

Berlin, 21. Dezember.2016

Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband zum Entwurf des Fünften Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung

Der Entwurf des 5. Armuts- und Reichtumsberichts wurde am 12. Dezember mit Rückmeldefrist für Stellungnahmen bis zum 4. Januar versandt. Die Kürze der Frist lässt eine vertiefte Befassung mit den umfangreichen Daten und Analysen und eine umfassende Bewertung der Schlussfolgerungen nicht zu. Die Diakonie hält die regelmäßigen Berichte für eine wichtige Grundlage armutspolitischen Handelns und bedauert daher umso mehr, dass die sozialpolitischen Perspektiven und Praxiserfahrungen der Verbände an dieser Stelle nur unzureichend eingebracht werden können. Besonders die Sicht der von Armut Betroffenen sollte bei der Entwicklung von Strategien zur Armutsbekämpfung eine zentrale Rolle spielen und in dem Bericht deutlich hervorgehoben werden.

Die Diakonie Deutschland konzentriert sich in dieser ersten Stellungnahme auf einige zentrale Punkte und behält sich eine vertiefte Bewertung der Berichtsergebnisse zu einem späteren Zeitpunkt vor.

Allgemeines

Soziale Gerechtigkeit entscheidet sich an der Gewährleistung von sozialer Teilhabe und der Sicherung des sozialen und kulturellen Existenzminimums für alle Menschen. Der Sozialstaat muss der Garant dafür sein, dass Armut strukturell und nachhaltig bekämpft und verhindert wird. Die Analyse der Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung ist notwendig. Der Bericht arbeitet an verschiedenen Stellen die strukturellen gesellschaftlichen Probleme heraus, die zur Verfestigung von Armutslagen führen, bleibt jedoch häufig bei allgemeinen sozialpolitischen Zustandsbeschreibungen, ohne detaillierte armutspolitische Ziele und Maßnahmen zu formulieren. In anderen Textteilen wird, teilweise mit fehlenden Belegen, ein aus Sicht der Diakonie zu positives Bild der gesellschaftlichen Situation und individuellen Armutslagen vermittelt. Daraus ergeben sich unzureichende politischen Schlussfolgerungen, die einen wirksamen Beitrag zur Armutsbekämpfung erbringen könnten. Der Handlungsbedarf ist deutlich größer als im Bericht dargelegt.

Teilhabeorientierte Maßnahmen und Angebote müssen ausreichend und nachhaltig finanziert werden. Dies erfordert auch einen hinreichenden Beitrag der Menschen mit hohem Einkommen und Vermögen. Eine soziale Infrastruktur, die Chancen und Teilhabe in allen Regionen Deutschlands ermöglichen soll, ist nicht zum Nulltarif zu haben. Die Kommunen müssen handlungs- und gestaltungsfähig sein. Die Politik muss systematische Ungerechtigkeiten in der Gesellschaft im Blick haben und diesen entgegen wirken. Sie muss Zugänge zu existenzsichernder Arbeit, zu einem durchlässigen Bildungssystem und einer guten gesundheitlichen Versorgung ermöglichen. Gleichzeitig sind verlässliche Systeme der Grundsicherung notwendig, die in jedem Fall das soziokulturelle Existenzminimum sichern.

Im Zusammenhang der grundsätzlichen armutspolitischen Orientierung des Berichts, begrüßt die Diakonie den Bezug zur UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Dies ist aus Sicht der Diakonie ein sehr wichtiger internationaler Referenzrahmen für die nationale Politik zur Armutsbekämpfung. Allerdings sollte der Zusammenhang intensiver herausgearbeitet und deutlich werden, wie die Maßnahmen zur Erreichung des Ziels beigetragen und wie diese mit internationalen Bemühungen verknüpft sind.

Im Kontext Strategie Europa 2020 ist darauf hinzuweisen, dass der relative Armutsbegriff in den Verlautbarungen der Bundesregierung nicht konsequent angewandt wird und meist vor allem diejenigen Haushalte herangezogen werden, in denen Langzeitarbeitslose leben. Insofern müssten weitergehende Darstellungen des 5. Armuts- und Reichtumsbericht auch in das Nationale Reformprogramm und den Nationalen Sozialbericht einfließen.

Teil A: Einführung und Rahmenbedingungen

Der im ersten Berichtsteil festgestellte Zusammenhang von wirtschaftlichem Wachstum und dem Entstehen von guten Arbeitsplätzen lässt sich nicht belegen, sondern steht im Widerspruch zu den folgenden Berichtsteilen. Der Bericht weist zudem auf die besondere Bedeutung sozialräumlicher Segregation von Regionen und Stadtvierteln, die von positiven Entwicklungen abgekoppelt sind, für die Entwicklung von Armutslagen hin.

