufgrund des Teilleistungscharakters der Pflegeversicherung geschieht und dass bei Haushalten mit niedrigem Einkommen das Pflegegeld zur Aufstockung des Haushaltseinkommens erforderlich ist. Außerdem fehlt ein Hinweis auf die Wechselwirkungen mit der Altersarmut der pflegenden Angehörigen.

Armut und Gesundheit

Im Bericht werden für unterschiedliche Alters- und Lebenslagegruppen auch die Zusammenhänge zwischen sozialer Lage und Gesundheit dargestellt. Gesundheitliche Ungleichheit zieht sich quer durch die Gesellschaft.

Der Bericht zeigt eindrücklich, dass schon im Kindesalter und bei jungen Erwachsenen ein Zusammenhang zwischen sozialer Lage und Gesundheit besteht, der sich im Erwachsenenalter verfestigt und sich auch bei alten Menschen deutlich zeigt. Vor allem solche Maßnahmen zur Verringerung gesundheitlicher Ungleichheit sind erfolgversprechend, die einzelne präventive und auch rehabilitative Ansätze mit der Veränderung von Lebensbedingungen verbinden.

Die Gesundheitsversorgung in Deutschland für in Armut Lebende ist schlechter als für andere Personen. Wichtige gesundheitliche Leistungen fehlen, weil sie weder in der GKV noch in der ergänzenden Grundsicherung voll abgedeckt sind. Für Personengruppen wie Wohnungslose und prekär Selbstständige ist der Zugang zur Krankenversicherung unsicher. Auch die Gesundheitsversorgung Geflüchteter

ist an vielen Stellen lückenhaft. Für alle in Deutschland Lebenden müssen alle notwendigen Gesundheitsleistungen umfassend gewährleistet werden.

III. Die Nationale Armutskonferenz nimmt zu den vorliegenden Anträgen der Fraktionen wie folgt Stellung:

Antrag Drs.-Nr. 18/12557 von Bündnis 90 / Die Grünen („Teilhabe statt Armut“)

Der Antrag knüpft richtig an die Disparitäten an, die der 5. ARB aufzeigt. Zwar wachsen in Deutschland insgesamt Einkommen und Vermögen – dennoch verfestigt sich im Bereich der Haushalte mit den unteren Einkommen die Armut. Die nak teilt die folgenden Positionen:

- Nicht eine Vermittlung in Arbeit an sich dient der Armutsüberwindung. Arbeit muss selbst armutsfest ausgestaltet werden. Hier weist der Antrag auf zentrale Aspekte wie Tarifbindung und Sozialversicherungspflicht hin. Ein sozialer Arbeitsmarkt muss aufgebaut werden.
- Mangelnde Versorgung mit Wohnraum ist ein zentrales Armutsrisiko. Dem muss die Politik mit einem umfassenden Maßnahmenkatalog begegnen, der wirksame Rahmenseetzungen zur Steuerung des Wohnungsmarktes vorsieht. Wohnungslosigkeit muss durch ein nationales Aktionsprogramm bekämpft und eine einheitliche Statistik dafür die Grundlage sein.
- Die Bildungsbenachteiligung von Kindern und Jugendlichen aus armen Haushalten lässt sich im föderalen Kompetenzgerangel nicht auflösen. Es war falsch, dem Bund durch das Kooperationsverbot gar keine regionalen Steuerungsinstrumente mehr zu lassen. Darum unterstützt die nak die Forderung, das Kooperationsverbot wieder aufzuheben.
- Das Existenzminimum von Kindern ist nicht sicher. Höhere Einkommen profitieren mehr von Steuerentlastungen. Das Nebeneinander von Kindergeld, Kinderfreibeträgen, Kinderzuschlag und Ehegattensplitting ist kompliziert, schwer zu

durchschauen und hilft bei besonderen Risikogruppen wie Alleinerziehenden und Kinderreichen nicht, um Armut wirksam zu bekämpfen. Darum ist – wie im Antrag ausgeführt - die Einführung eines einheitlichen Existenzminimums für alle Kinder und Jugendlichen nötig, das bedarfsgerechte Komponenten ergänzen.

- Altersarmut heißt im Wesentlichen Altersarmut von Frauen nach Zeiten der Erziehung und Pflege. Diese Lücke muss gezielt geschlossen werden. Eine Mindestrente muss eingeführt werden und diese Zeiten besonders berücksichtigen.
- Das Existenzminimum ist in der Grundsicherung („Hartz IV“) weder ausreichend gewährleistet noch sicher. Der Regelsatz muss neu berechnet und angehoben und die Existenzbedrohung durch Sanktionen beendet werden.
- Vermögende müssen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit an der Finanzierung öffentlicher und sozialer Aufgaben beteiligt werden.

Antrag Drs.-Nr. 18/9666 der Fraktion die Linke („Aktionsplan gegen Kinderarmut“)

Die Nationale Armutskonferenz begrüßt die Absicht, einen nationalen Aktionsplan gegen Kinderarmut aufzulegen, der die Ungerechtigkeiten im Familienlastenausgleich und die Unterversorgung in der sozialen Daseinsvorsorge insbesondere in durch Armut geprägten Kommunen angehen und mit der Einführung einer bedarfsgerechten sozialen Sicherung von Kindern und Jugendlichen verbinden will.

Antrag Drs.-Nr. 18/11796 der Fraktion die Linke („Programm für soziale Gerechtigkeit“)

Dieser Antrag betont das Problem sozialer Ungerechtigkeit und ungleicher Verteilung, aus dem sich die Armutsproblematik in Deutschland ergibt. Die nak unterstützt die These, dass eine effektive Armutsbekämpfung in Deutschland nur dann möglich sein wird, wenn auch die damit im Zusammenhang stehenden Verteilungs- und Finanzierungsfragen angegangen werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)878

13. Januar 2017

Information für den Ausschuss

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Entwurf des Fünften Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung (vom 12. Dezember 2016)

Der vorliegende Regierungsentwurf zum Fünften Armuts- und Reichtumsbericht vom 12. Dezember 2016 (5. ARB) bildet eine wichtige Grundlage, um die Öffentlichkeit und verantwortliche Akteure über die Ausmaße, Entwicklungstendenzen und Ursachen von Armut sowie über Maßnahmen zu ihrer Vermeidung und Reduzierung zu informieren und einen öffentlichen Diskurs hierüber anzuregen. Darüber hinaus werden in dem Entwurf erstmals ausführlich die Möglichkeiten erörtert, die Datengrundlage für die Reichtumsberichterstattung zu verbessern.