So werden im weiteren Text deutliche Probleme in Bezug auf prekäre Beschäftigung im Bericht aufgerufen und mit der Steigerung des Anteils im Niedriglohnbereich Beschäftigter von 18,7 % in 1995 auf 24,4% in 2013 belegt. Die Armutsgefährdungsquote atypisch Beschäftigter liegt bei 19,2 % und die von geringfügig Beschäftigten bei 25,7%. Ein Grund für die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen: Die Tarifbindung hat seit den 70er Jahren (damals 90% aller Betriebe in Westdeutschland) kontinuierlich und deutlich nachgelassen und liegt nun bei 51% der westdeutschen und 37 % der ostdeutschen Betrieben.

Die sinkende Arbeitslosigkeit hat aufgrund der weit verbreiteten schlechten Arbeitsbedingungen nicht zum Sinken der relativen Einkommensarmut geführt. Die im Bericht zu Anfang festgestellte Steigerung der Erwerbseinkommen ist eben nicht gleichmäßig erfolgt. Während hohe Einkommen steigen, stagnieren oder sinken die unteren Einkommensbereiche. Auch die Zuwächse des Privatvermögens in Gänze ist an sich kein hilfreicher Indikator, um die Armutssituation in Deutschland zu bewerten. Tatsächlich sind die Privatvermögen höchst ungleich verteilt.

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. Die festgestellte Verbesserung der Leistungen für Familien und schließlich auch für Alleinerziehende hilft aufgrund ihres Charakters als Steuernachlass nur Familien, die tatsächlich Steuern zahlen und in besonderer Weise solchen mit hohem Einkommen.

Die Prekarisierung von Bevölkerungsgruppen, Vierteln und Regionen hat schädliche Auswirkungen auf die Demokratie. Entsprechende Darstellungen waren im ursprünglichen Entwurf vor Ressortabstimmung weiter gefasst. Zu verzeichnen ist ein deutlicher Rückgang bei der Wahlbeteiligung von Haushalten mit niedrigem Einkommen, nicht aber bei Haushalten mit hohem Einkommen. Und: je mehr Menschen in einem Viertel arbeitslos sind, desto niedriger ist die Wahlbeteiligung. Die politische Teilhabe ist deutlich ungleich verteilt und die Interessen einkomsnstarker Haushalte finden bei politischen Entscheidungen stärker Berücksichtigung. Diese Entwicklungen und Befunde sind für die Akzeptanz unseres politischen Systems alarmierend.

Teil B: Soziale Mobilität

Kinder und Kinderarmut

Zu begrüßen ist, dass bei der Betrachtung der Lebenssituation von Kindern das Konzept des Wohlergehens von Kindern zugrunde gelegt wird, mit dem UNICEF arbeitet. Die herangezogene Vergleichs-Studie von UNICEF von 2013 ist aber insofern veraltet, da es eine neuere Studie von 2016 gibt, die zudem zu einem anderen Ergebnis kommt: Demnach nimmt Deutschland mit Platz 14 einen Platz im Mittelfeld ein. Es kann also nicht „eine gute Entwicklung in den letzten Jahren bescheinigt“ werden, da Deutschland in 2013 den 6. Platz belegt hat. Auch in diesem Kapitel stehen die positiven Beschreibungen zu Anfang im deutlichen Widerspruch zu folgenden Textteilen.

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.

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 70er Jahren immer weiter verdichtet.

Zugleich stagniert die Kinderarmut auf hohem Niveau, so dass die Beschreibung, Kinder würden in Deutschland überwiegend in wirtschaftlich gesicherten Verhältnissen aufwachsen, zynisch wirkt. Trotz der Evaluierungen der letzten Jahre wird keine konsequent kritische Bilanz des Familienlastenausgleichs gezogen. Tatsächlich ist die steuerliche Förderung von Kindern aus Familien mit hohem Einkommen nach wie vor deutlich besser, als die finanziellen Hilfen für Kinder aus armen Familien. 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. Ein Beitrag zur Verbesserung sozialer Mobilität lässt sich hieraus nicht ableiten.

Relevant sind die an anderer Stelle festgestellten besonderen Armutsrisiken für Alleinerziehende und kinderreiche Familien. Diese werden weiterhin nicht gelöst. Weder sieht die Bundesregierung Förderinstrumente vor, die hier gezielt für einen finanziellen Ausgleich im Vergleich zu anderen Konstellationen sorgen, noch bilden die neu ermittelten Regelsätze in der Grundsicherung die tatsächlich notwendigen Ausgaben für Kinder ab. Eine systematische Herangehensweise der Bundesregierung zur Bekämpfung von Kinderarmut kann der Bericht nicht belegen.