Als Mitglied im Beraterkreis des 5. ARB gibt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins im Folgenden fachliche Hinweise für die Ausgestaltung des Armuts- und Reichtumsberichts. Sofern die Hinweise aus zeitlichen Gründen nicht mehr in diesen Bericht einfließen können sollten, stellen sie auch einen Beitrag zur Diskussion über die Konzeption des 6. ARBs dar, der in der kommenden Legislaturperiode ansteht. Angeregt wird,

in dem Berichtsteil A

- ein Kapitel „Langfristige Armut und Armutsgefährdung“ über die Verbreitung, Struktur und Entwicklung von langfristiger und verfestigter Armut in der Bevölkerung einzufügen,
- die Beteiligung von Armutsbetroffenen an der Erstellung des Entwurfs im 5. ARB in einem eigenen Kapitel zu dokumentieren,

in dem Berichtsteil B

- im Kapitel II.2.5 „Maßnahmen der Bundesregierung“ ausführlicher zu erläutern, wie familien- und familienmitgliederbezogene Unterstützungsleistungen zu gestalten sind, um Armutsrisiken bei Kindern und Jugendlichen sowie bei Alleinerziehenden zu reduzieren,
- im Kapitel IV.2.2 „Pflegebedürftigkeit“ über Armutsrisiken bei Pflegebedürftigkeit im Alter zu berichten,

- das Kapitel V „Altersübergreifende Armutsrisiken“ neu mit „Personen in besonderen Bedarfslagen“ zu überschreiben und die Erfordernisse zu erläutern, die Datengrundlagen weiter zu verbessern,

in dem Berichtsteil C

- in den Indikator Überschuldung (A07) auch Ergebnisse der Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes einzubeziehen,
- die Indikatoren Arbeitslosenquote (G11), Langzeitarbeitslose (A04) und Mindestsicherung (A05) auch in räumlicher Gliederung darzustellen,
- die Berichterstattung zum Indikator Wohnungslosigkeit (A08) zukünftig auf die Grundlage einer neu einzurichtenden bundesweiten und einheitlichen amtlichen Datenerhebung zu stellen.

Berichtsteil A: Rahmenbedingungen**Langfristige Armut und Armutsgefährdung**

Mit dem 5. ARB will die Bundesregierung über die Verteilung des Wohlstands und die Entwicklung der Ungleichheit in Deutschland Auskunft geben. Hierzu soll die Aufmerksamkeit insbesondere auf die Risikofaktoren gelenkt werden, die in Armut führen oder diese verfestigen, sowie auf die Mechanismen, die vor Armut schützen oder aus Armut herausführen (S. 27). Um dieses Ziel besser zu erreichen, wird angeregt, auch über langfristige Formen von Armut und Armutsgefährdung zu berichten. Hierzu sollte in den Berichtsteil A ein Kapitel „Langfristige Armut und Armutsgefährdung“ eingefügt werden.

Je länger Armut und Armutsgefährdung andauern und je häufiger Armutsepisoden wiederkehren, umso mehr entfaltet Armut eine sozial ausgrenzende Wirkung. Eine relative Zunahme langfristiger Formen von Armut kann deshalb als ein Hinweis auf zunehmende soziale Spaltungen gewertet werden und ein Indiz für gesellschaftliche Rahmenbedingungen sein, die es dem Einzelnen erschweren, seine

Armutslage zu überwinden. Eine relative Abnahme langfristiger Armut wäre hingegen als ein Anzeichen für eine Veränderung von Rahmenbedingungen zu werten, die für den Einzelnen die Gelegenheiten verbessern, aus einer Armutsgefährdung oder Armuts-lage herauszutreten.

Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung sollte deshalb Auskunft darüber geben, in welchem Maße der ermittelte Bestand an Armen und Armutsgefährdeten aus langfristig Armen besteht und wie sich dieser Wert im Zeitverlauf verändert. Ein entsprechender Abschnitt „Langfristige Armut und Armutsgefährdung“ könnte entlang der maßgeblichen Messkonzepte zur Bestimmung von Armut und Armutsgefährdung – relative Einkommensarmut, Bezug von Leistungen der sozialen Mindestsicherung, Unterversorgung in Lebenslagen – strukturiert werden:

- *Längerfristige relative Einkommensarmut* (Dauer von Armutsgefährdung): In dem Entwurf werden dauerhaft Armutsgefährdete auf der Basis von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) als solche Personen ausgewiesen, die aktuell und in zwei der drei Vorjahre armutsgefährdet waren (Tabelle C.II.1.1). Anhand einer weitergehenden Auswertung des SOEP sollte vertiefend dargestellt werden, welche Einflussfaktoren zu einer solchen längerfristigen Armutsgefährdung führen, welche Gruppen hiervon überproportional häufig betroffen sind, und ob bestimmte Einschränkungen (Gestaltung des Alltags, Gesundheit, Ausstattung des Haushalts, Belastungen aus Schuldendienst o.ä.) mit längerfristiger Einkommensarmut verbunden sind. Weiterhin sollten für die Analyse auch längere Betrachtungszeiträume (haushalts- und personenbezogene Einkommensarmut über eine Periode von fünf Jahren) in die Berichterstattung einbezogen werden. Die Ergebnisse sollten im Zeitverlauf dargestellt werden.
- *Langzeitleistungsbezug im SGB II*: Die Mindestsicherungsquote zeigt den Anteil der Personen und Haushalte an, die das soziokulturelle Existenzminimum nur mit Unterstützung der nachrangigen steuerfinanzierten sozialen Sicherung („Fürsorge“) erreichen. Die große Mehrheit bezieht Leistungen nach dem SGB II (siehe Tabelle C.II.5.1). Studien der Arbeitsgruppe „Langzeitleistungsbezug“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigen, dass ein langfristiger Leistungsbezug im SGB II in unterschiedlichen Konstellationen mit Risiken einer dauerhaften Prekarisierung verbunden sein kann.¹ Angeregt wird deshalb, über den Umfang und die Struktur des Langzeitleistungsbezugs im SGB II zu berichten. Die Ergebnisse sollten im zeitlichen und regionalen Vergleich dargestellt werden. Die Daten können aus den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit gewonnen werden. Die statistischen Analysen sollten um eine Darstellung der subjektiven Bewältigung des SGB II-

Bezugs ergänzt werden (Erleben des Hilfebezugs, materielle Teilhabe, Entwicklung des Arbeitsvermögens, Prekarisierung von Erwerbsverläufen). Erkenntnisse hierzu bietet das Panel „Armutsdynamik und Arbeitsmarkt“ des IAB.

- *Unterversorgung in Lebenslagen*: Der Entwurf verfolgt den Anspruch, Armutsrisiken auch im Zusammenhang von Lebenslagen, also der Teilhabe an Lebensbereichen wie Bildung, Erwerbstätigkeit, Gesundheit, Wohnen und Partizipation, zu beschreiben, die für die individuelle und gesellschaftliche Wohlfahrt konstitutiv sind. Angeregt wird, diese Methodik auch für die Berichterstattung über langfristige Armut und Armutsgefährdung anzuwenden. Aufgabe der Berichterstattung wäre es dann, im Sinne einer dynamischen und verlaufsbezogenen Betrachtungsweise darzustellen, in welchem Maße längerfristige Formen von Armut und Armutsgefährdung mit einer Häufung von Einschränkungen in Lebenslagen verbunden sind. Erkenntnisse hierzu können nur empirisch durch Befragungen gewonnen werden. Diese müssen neben Daten über sachliche Gegebenheiten (Einkommen, Wohnverhältnisse o.ä.) auch solche über subjektive Einschätzungen der Befragten (über den Gesundheitszustand, die Bewertung der eigenen Versorgungs- und Teilhabesituation o.ä.) umfassen. Für diesen 5. ARB wird angeregt, die bereits für den Entwurf genutzten Erhebungen (SOEP, Mikrozensus, EU-SILC) unter dem Aspekt der Teilhabeeinschränkungen bei andauernder Armut auszuwerten. Für den 6. ARB, der in der kommenden Legislaturperiode zu erstellen ist, sollte geprüft werden, inwiefern eine Erweiterung des Erhebungskatalogs dieser Befragungen, die Einbeziehung anderer vorhandener Studien oder die Durchführung eigener Untersuchungen erforderlich sind, um lebenslagenbezogen über andauernde Formen von Armut und Armutsgefährdung zu berichten.

Armut aus der Sicht von Armutsbetroffenen

Erstmals wurden in die Erstellung dieses Entwurfs neben Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Nichtregierungsorganisationen und staatlichen Stellen auch Menschen mit Armutserfahrungen einbezogen. Hierzu wurde in der Zusammenarbeit mit der Nationalen Armutskonferenz am 7. Oktober 2015 ein Workshop durchgeführt. Die Ergebnisse des Workshops sind auf der Internetseite des Armuts- und Reichtumsberichts dokumentiert.² Sie fanden aber keinen Eingang in die Berichterstattung.

Angeregt wird, die Ergebnisse des Workshops mit von Armut Betroffenen in einem eigenen Kapitel in den 5. ARB aufzunehmen. Die Dokumentation des Workshops enthält Aussagen, die zu einem besseren Verständnis über Risikofaktoren und Mechanismen von Armut und über Lösungsmöglichkeiten beitragen, die an keiner anderen Stelle des Entwurfs aufgeführt sind. Beispielsweise wird berichtet, dass Über-

¹ Hirsland, A./Lobato, P.-R.: Armutsdynamik und Arbeitsmarkt. Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen, IAB-Forschungsbericht 2/2010.

² Siehe http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/dokumentation-workshop-von-armut-betroffenen.pdf?__blob=publicationFile&v=2

gänge in Armut insbesondere dann eintreten können, wenn Erschwernisse in der Bewältigung des Alltags durch ungünstige gesellschaftliche Rahmenbedingungen mit kritischen Lebensereignissen zusammentreffen. Bürgerschaftliches Engagement kann ein Weg darstellen, um Ausgrenzungserfahrungen zu überwinden, die zu einer Verfestigung von Armut führen können.

1. Berichtsteil B: Soziale Mobilität

Armutrisiken bei Kindern und Jugendlichen sowie bei Alleinerziehenden (Kapitel II und III)

Der Entwurf berichtet ausführlich über das erhöhte Armutrisiko von Kindern und Jugendlichen im Vergleich zu Menschen anderer Altersgruppen sowie von Alleinerziehenden im Vergleich zu anderen Familienformen und Haushaltstypen (im Teil A insbesondere in den Kapiteln I.4, II.2.4, II.3, II.5, III.2 sowie mit den Indikatoren Armutrisiko [A01], In Work Poverty [A03], Materielle Deprivation [A09]).

Angesichts dieser Befunde wird angeregt, in dem Bericht ausführlicher darzulegen, welche Maßnahmen geeignet sein können, um die Armutrisiken von Kindern und Jugendlichen sowie Alleinerziehenden zu reduzieren. In dem Entwurf werden Maßnahmen erläutert, die bereits beschlossen sind und zum 1. Januar 2017 oder 2018 umgesetzt werden. Hierzu gehören u.a. Erhöhungen des Kindergelds, des Kinderzuschlags (mit Maßnahmen zur Erhöhung der Bekanntheit dieser Leistung) sowie des Unterhaltsvorschlusses (S. 254 ff.). Angeregt wird, auch längerfristige Maßnahmen zu erörtern. Diese sollten darauf zielen, vorrangige monetäre Leistungen für Familien und ihre Kinder im Rahmen eines Gesamtkonzeptes familien- und familienmitgliederbezogener Unterstützungsleistungen schrittweise so zu gestalten, dass Einkommensarmut bei Familien mit Kindern und Hilfebedürftigkeit von Kindern in der Grundsicherung für Arbeitsuchende wirksamer als bisher reduziert werden kann.³

Armutrisiken bei Pflegebedürftigkeit im Alter (Kapitel IV: Soziale Teilhabe bzw. Sicherheit im Alter)

In dem Entwurf wird ausgeführt, dass körperliche und psychische Beschwerden wie auch funktionale Beeinträchtigungen in der Alltagsbewältigung bei älteren Menschen umso häufiger vorkommen, je niedriger ihr sozialer Status ist (S. 435). Solche Ausführungen finden sich in dem Kapitel zur Pflegebedürftigkeit (Kapitel IV.2.2) mit Verweis auf mangelnde empirische Befunde nicht (S. 437). Angeregt wird deshalb, die Datengrundlagen zur Abschätzung eines möglichen Zusammenhangs von Armut und dem Risiko, pflegebedürftig zu werden, zu verbessern. Denn es kann erwartet werden, dass sich der negative Zusammenhang von Armut und Gesundheit im Alter auch auf ein erhöhtes Risiko auswirkt, dass Pflegebedürftigkeit eintritt. Dabei sollte auch dargestellt werden, in welchem Maße Pflegebedürftigkeit auch für pflegende Angehörige ein erhöhtes Risiko für Armutgefährdungen darstellen kann.

Personen in besonderen Bedarfslagen (Kapitel V: Altersübergreifende Armutrisiken)

Die Berichterstattung über die Lebenssituation von Personen, die aufgrund besonderer Bedarfslagen von Armut bedroht oder arm sind, erfolgt in Kapitel V „Altersübergreifende Armutrisiken“. Angeregt wird, dieses Kapitel V neu mit „Personen in besonderen Bedarfslagen“ zu überschreiben. Damit wird besser nachvollziehbar und deutlicher angezeigt, über welche Armutslagen in diesem Kapitel berichtet wird. Darüber hinaus sollte in diesem Kapitel auch darauf hingewiesen werden, dass die Datengrundlagen für die Berichterstattung über diese Armutslagen derzeit noch unbefriedigend sind und besondere Anstrengungen erforderlich sind, diese weiter zu verbessern.

Deutschland verfügt mit der Sozialhilfe und der Grundsicherung für Arbeitsuchende über Systeme der sozialen Mindestsicherung. Besonders kritische Lebenssituationen (wie Wohnungslosigkeit, Überschuldung, Entlassung aus einer stationären Einrichtung, Suchtmittelabhängigkeit, wiederkehrende psychische Beeinträchtigungen, häusliche Gewalt) können aber die Leistungsberechtigten derart destabilisieren, dass sie der besonderen Unterstützung bedürfen, um existenzsichernde Leistungen in Anspruch zu nehmen und in eine selbstbestimmte – von Transferleistungen unabhängige – Lebensführung zurückzufinden. Über diesen Personenkreis kann nur durch eine Bezugnahme auf die besonderen Bedarfslagen berichtet werden.