Wohnungspolitik

Die Erhöhung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau ist grundsätzlich zu begrüßen, weil damit in Ballungsräumen eine gewisse Entlastung in dem schmalen Segment preisgünstiger Wohnungen erreicht werden kann. Aus Sicht der am Wohnungsmarkt benachteiligten Gruppen wie Obdachlose oder Straffällige 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. Eine Lösung der Zugangsfrage zu Wohnraum kann auch nicht von gewinnorientierten Wohnungsunternehmen erwartet werden, da sie andere Unternehmensziele verfolgen. Die im Bericht genannten Mietpreis- und Belegungsbindungen sind hierfür nicht ausreichend. Grundvoraussetzung, den Zugang zum Wohnungsmarkt auch für Benachteiligte zu ermöglichen, ist eine breite Verfügbarkeit sowie Steuerbarkeit des verfügbaren Wohnraums durch die Kommunen. In den wiederkehrenden Äußerungen zur Wohnungspolitik fehlt der Hinweis, dass zielgruppenspezifische Programme für besonders Benachteiligte auf dem Wohnungsmarkt notwendig sind. Auch die

Bestandspolitik muss sozialer ausgerichtet werden. In der jetzigen Form hat sich die Mietpreisbremse zudem als wenig wirksam erwiesen.

Die an diesen Stellen nur auf individuelle Faktoren abhebende Ursachenanalyse der Wohnungslosigkeit ist nicht ansatzweise befriedigend. Kritische Lebensereignisse und individuelle Faktoren spielen zwar eine Rolle. Die entscheidenden Ursachen für Wohnungslosigkeit sind aber mangelnde soziale Hilfen vor allem aber der Mangel an günstigem und zugänglichem Wohnraum für arme Menschen in kritischen Lebenssituationen.

Weiterhin unterbleibt eine eigene statistische Analyse der Wohnungslosigkeit durch die Bundesregierung. Wie schon in den Vorberichten wird auf Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe verwiesen.

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. Betrachtet man die Situation der Frauen im Frauenhaus, kann festgestellt werden, dass 39,9% der Bewohnerinnen vor dem Aufenthalt im Frauenhaus SGB II-Leistungen beziehen und in prekären Verhältnissen leben. 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. Die Diakonie Deutschland fordert seit langem ein Recht auf Schutz und Hilfe bei Gewalt unabhängig von Einkommen und Vermögen.

Langzeitarbeitslosigkeit

Der Bericht stellt (auf S. 376) in Bezug auf Langzeitarbeitslose fest, dass „[...] viele dieser Menschen mit der richtigen Gelegenheit einen wertvollen Beitrag für die Gesellschaft und auch die Arbeitswelt leisten könnten.“ So „besteht hier Handlungsbedarf, der über das Regelinstrumentarium der Arbeitsmarktpolitik hinausgeht.“ Dieser Handlungsbedarf wird aber nicht konkretisiert. Die Diakonie setzt sich dafür ein, für diese Menschen durch Mittel wie den Passiv-Aktiv Transfer und öffentlich geförderte Beschäftigung die Teilhabe an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu ermöglichen und gesetzlich zu verankern. Auch weitere arbeitsmarktpolitische Äußerungen bleiben vage und verlieren sich in Andeutungen, dass über das Regelinstrumentarium der Arbeitsmarktpolitik hinaus Handlungsbedarf bestünde. Dies wird dann aber nicht konkretisiert. Auch auf die Betonung der Bedeutung von Weiterbildung folgen keine konkreten Hinweise, wie diese im Kontext der Arbeitsmarktpolitik wesentlich verbessert werden kann.

Altersarmut

Zu diesem Thema wird ebenfalls 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 hier nicht weiter betrachtet. Konkrete Maßnahmenbeschreibungen bleiben aus. Auch in anderen Themenbereichen werden keine Bezüge zu Altersarmut hergestellt. So fehlt z.B. der Hinweis, dass Strafgefangene in die Rentenversicherung einbezogen werden müssten.

Überschuldung

Der Berichtsentwurf zeigt wichtige grundlegende Erkenntnisse zur Entstehung und zur Phänomenologie des gesellschaftlichen Problems der privaten Überschuldung auf. Er beschreibt die durch Evaluationsstu-

dien belegten vielfältigen positiven Wirkungen der gemeinnützigen Schuldnerberatung und betont die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit dieses Beratungsangebotes.

Der Entwurf 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 Entwurf 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.

Teil C: Kernindikatoren seit dem 4. ARB

Erst in der Darstellung der Kernindikatoren kommt es nach der umfänglichen Darstellung verschiedenster sozialpolitischer Datensammlungen ganz 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 einseitiges 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.

Ganz 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 klarer ausgeführt werden.

Berlin, den 21.12.2016
Gez. Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik

Anlage

Dr. Becker, Irene: Regelbedarfsbemessung: Gutachten zum Gesetzentwurf 2016, Riedstadt, 3. Okt 2016