Um eine Berichterstattung über die Armutgefährdung von Menschen in besonderen Bedarfslagen aufzubauen, bedarf es gezielter öffentlicher Förderung und wissenschaftlicher Begleitung. Dies liegt daran, dass in der Armutberichterstattung anerkannte Messkonzepte zur Ermittlung von Armutgefährdung, wie der Bezug von Leistungen der sozialen Mindestsicherung, relative Einkommensarmut oder die Erhebung der Unterversorgung in Lebenslagen mittels repräsentativer Bevölkerungsumfragen, nicht geeignet sind, um besondere Bedarfslagen zu erkennen und abzubilden. Vielmehr müssen in der Regel Daten aus unterschiedlichen Bereichen zusammengetragen werden, um das Dunkelfeld der Armutgefährdung in besonderen Bedarfslagen zu erhellen. Dabei sind auch Daten aus den Einrichtungen und Diensten in diesem Helfefeld einzubeziehen, da diese oft die einzigen sind, die noch Kontakt zu Personen in besonderen Bedarfslagen haben.

2. Berichtsteil C: Kernindikatoren

Indikator Überschuldung (A07)

In Deutschland gibt es keine bundesweit repräsentative Datenerhebung, mit deren Hilfe die Gesamtheit der überschuldeten Personen und Haushalte ermittelt werden kann. Um dennoch Einschätzungen über die Überschuldung zu geben, zitiert der Entwurf Daten des privaten Anbieters Creditreform über Personen mit einer hohen Schuldenintensität. Diese sind als alleinige Grundlage für eine Berichterstattung nicht ausreichend, da nur Daten über Personen mit

³ Siehe hierzu: Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern, NDV 2013, 348–360.

Zahlungsstörungen oder Zahlungsausfällen bei Unternehmen (insbesondere Kreditinstituten) ausgewiesen werden, die diesem Anbieter entsprechende Informationen liefern. Auch eine Abgrenzung von Ver- und Überschuldung ist anhand dieser Daten nicht möglich.⁴

Angeregt wird deshalb, das Merkmal „Ratsuchende in der Schuldnerberatung“ als einen weiteren Indikator für Überschuldung aufzunehmen. Denn Ratsuchende, die eine Schuldnerberatung aufsuchen, versuchen, eine drohende Überschuldung abzuwenden bzw. die Überschuldungssituation zu überwinden. Angaben über die Anzahl der Ratsuchenden und über soziodemografische Merkmale geben damit Auskunft über das Ausmaß der „bekämpften“ Überschuldung. Daten hierzu bietet die Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes. Die Beteiligung der Beratungsstellen an dieser amtlichen Statistik ist über die Bundesländer ungleich verteilt. Darüber hinaus nehmen aufgrund der Freiwilligkeit nicht alle Ratsuchenden an der Erhebung teil. Mittels eines zweistufigen Hochrechnungsverfahrens können jedoch gültige Aussagen über die Gesamtzahl der beratenen Personen getroffen werden.⁵ Da es sich um eine Hochrechnung handelt, wird angeregt, bei einer Verwendung des Merkmals „Ratsuchende in der Schuldnerberatung“ für die Berichterstattung die statistische Güte der Schätzung anzugeben. Die Teilnahmequoten der Beratungsstellen an der Bundesstatistik sollten nach Bundesländern ausgewiesen werden.

Indikatoren Arbeitslosenquote (G11), Langzeitarbeitslose (A04), Mindestsicherungsquote (A05)

In dem Entwurf werden sozioökonomische Ungleichheiten zwischen Regionen als wichtige Rahmenbedingung für Armut und Reichtum dargestellt (Kapitel IV.4.2). Diese Ausführungen finden jedoch keine Entsprechung in dem Indikatorentableau, die den Kern der Armuts- und Reichtumsberichterstattung bildet. Die Indikatoren des Entwurfs beziehen sich ausschließlich auf das gesamte Bundesgebiet.

Angeregt wird deshalb, geeignete Indikatoren über gesellschaftliche Rahmenbedingungen und über Armutsgefährdungen in räumlicher Gliederung und im Zeitverlauf darzustellen. Eine solche Datenbasis könnte Aufschluss darüber geben, in welchem Maße Regionen auseinanderdriften. Für Akteure der Sozialpolitik ist es wichtig zu erfahren, in welchen räumlichen Einheiten eine (sozialpolitische) Intervention besonders erforderlich ist.

Unter den Indikatoren für gesellschaftliche Rahmenbedingungen (G01 bis G20) sollte die Arbeitslosenquote (G11) in kleinräumiger Gliederung dargestellt

werden, unter den Indikatoren für Armutsgefährdung (A01 bis A11) die Langzeitarbeitslosenquote (A04) sowie die Mindestsicherungsquote (A05). Die Arbeitslosenquote ist ein wichtiger Indikator für die Beschäftigung. Langzeitarbeitslosigkeit und der Bezug von Mindestleistungen bilden aussagekräftige Indikatoren für Armutsgefährdungen, die zugleich in gültiger Weise auf regionaler und kleinräumiger Ebene dargestellt werden können. Arbeitslosigkeit reagiert sehr viel stärker auf konjunkturelle Entwicklungen als dies bei den beiden anderen Indikatoren der Fall ist. Kurzfristige Schwankungen sind daher möglich. Hingegen können bei Langzeitarbeitslosigkeit und dem Bezug von Mindestleistungen auf kleinräumiger Ebene kleine Fallzahlen auftreten. Um zuverlässige und aussagekräftige Informationen zu gewinnen, sollten deshalb nicht einzelne Jahre, sondern Entwicklungen in Mehrjahreszeiträumen (z.B. Zu- und Abnahme in einem 5-Jahreszeitraum) auf kleinräumiger Ebene dargestellt werden.

Indikator Wohnungslosigkeit (A08)

Für die Darstellung der Entwicklung der Wohnungslosigkeit im Bundesgebiet nutzt der Berichtsentwurf Schätzdaten der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. Diese Datengrundlage ist für die Zwecke einer präzisen Berichterstattung unzureichend. Die Schätzdaten stellen Fortschreibungen einer Studie aus dem Jahr 1992 dar, in deren Rahmen auf Grundlage einer empirischen Untersuchung in ausgewählten Kommunen Nordrhein-Westfalens sowie in Schleswig-Holstein zum ersten Mal Zahlen zur Wohnungslosigkeit für das gesamte Gebiet von Westdeutschland (altes Bundesgebiet) hochgerechnet wurden.

Angeregt wird deshalb, die Berichterstattung zur Wohnungslosigkeit zukünftig auf die Grundlage einer neu einzurichtenden bundesweiten und einheitlichen amtlichen Datenerhebung zu stellen. Eine solche Statistik ist erforderlich, um valide und vergleichbare Informationen über Ausmaß und Entwicklung von Wohnungslosigkeit in Deutschland zu erhalten.⁶

Solange keine bundesweite Wohnungsnotfallstatistik zur Verfügung steht, sollten in der Berichterstattung ergänzend zu den Schätzzahlen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. die Daten über ordnungsrechtlich untergebrachte und sozialrechtlich unterstützte wohnungslose Personen und Haushalte verwendet werden. Diese Daten liegen bislang aus den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen vor.

⁴ Überschuldung in Deutschland. Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine Weiterentwicklung der Berichterstattung zur Überschuldung privater Personen und Haushalte, NDV 2015, 55–58.

⁵ Joachimiak, W.: Erstmals hochgerechnete Ergebnisse der Überschuldungsstatistik, in: WISTA – Wirtschaft und Statistik, Ausgabe 2/2016, S. 26–33. Abruf unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/2016/02/Ueberschuldungsstatistik_022016.pdf?__blob=publicationFile.

⁶ Siehe hierzu bereits die Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung (Stand: 21. November 2012).

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)1090

14. Juni 2017

Information für den Ausschuss

Arbeitskreis Armutsforschung

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 19. Juni 2017 zum**a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Lebenslagen in Deutschland - Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht -
BT-Drucksache 18/11980****b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Programm für soziale Gerechtigkeit - Konsequenzen aus dem Fünften Armuts- und Reichtumsbericht - BT-Drucksache 18/11796****c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Norbert Müller (Potsdam), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Jedes Kind ist gleich viel wert - Aktionsplan gegen Kinderarmut - BT-Drucksache 18/9666****d) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Teilhabe statt Armut - Alle Menschen am Wohlstand beteiligen -
BT-Drucksache 18/12557**

I. Wie wir Armut verstehen

Was Armut in einer Gesellschaft ist, ergibt sich aus dem Vergleich mit dem gesellschaftlichen Reichtum: Armut ist relativ zum Wohlstandsniveau im Sinne des verteilbaren Ganzen.

Armut in einem reichen Land hat weniger mit existenzieller Not und physischem Elend zu tun. Beides lässt sich zwar auch hierzulande bei Obdachlosen, Drogenabhängigen und illegalisierten Migrant(inn)en finden, in den entwickelten Ländern geht es bei Armut aber vor allem um das Verhältnis zu den gesamtgesellschaftlichen Möglichkeiten. Man spricht daher von *relativer Armut*, weil jemand arm im Verhältnis zum gesellschaftlichen Wohlstand ist.

Die Bezeichnung relative Armut heißt nicht, dass man Armut damit relativieren, verharmlosen oder verdrängen könnte. Sozialethisch hält der relative Armutsbegriff an der Gerechtigkeitsfrage fest. Rela-

tive Armut ist ein Verstoß gegen die verhältnismäßige Gleichheit zwischen allen Personen; dem Grundsatz, alle als Gleiche zu behandeln und zu respektieren. Auf der Grundlage der Erklärung der Allgemeinen Menschenrechte gestehen sich die Mitglieder einer Gesellschaft diese Gleichbehandlung und Respektierung wechselseitig zu.

Relative Armut ist seit vielen Jahren ein international anerkannter Indikator für die materielle Lebenssituation von Menschen. Armutsmessung basiert auf einem Beschluss des Ministerrats der Europäischen Gemeinschaft aus dem Jahr 1984. Demnach sind diejenigen Personen als arm anzusehen, „die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als

Minimum annehmbar ist.“¹ Diese Definition wurde 2001 durch eine politisch vorgenommene Festlegung in der EU auf 60 Prozent des Medians des nationalen (Haushalts-)Nettoäquivalenzeinkommens konkretisiert und als Armutsrisikogrenze bezeichnet. Seitdem gilt diese Grenze gleichsam als Maßstab für die Bestimmung des jeweiligen Existenzminimums in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten. Doch auch über Europa hinaus, etwa im Kontext der OECD, wird Armut üblicherweise als relative Einkommensarmut definiert.

Über die Höhe des mit der eben beschriebenen Methode erfassten Einkommens, das auf eine Armutsbetroffenheit hinweist, lässt sich streiten, nicht jedoch darüber, dass sich ein zu geringes Einkommen negativ auf andere Lebensbereiche auswirkt und auch zu vergleichsweise geringen Möglichkeiten der Teilhabe an gesellschaftlichen Teilbereichen führt.

Armut lässt sich daher immer nur aus dem gesellschaftlichen und historischen Kontext heraus verstehen. Auch wenn die aus der Menschenwürde abgeleiteten Grundbedürfnisse (Ernährung, Wohnen, Gesundheit, Mobilität, soziale Teilhabe etc.) als absolut und universell verstanden werden, so hängt das, was zu ihrer Erfüllung notwendig ist, stets von gesellschaftlich definierten Rahmenbedingungen ab. Dies wurde auch durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 deutlich, in dem das Existenzminimum zum einen unter Einschluss von sozialen und kulturellen Bedürfnissen definiert wurde und zum anderen als abhängig von zeitlichen Entwicklungen. Die Armutsgrenze greift solche gesellschaftlichen Entwicklungen auf, indem sie sich am mittleren Einkommen eines Landes als objektivem Indikator für das, was in einer Gesellschaft „typisch“ ist, orientiert.

Die Methode der Armutsmessung hat zuletzt verstärkt öffentliche Kritik erfahren. Im Folgenden greifen wir die gängigsten Kritikpunkte auf und stellen ihnen wissenschaftlich fundierte Antworten entgegen.

II. Kritiken und Klarstellungen zum Armutsbegriff

Kritik: Echte Armut gäbe es nur in anderen Ländern bzw. nur zu anderen Zeiten.

„Es gibt kein Land auf der Welt, in dem die Fragestellung des Armutsrisikos so niedrig geworden ist, wie in Deutschland“, so der Hessische Sozialminister Stefan Grüttner.² Neben diesem relativierenden Hinweis trifft man auch häufig auf die Annahme, Armut als solche hätte es nur früher gegeben. Walter Krämer, Professor für Wirtschafts- und Sozialstatistik an der Technischen Universität Dortmund, behauptete etwa: „Beamten Sie sich mal zurück in das Jahr 1948! Da ging es allen gleichermaßen dreckig,

aber nach ihrer Definition (der relativen Einkommensarmut, Anm. der Vf.), war so gut wie niemand arm.“³

Replik: Die Messung von Armut ist immer vom räumlichen und zeitlichen Kontext abhängig.

Armut ist immer vom üblichen Lebensstandard und den gesellschaftlichen Bedingungen abhängig. Es gibt kein Armutsmaß, das unabhängig von Raum und Zeit ist. Armutsmessung zielt deswegen immer darauf, den gesellschaftlichen Ausschluss in einem spezifischen gesellschaftlichen, und d.h. auch räumlich und zeitlich konkreten, Kontext zu erheben.

Weil in Entwicklungsländern die Sicherung der physischen Grundbedürfnisse im Vordergrund steht – und als Entwicklungsland musste man auch Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg bezeichnen –, werden hier andere Indikatoren verwendet als für die Messung von Armut in Europa (z.B. misst die Weltbank „extreme Armut“ anhand des Indikators, ob Menschen von weniger als 1,90 US-Dollar pro Tag leben müssen). Da menschliche Grundbedürfnisse sich jedoch nicht auf das physische Überleben reduzieren lassen, ist es irreführend, dem Begriff der relativen Armut die vermeintlich „echte“ Armut gegenüberzustellen.

1. Kritik: Relative Armut könne nicht beseitigt werden.

Ein Vorwurf lautet, relative Armut berücksichtige nicht das Niveau des jeweiligen Lebensstandards und könne nicht beseitigt werden. „Selbst wenn alle Menschen in Deutschland auf einen Schlag 1.000 Euro mehr im Monat erhielten, würde sich nach dieser Statistik an der vermeintlichen „Armutgefährdung“ kaum etwas ändern“, behauptete etwa der parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Michael Grosse-Brömer.⁴

„Alle Jahre wieder schrecken Sozialverbände mit einem sogenannten Armutsbericht die Republik auf. Doch wenn es nach dessen Kriterien geht, kann es eine Welt ohne Notstand gar nicht geben“, monierte Burkhard Ewert, stellvertretender Chefredakteur der Neuen Osnabrücker Zeitung.⁵

Replik: Es ist möglich, relative Einkommensarmut zu beseitigen.

Richtig ist, dass nur eine Veränderung der relativen Verhältnisse von Einkommen zueinander zu einer Änderung der Armutsquote führen würde, und das ist durchaus im Sinne eines relativen Armutskonzepts. Auch wenn in der fiktiven Gesellschaft jeder das Doppelte von dem hätte, was er real zur Verfügung hat, wäre er oder sie im Vergleich zu dem, was in der Gesellschaft typisch ist, immer noch gleichermaßen arm. Schon wenn man annimmt, dass sich das Einkommen nicht verdoppelt, sondern jeder einen festen Betrag zum Einkommen dazu erhält (z.B. 1.000 Euro), so würde das zu einer Reduzierung der

¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hg.): Schlussbericht des zweiten europäischen Programms zur Bekämpfung der Armut 1985-1989, Brüssel 1991, S. 4.

² <http://www.fr.de/rhein-main/soziale-lage-in-hessen-schere-zwischen-arm-und-reich-a-738105>.

³ Krämer, Walter; Bauer, Thomas; Gigerenzer, Gerd: Deutschland – das Armenhaus Europas? Unstatistik des Monats Februar 2015, Presseinformation des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung vom 24. Februar 2015.

⁴ <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article161263332/Mein-Gott-wir-sind-hier-doch-kein-Armenhaus.html>.

⁵ <http://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/859069/der-armutsbericht-ein-armer-bericht>.

Armutsquote führen, da der relative Zugewinn für diejenigen am unteren Ende der Verteilung größer ist als für andere Personen.

Die Aussage, relative Einkommensarmut ließe sich durch sozialpolitische Intervention nicht bekämpfen, solange nicht jegliche Einkommensungleichheit beseitigt wird, ist falsch. Theoretisch könnte relative Einkommensarmut – durchaus auch ohne eine Gleichverteilung herbeizuführen – durch geeignete Transfers vollständig beseitigt werden (etwa durch eine armutsfeste soziale Grundsicherung). Auch wenn das empirisch bisher keinem entwickelten Land gelungen ist, zeigen internationale Studien immer wieder, dass höhere Ausgaben für die soziale Sicherung der Bürger mit deutlich niedrigeren Armutsquoten einhergehen.

2. Kritik: Armutsrisiko hieße noch lange nicht „Armut“.

Ganz im Sinne dieser Überschrift bemerkte der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, dass das Unterschreiten der relativen Einkommensarmutsgrenze kein hinreichender Indikator für soziale Ausgrenzung darstelle: „Insgesamt ist die ARQ (Armutsrisikoquote, Anm. der Vf.) zwar ein oft genutzter statistischer Indikator, allerdings auch ein in Bezug auf Armut nur begrenzt aussagekräftiger, weil er lediglich Hinweise auf mögliche Risiken und betroffene Gruppen geben kann“.⁶

Auch Karl Schiewerling, der arbeitsmarkt- und sozialpolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, bemerkte: „Armut“ und „Armutsrisiko“ sind nicht dasselbe. ... Der Begriff (Armutsrisiko, Anm. der Vf.) sagt ... nur etwas über die Einkommensspreizung in einer Gesellschaft aus. Ob wirklich Armut vorliegt, hängt dagegen von den konkreten Schwellenwerten ab.“⁷

Replik: Der Begriff „Armutsrisiko“ ist unpassend.

Zunächst ist festzuhalten, dass der Begriff „Armutsrisikogrenze“ kein wissenschaftlicher, sondern ein politischer Begriff ist. Er wurde erstmals 2001 im Rahmen der politischen Festlegung der 60-Prozent-Grenze als EU-Armutindikator verwendet.

Dieses Verfahren misst jedoch kein Risiko, sondern tatsächliche Einkommensarmut. Dabei ist der Einwand zwar zutreffend, dass ein Einkommen unterhalb der Armutsrisikogrenze nicht zwingend den Ausschluss von gesellschaftlicher Teilhabe bedingt. Auf der anderen Seite geht jedoch auch ein Einkommen oberhalb der Armutsgrenze nicht automatisch mit der Möglichkeit gesellschaftlicher Teilhabe einher. So kann z.B. bei einer Verschuldung die Zins- und Tilgungslast das für die Lebensführung verfügbare Einkommen unter die Armuts(risiko)-grenze drücken und zu faktischer Armut führen. Potenzielle Besonderheiten in Einzelfällen knapp unterhalb und knapp oberhalb des Grenzwerts gleichen sich aus, so

dass mit dem eingangs beschriebenen Verfahren der Messung relativer Einkommensarmut insgesamt der Mangel an soziokultureller Teilhabe – und damit Armut, und nicht nur ein Armutsrisiko – erfasst wird.

3. Kritik: Die Armutsrisikoquote sei ungenau: Sie beziehe auch „Nicht-Arme“ ein.

Die Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zum Entwurf des 5. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung markiert diese Kritik so: „Gleichzeitig ist die Höhe der Armutsrisikoquote mit Vorsicht zu interpretieren. So fallen auch viele Studenten und Auszubildende darunter, die jedoch nach ihrem eigenen Lebensgefühl und nach den oben beschriebenen Kriterien für Armut nicht „arm“ sind“.⁸

Replik: Diese Argumentation ist fraglich – und wiederum einseitig.

Empirische Erhebungen zeigen, dass die hervorgehobene Teilgruppe der Studierenden und Auszubildenden, die nicht im elterlichen Haushalt leben, eine Minderheit unter den betroffenen Jugendlichen darstellt: „Von den 1,2 Mio. Jugendlichen unterhalb der Einkommensarmutsgrenze waren zwar vier Fünftel in einer Ausbildung (ca. 865.000 Jugendliche), davon wiederum aber nur knapp 370.000 in einem eigenen Haushalt (31 % der Jugendlichen unter der Einkommensarmutsgrenze)“.⁹ Bei 69 Prozent der betroffenen Jugendlichen resultierte Einkommensarmut also trotz der Einbindung in einen Mehrpersonenhaushalt – dementsprechend waren auch die anderen Haushaltsmitglieder arm. Die Einbeziehung von Studierenden und Auszubildenden in die Armutsmessung ist insgesamt als nicht so gravierend einzustufen, wie sie vielfach dargestellt wird.

Hinzu kommt auch hier eine Einseitigkeit der Argumentation: Denn den jungen Menschen, die mit einem Einkommen unterhalb des Grenzwerts möglicherweise zurechtkommen (können), stehen andere gegenüber, die trotz eines höheren Einkommens faktisch in Armut leben und nicht in die Statistik eingehen. Zum Beispiel können hier Auszubildende mit theoretisch hinreichender Ausbildungsvergütung genannt werden, die wegen ungünstiger ÖPNV-Verbindungen zum Schichtdienst einen Pkw finanzieren müssen. Obwohl ihr Einkommen statistisch gesehen oberhalb der Armutsgrenze liegt, können sie faktisch unterhalb dieser Grenze und damit in eine Bedarfsunterdeckung, bzw. Armutslage geraten.

4. Kritik: Die gängige Armutsmessung verkenne die bestehenden und zum Teil gravierenden regionalen Unterschiede der Lebenshaltungskosten.

In Deutschland sind regional variierende Preisniveaus zu verzeichnen. Helge Baumann und Eric Seils bemerkten hierzu: „Je niedriger das Preisniveau, desto weniger Geld ist erforderlich, um Armut

⁶ Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Reihe Lebenslagen in Deutschland, Bonn 2013, S. 330.

⁷ <https://www.cducsu.de/presse/pressemitteilungen/armut-und-armutsrisiko-sind-nicht-dasselbe>.

⁸ Deutscher Caritasverbandes e.V. (Hg.): Stellungnahme zum Entwurf des 5. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung, Freiburg 2016, S. 32.

⁹ Becker, Irene: Kritik am Konzept relativer Armut – berechtigt oder irreführend; in: WSI Mitteilungen 02/2017, S. 106.

im Sinne eines von Mangel geprägten Lebensstandards zu entgehen. Wenn die Armut also indirekt über das Einkommen gemessen werden soll, dann müssten regionale Unterschiede bei den Preisniveaus berücksichtigt werden.“¹⁰

Replik: Die Datenlage reicht nicht zur Erfassung der regionalen Preisunterschiede.

Die verfügbaren empirischen Grundlagen genügen nicht für die methodischen Anforderungen einer Erfassung regionaler Preisunterschiede. Es bedarf nämlich nicht nur der Erfassung regionaler Preisunterschiede, sondern auch der jeweiligen repräsentativen Warenkörbe für die Gewichtung der Preise von Gütergruppen (Wägungsschema). Auch Letztere variieren zwischen Regionen in Abhängigkeit der Bedarfsstrukturen und Einkommensniveaus. Beispielsweise ist in ländlichen Regionen von einer vergleichsweise großen Entfernung zwischen Wohnort und Arbeitsplatz auszugehen, so dass unter sonst gleichen Bedingungen die Preise für Mobilität mit einem größeren Gewicht in den Index der Lebenshaltungskosten eingehen müssten, als in der Großstadt.

Würde man die regionalen Preisunterschiede bei der Armutsmessung berücksichtigen, würde das zudem die bundeseinheitlichen pauschalierten Beträge des Arbeitslosengeld II-Regelbedarfs in Frage stellen. Auch die Angleichung der Rentenniveaus in Ost- und Westdeutschland zielt statt einer Regionalisierung auf die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (vgl. Art. 72 GG) in ganz Deutschland ab.

5. Kritik: Da die Methode zur Messung der relativen Armut irreführend sei, sollten andere Verfahren zur Armutbestimmung genutzt werden, z.B. die Messung von „materieller Deprivation“.

Die folgende Aussage der Bundesministerin für Arbeit und Soziales Andrea Nahles deutet darauf hin, dass die Erfassung der von relativer Armut Bedrohten damit einhergehen könne, die „wirkliche Armut“ hierzulande zu verkennen: „Es gibt zum Beispiel mehr illegale Einwanderer und sehr viel jüngere Erwerbsgeminderte, da haben wir es mit wirklicher Armut zu tun.“¹¹

Zudem monierte Nahles, dass die Messung der relativen Einkommensarmut nicht ausreichend sei: „Die Fokussierung auf die Armutsrisikoquote ist verkürzt. ... Andere Indikatoren, wie zum Beispiel ... die Quote der erheblichen materiellen Deprivation weisen eine andere Richtung auf.“¹²

Replik: Ergänzende Indikatoren jenseits der relativen Einkommensarmut sind wünschenswert, können das Konzept der relativen Armut aber nicht ersetzen.

Die der zitierten Argumentation zugrunde liegende Differenzierung von Personengruppen, die unterschiedlich stark von Armut betroffen sind, erscheint in mehrfacher Hinsicht als fraglich: Welcher Begriff von „wirklicher Armut“ steht hier im Hintergrund?

Ist „absolute Armut“ gemeint? Wie wird die Differenzierung unterschiedlicher Armutsbetroffenheiten begründet? Wieso sind also z.B. jüngere Erwerbsgeminderte im Vergleich zu älteren Erwerbsgeminderten „wirklich arm“? Und schließlich: Welchen Sinn macht dieser Vergleich unterschiedlicher Armutsgruppen?

Darüber hinaus ist das Anliegen, auf das Konzept der relativen Einkommensarmut zu verzichten, nicht schlüssig: Die konzeptionelle Klarheit und internationale sowie zeitliche Vergleichbarkeit von Indikatoren relativer Einkommensarmut sind einige ihrer großen Stärken. Das bedeutet natürlich nicht, dass mit dem Messansatz sämtliche Formen gesellschaftlicher Deprivation abgedeckt sind. Er macht es beispielsweise nicht überflüssig, sich mit den Folgen von Arbeitslosigkeit oder der Verteilung von Bildungschancen zu beschäftigen. Ebenso ist es wünschenswert, wenn Indikatoren zur Messung von Konsumarmut oder materieller Deprivation zunehmend verfügbar werden, weil sie unser Wissen über gesellschaftliche Problemlagen erweitern.

Alle vorgeschlagenen ergänzenden Indikatoren haben jedoch auch gravierende Nachteile. Für die Messung von materieller Deprivation etwa sollen Personen für verschiedene Güter und Tätigkeiten angeben, ob sie sich diese aus finanziellen Gründen nicht leisten können. Diese Liste muss jedoch entweder zwischen Zeitpunkten oder Ländern immer wieder angepasst werden, oder es muss erfasst werden, welche Items vorhanden sind und als notwendig erachtet werden. Vor 20 Jahren gehörten ein Computer oder ein Internetanschluss sicherlich nicht zu den Dingen, die für ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe notwendig waren, heute ist dies jedoch der Fall. Ein einfaches Zählen der finanziell nicht leistbaren Güter und Tätigkeiten ohne die einzelnen Items zu gewichten, reicht als Armutsindikator nicht aus. Auch die Grenze, ab der von „materieller Deprivation“ (ab drei Fragen) oder „erheblicher Deprivation“ (ab vier Fragen) gesprochen wird, ist sehr willkürlich. Diese Maße sind deswegen nur als Ergänzung geeignet, um zu verdeutlichen, was Armut für die Verfügbarkeit und Möglichkeit der sozialen Teilhabe bedeuten kann. Im Gegensatz dazu konzentriert sich das Konzept der relativen Einkommensarmut auf eine einzelne, aber dafür universell gültige Ressource – das Einkommen – und lässt offen, für was Haushalte diese Ressource einsetzen.

Insbesondere auf kommunaler Ebene, aber auch generell als Ergänzung zur relativen Einkommensarmut, ist es sinnvoll, in der Armutsberichterstattung ergänzend die Quote der Bezieher/innen von Grundversicherungsleistungen nach SGB II, XII und ggf. AsylbLG zu betrachten (Mindestsicherungsquote).

Diese gesetzlich festgelegte und verfassungsrechtlich überprüfbare „Armutsgrenze“ berücksichtigt insbesondere die individuell und regional sehr unterschiedlichen Wohnkosten der Haushalte, wodurch

¹⁰ Baumann, Helge; Seils, Eric: Wie „relativ“ ist Kinderarmut? Armutsrisiko und Mangel im regionalen Vergleich; in: WSI Report 11/2014, S. 1-15.

¹¹ <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/andrea-nahles-gegen-den-relativen-armutsbegriff-13508843.html>.

¹² <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/arm-und-reich/verkuertzt-nahles-ministerium-zweifelt-armutsbericht-an-14906528.html>.

zumindest ein Teil der unterschiedlichen Lebenshaltungskosten Berücksichtigung findet. Ein Unterschreiten dieser Grenze gefährdet maßgeblich die schon eingeschränkte soziale Teilhabe und damit auch eine menschenwürdige Lebensführung. Außerdem ist dieser Indikator kleinräumig verfügbar, im Gegensatz zu den Einkommensdaten. Empirisch betrachtet liegt z.B. für Haushalte mit Kindern der Medianwert der Existenzsicherungsleistungen in westdeutschen Großstädten nah an dem aktuellen Wert der Armutsrisikogrenze für diese Haushalte. Da die Höhe der Mindestsicherungsquote aber letztlich von den politisch gesetzten Regelungen und auch vom Inanspruchnahmeverhalten der Berechtigten (Problem der verdeckten Armut) abhängt, ist sie zur Beobachtung des Ausmaßes von Armut im Zeitverlauf nur begrenzt geeignet. Somit kann auch dieser Indikator der amtlichen Statistik den der Quote relativer Einkommensarmut zwar ergänzen, aber nicht ersetzen.

III. Fazit

Der Diskurs über den Armutsbegriff und die Messung von Armut ist wichtig. Denn mit Worten begreifen wir Wirklichkeit. Doch darf die Diskussion um statistische Verfahren nicht vom eigentlichen Thema ablenken: den Lebenslagen der von Armut betroffenen Menschen und den Anstrengungen, diese zu ändern.

Wenn die Diskussion über den Armutsbegriff dazu führt, dass Armut wegdefiniert wird, läuft sie in die falsche Richtung; ebenso, wenn sie genutzt wird, um sich der politischen Verantwortung zu entziehen. Die Erfassung von Armut ist komplex – und wichtig. Gleichermaßen wichtig, insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung von Armut und für die sozialpolitischen Akteure, sind jedoch Erkenntnisse darüber, wie Armutslagen erlebt und bewältigt werden, wie Armut konkret erfahren wird, welche Schwierigkeiten sich aus mangelnder gesellschaftlicher Teilhabe ergeben und welche Maßnahmen wirksam eingesetzt werden können, um an der Lage der von Armut betroffenen Menschen strukturell und nachhaltig etwas zu ändern. Armutsmessung sollte keinen Selbstzweck darstellen, sondern auf die Bekämpfung von Armut abzielen.

Dabei hat das Konzept der relativen Einkommensarmut klare sozialpolitische Implikationen. Armutsbekämpfung kann einmal durch die strukturelle Erhöhung der Möglichkeiten von Individuen erfolgen, auf dem Arbeitsmarkt ein angemessenes Einkommen zu erzielen. Andererseits sind die Einkommen am unteren Ende der Verteilung so zu gestalten, dass sie nicht zu weit von dem abweichen, was gesellschaftlich normal ist. Einkommensarmut zu verhindern, ist zwar eine notwendige, aber alleine keine hinreichende Maßnahme. Zur Vermeidung von Armut bedarf es weiterer Maßnahmen, unter anderem Investitionen in Bildung, Gesundheit und Wohnen.

Unterzeichnerinnen und Unterzeichner dieser Erklärung

- Prof. Dr. Sabine Andresen, Goethe-Universität Frankfurt am Main
- Dr. Peter Bartelheimer, Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI) Göttingen e. V.

- Prof. Dr. Dr. h.c. Detlef Baum, Hochschule Koblenz
- Dr. Irene Becker, Verteilungsforschung Riedstadt
- Dr. Felix Blaser, Diakonie Hessen
- Heiner Brülle, Landeshauptstadt Wiesbaden, Sozialplanung im Amt für Soziale Arbeit
- Jan Brülle, Goethe-Universität Frankfurt am Main
- Prof. Dr. Christian Brütt, Hochschule Darmstadt
- Prof. Dr. Monika Burmester, Ev. Hochschule Rheinland-Westfalen-Lippe
- Michael David, Sozialpolitik gegen Armut und soziale Ausgrenzung, Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband
- Prof. Dr. Alexander Dietz, Hochschule Hannover
- Prof. Dr. Bernhard Emunds, Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik
- Prof. Dr. Johannes Eurich, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
- PD Dr. Jürgen Faik, Dr. Faik Sozialforschung (FaSo)
- Dr. Wolfgang Gern, Gastdozent der protestantischen Universität Ruanda
- Stefan Gillich, Diakonie Hessen
- Prof. Dr. Hermann-J. Große Kracht, Institut für Theologie und Sozialethik, TU Darmstadt
- Prof. Dr. Walter Hanesch, Hochschule Darmstadt
- Prof. em. Dr. Richard Hauser, Goethe-Universität Frankfurt am Main
- Prof. Dr. Friedhelm Hengsbach SJ, Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik
- Beate Hock, Landeshauptstadt Wiesbaden, Amt für Soziale Arbeit
- Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster, Ev. Hochschule RWL Bochum und Universität Gießen
- Prof. Dr. Ernst Kistler, Internationales Institut für empirische Nationalökonomie (INIFES), Stadtbergen
- Dr. Rabea Krätschmer-Hahn, Landeshauptstadt Wiesbaden, Amt für Soziale Arbeit
- Prof. Dr. Gero Lipsmeier, Frankfurt University of Applied Science
- Dr. Hejo Manderscheid, Diözesancaritasdirektor des Caritasverbandes für die Diözese Limburg e.V./Sozialpolitischer Arbeitskreis Bistum Limburg
- Prof. Dr. Matthias Möhring-Hesse, Eberhard Karls Universität Tübingen
- Prof. Dr. Claus Reis, Frankfurt University of Applied Science
- Horst Rühl, Vorstandsvorsitzender der Diakonie Hessen
- Prof. Dr. Franz Segbers, Philipps-Universität Marburg
- Prof. Dr. Stefan Sell, Hochschule Koblenz
- Evelyn Sthamer, Goethe-Universität Frankfurt am Main
- Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Volkswirt (MdB)
- Prof. Dr. Gerhard Trabert, Hochschule RheinMain
- Dr. Thomas Wagner, Kath. Akademie Rabanus Maurus
- Claudia Weigelt, Diözesancaritasverband Limburg
- Michael Wolff, Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik