

# ***Der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung***

*Analyse – Apologie - Kritik*

---

## **0. Allgemeine Informationen**

Seit dem Beschluss des Bundestages vom 27. Januar 2000 ist die Bundesregierung mit der regelmäßigen Vorlage eines Armuts- und Reichtumsberichtes beauftragt. Während der erste Armuts- und Reichtumsbericht vom 25. April 2001 allein die Situation zum Ende der Ära Kohl reflektierte, bezieht sich der aktuelle Armuts- und Reichtumsbericht ausschließlich auf die Regierungszeit von Rot-Grün. Die Veränderungen aus der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe werden jedoch noch nicht reflektiert.

Obwohl in der politischen Diskussion häufig absolute Armutsdefinitionen (Bezug: physisches Existenzminimum, nach Weltbank: weniger als 1 \$ Einkommen / Tag) eingeführt werden, bedient sich der Bericht zu recht eines relativen Armutsbegriffes. Armut wird entsprechend am durchschnittlichen Lebensstandard der Gesamtbevölkerung bemessen. Im Bericht wird als Schlüsselgröße auf die im europäischen Raum seit 2001 vereinbarte Vergleichsgröße, der „Armutrisikoquote“ Bezug genommen.

### **Armutrisikoquote:**

Die Armutrisikoquote bezeichnet den Anteil der Personen in Haushalten, deren „Bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenzeinkommen“ weniger als 60 % des Mittelwertes (Median) aller Personen beträgt. In Deutschland beträgt die so errechnete Armutrisikogrenze 938 Euro.

Die Nutzung der Armutrisikoquote ist rein schematisch und vernachlässigt die tatsächlichen Rahmenbedingungen. So ist das Kindergeld in Frankreich zwar leicht geringer, dafür ist der Kindergartenbesuch kostenfrei. Eine aussagekräftige Analyse ist so nicht gewährleistet.

Der Bericht stellt fest, dass Einkommensarmut nur ein Kriterium für das Maß an möglicher Ausgrenzung sein kann. Aus diesem Grund wird auf das Konzept der „Verwirklichungschancen“ (Capability-Ansatz) des Nobelpreisträgers **Amartya Sen** (Wirtschaftsnobelpreisträger 1998) Bezug genommen. Sen beschäftigt sich wesentlich mit der Ökonomie der Wohlfahrtsgesellschaft und versucht dabei auch, die Vielschichtigkeit von Armutslagen empirisch zu fassen. Dabei werden neben dem Einkommen auch andere Aspekte, zum Beispiel Bildungschancen, Lebensstandard, Selbstbestimmung, Einfluss auf politische Entscheidungen und bürgerschaftliches Engagement berücksichtigt. Er hatte damit wesentlichen Einfluss auf die entsprechenden Untersuchungen der Vereinten Nationen.

Die Berücksichtigung dieses differenzierten Ansatzes ist im Prinzip zu begrüßen. Festzustellen ist jedoch, dass der Bericht in weiten Teilen hinter diesem Anspruch zurückbleibt. Das wird im Bericht jedoch auch selbst eingeräumt. Hier wird man konzedieren müssen, dass die Operationalisierung dieser komplexen Begriffe für die Analyse individueller Lebenslagen noch Zeit braucht, so dass der Regierung hier nur bedingt Vorhaltungen gemacht werden können. Es besteht jedoch ein deutlicher Trend in der Argumentation der Regierung, auch unter Zuhilfenahme alternativer Gerechtigkeitsbegriffe die Bedeutung von Einkommen für das Messen von Armut zu relativieren.

In Deutschland zeigt sich das in der Breite der Rezeption von Arbeiten des Bremer Historikers **Paul Nolte**, der Armut vor allem auf individuelle Bildungs- und Verhaltensdefizite zurückführt. Renate Schmidt greift dies ausdrücklich auf, wenn sie argumentiert, dass Armut auch auf die kostenaufwändige Ernährung bei McDonalds zurückzuführen sei und man dagegen mit Eintopf preiswerter und gesünder zu Leben vermag. Sie greift damit verbreitete Klischees auf und argumentiert hin auf einen stärkeren Stellenwert von Werten und Konventionen anstelle einer finanziellen Förderung. Im Bericht selbst wird dagegen jedoch ausdrücklich betont, dass „sozio-kulturelle“ Grundbedürfnisse befriedigt und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sichergestellt werden müssen.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass der Bericht zu einem ganz erheblichen Teil eine Darstellung und Rechtfertigung der Politik der Bundesregierung ist, wobei auch die Teile breiten Raum einnehmen, die in der weiteren Analyse nicht berücksichtigt worden sind. **Politische Maßnahmen werden erst ab 2001 angeführt und beziehen sich wesentlich auf die Agenda 2010, deren Wirkung aber in keiner Weise in den Berichtszeitraum fällt. Es ist ferner festzustellen, dass der Bericht nicht sauber zwischen Analyse und Wertung trennt.**

Für den Armuts- und Reichtumsbericht sind 27 Einzelgutachten vergeben worden, die zum Teil nicht oder nur selektiv Eingang in den Bericht gefunden haben und die auch nicht veröffentlicht worden sind, so dass es an Transparenz mangelt. Insgesamt sehen sich die Wohlfahrtsverbände deshalb in ihrer **Forderung nach einer unabhängigen Armuts- und Reichtumsberichterstattung** bestätigt.

Bei allem ist klar: Trotz schon im Berichtszeitraum angestiegener Ungleichheit sind **wesentliche Auswirkungen der Agenda 2010 noch gar nicht berücksichtigt**. Sie werden den Trend zu mehr Ungleichheit weiter verstärken und gerade nicht verringern.

# I. Einkommen, Vermögen und Überschuldung

## a.) Die wichtigsten Angaben aus dem Bericht

- Die Armutsrisikoquote ist von 12,1 % im Jahr 1998 auf 13,5 % in 2003 gestiegen.
- Das durchschnittliche Nettoeinkommen ist von 1998 (2.686 Euro) um 7,8 % auf 2.895 Euro gestiegen. Real entspricht dies jedoch lediglich einem Zuwachs von 1,1 %.
- 2003 lebten 1,1 Millionen Kinder von Sozialhilfe. Ihre Sozialhilfequote ist mit 7,2 % mehr als doppelt so hoch wie in der Gesamtbevölkerung.
- Das Risiko für Einkommensarmut bei Älteren (65 Jahre und älter) ist von 13,3 % auf 11,4 % zurückgegangen, auch Selbstständige und Erwerbstätige (!) gehören zu den Gruppen mit unterdurchschnittlicher Armutsrisikoquote.
- Das private Vermögen (Geldvermögen, Wertpapiere, Lebensversicherungen und Verkehrswerte von Immobilien abzüglich Belastungen) in Deutschland erfasst nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe im Jahr 2003 rund 5 Billionen Euro. Das Immobilienvermögen macht davon etwa  $\frac{3}{4}$  aus. Durchschnittlich hat jeder Haushalt ein Vermögen von 133.000 Euro – 17 % mehr als 1998.
- Von 1993 bis 2003 stieg das Nettovermögen in Deutschland um nominal 26 %. Das Bruttovermögen (Mittelwert pro Haushalt) entwickelte sich von 121.100 Euro auf 161.630 Euro, die Verschuldung (Mittelwert pro Haushalt) entwickelte sich von 17.900 auf 30.200 Euro.
- Vermögen sind ungleich verteilt: Die unteren 50 % der Haushalte verfügen über etwas weniger als 4 % des Nettovermögens, die vermögensstarken 20 % der Haushalte verfügen über rund  $\frac{2}{3}$  des Nettovermögens. Auf das oberste Zehnte entfallen allein rund 47 % des Nettovermögens – rund 2 % mehr als 1998. Und dabei ist das Betriebs- und Gebrauchsvermögen noch gar nicht mitgerechnet (s.u.), über das nach Angaben des SOEP rund 6 % der Haushalte verfügen.
- Durch Erbschaften werden in Deutschland jährlich durchschnittlich 50 Milliarden Euro zwischen den Generationen transferiert, die durchschnittliche Erbschafts- bzw. Schenkungssumme lag bei 50.000 Euro, d.h. es gab etwa eine Million Erbschaften.
- Im Jahr 2002 waren rund 8 % aller Haushalte – 3,13 Millionen – überschuldet. Dies entspricht einem Anstieg von 13 % gegenüber 1999 (2,77 Millionen).

## **b.) *Argumentation der Regierung***

- Die Armutsrisikoquote ist zwar gestiegen, jedoch gehört Deutschland im Vergleich zu den europäischen Ländern nach Dänemark und Schweden zu den Ländern mit der geringsten Armutsrisikoquote.
- Das Einkommensarmutsrisiko entwickelt sich analog zur gesamtgesellschaftlichen Einkommensentwicklung. Bis 2000 ging die Armutsrisikoquote zurück und stieg erst danach mit der wirtschaftlichen Stagnation wieder an.
- Die Politik der Bundesregierung habe durch Kindergelderhöhungen 1998 zu einem um etwa 5 % niedrigerem, bezogen auf Kindergeldbezieher, zu einer etwa 9 % niedrigeren Armutsrisikoquote geführt. Durch Entlastungsmaßnahmen bei der Einkommensteuer sei das Äquivalenzeinkommen um 2,4 % gestiegen.
- Der Eingangssteuersatz wurde von 1998 bis 2005 von 25,9 % auf 15,0 % gesenkt, das steuerfreie Existenzminimum im gleichen Zeitraum von 6.322 auf 7.664 Euro angehoben.
- Durch Schuldenbekämpfung und Prävention sei die Lage der Verschuldeten deutlich verbessert worden (Verbraucherinsolvenz, Anhebung der Pfändungsfreigrenzen (2002), Verbesserung des Pfändungsschutzes (2005)).

## **c.) *Kritik und Forderungen***

- Während die Darstellung der Vermögensentwicklung durchaus differenziert ist, ist dies bei der Einkommensentwicklung nicht gegeben. Die wachsende Einkommensungleichheit und die Wirkungen des Steuersystems bedürfen ebenso einer eingehenden Betrachtung – der Sachverständigenrat (Gutachten 2004/2005, S. 843 – 849) leistet dies besser.
- Der Bericht sagt nicht, wo die leistungsfähigsten 10 % der Haushalte in den letzten Jahren stärker am Solidarsystem beteiligt wurden. Die ungerechtfertigten Abschreibungsmöglichkeiten bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung, die auch der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2003/2004 angemahnt hat, werden nicht erwähnt.
- Der Senkung des Eingangssteuersatzes von 25,9 % in 1998 auf 15,0 % in 2005 (- 10,9 %) steht die Senkung des Höchststeuersatzes von 53 % in 1998 auf 42 % in 2005 (11 %) gegenüber.

- Arbeitslosigkeit und Armutsrisiko sind gestiegen – die durchschnittlichen Nettohaushaltseinkommen aber auch. Auch dies ist erklärungsbedürftig und belegt die Notwendigkeit einer differenzierten Einkommensentwicklungsanalyse.
- Das Betriebs- und Gebrauchsvermögen ist bei den Vermögensangaben nicht mitgerechnet. Diese mitgerechnet, ergeben nach Angaben der Deutschen Bundesbank Ende 2002 ein Gesamtvermögen von rund 7,8 Billionen Euro, allerdings inklusive des Betriebs- und Gebrauchsvermögens der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck.

## **II. Sozialhilfe in Deutschland**

### **a.) Die wichtigsten Angaben aus dem Bericht**

- Die Sozialhilfe deckt den zum Leben notwendigen Bedarf. Ende 2003 waren 2,828 Millionen Menschen auf Sozialhilfe und weitere 280.000 Personen auf die deutlich niedrigeren Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz angewiesen.
- Die durchschnittliche Bezieherquote liegt bei 3,4 %. Überdurchschnittlich betroffen sind vor allem Kinder (11,1 % in der Gruppe der unter 3jährigen, 5 % bei den 15 bis 17jährigen – insgesamt 7,2 % bei den unter 18jährigen), Ausländer (8,4 %) und junge Erwachsene (4,5 %). Frauen sind häufiger betroffen als Männer (3,7 zu 3,1 %). Ältere Menschen haben eine Bezieherquote von lediglich 0,7 %.
- Das mit Abstand größte Armutsrisiko haben allein erziehende Frauen. Es liegt bei 26,3 %, während das von Ehepaaren ohne Kinder bei lediglich 0,8 % liegt. Ehepaare mit Kindern haben ein dreimal höheres, aber immer noch unterdurchschnittliches Armutsrisiko (2,3 %).
- Hauptursache sind Arbeitslosigkeit und fehlende berufliche Qualifikationen.
- Es gibt eine verdeckte Armut. Geschätzt wird, dass auf drei Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt 1,5 bis 2 weitere Berechtigte kommen. Ein Viertel bis zwei Fünftel der bestehenden Ansprüche würden demnach nicht wahrgenommen. Ursache dafür sind Fehlinformationen und Angst vor Stigmatisierung sowie die Angst vor eine Regresspflicht gegenüber den Angehörigen.
- Die Zahl der Empfänger von Hilfen in besonderen Lebenslagen wuchs 2003 auf 1,61 Millionen Menschen, davon gut 809.000 in Einrichtungen.
- Rund 464.400 Personen nahmen Ende 2003 Leistungen der Eingliederungshilfe in Anspruch, davon rund 40 % in Werkstätten für behinderte Menschen.
- Die Zahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege ging 2003 auf rund 187.000 zurück.
- Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhielten am Jahresende 2003 ca. 466.000 Personen.

### **b.) Argumentation der Regierung**

- Arbeitslosigkeit ist die Hauptursache von Armut. Das neue SGB II schafft Anreize für Hilfeempfänger, den Lebensunterhalt aus eigenen Kräften zu bestreiten.
- Die Regelsätze wurden bedarfsgerecht ausgestaltet und erhöht. Durch die Pauschalierung einmaliger Leistungen ermöglichen sie mehr Selbstständigkeit. Statt bisher vier Gruppen für Haushaltsangehörige gibt es nur noch zwei: Kinder unter 14

Jahren erhalten 60 % des Eckregelsatzes, Personen ab 14 Jahren 80 %. Allein Erziehende erhalten zusätzlich einen Mehrbedarfzuschlag.

- Auch ehemaligen Sozialhilfeempfängern sind jetzt die Förderinstrumente der BA zugänglich.
- Auch bisher nicht versicherte Leistungsempfänger sind nun in die Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung integriert.
- Unter 25jährige werden künftig sofort in Arbeit, Aus- oder Fortbildung vermittelt.
- Durch die Aufhebung der Zweiteilung zwischen HLu und HbL und die Neubildung von 7 verschiedenen Kapiteln, in denen Leistungen für Personengruppen bedarfsgerechter ausgerichtet werden, wird man den Lebenslagen besser gerecht.
- Es wurde eine Grundsicherung für alte und erwerbsunfähige Menschen eingeführt und der Rückgriff auf das Vermögen von deren Angehörigen eingeschränkt. Die geringe Armutrisikoquote bei älteren Menschen belegt den Erfolg der Regierungspolitik.

### **c.) Kritik und Forderungen**

- Die Behauptung, die Regelsätze seien bedarfsdeckend, wird nicht begründet. Wissenschaft und Wohlfahrtsverbände bestreiten dies. Nach unwiderlegten Berechnungen des DPWV sind die Regelsätze um mindestens 19,5 % zu niedrig bemessen.
- Der Bericht erweckt den Eindruck, Einkommensarmut werde durch mangelnde persönliche Bereitschaft zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit gefördert. Das verkennt das Grundproblem: zu wenig Stellen.
- Die bisherige Förderpolitik läuft leer. Über Personalserviceagenturen sollten nach Plänen der Regierung jährlich 350.000 sozialversicherungspflichtige Jobs geschaffen werden. Ende März 2005 waren laut BA jedoch nur 28.000 Menschen (!) in reguläre Beschäftigungsverhältnisse vermittelt worden. Die Zahl der Mini-Jobs ist auf 7 Millionen explosionsartig gewachsen. Das DIW sieht dadurch aber „keine nennenswerte Reduzierung der Arbeitslosigkeit“, vielmehr seien die Sozialversicherungen um 1 Milliarde / Jahr gebracht worden.
- Die Integration in die Sozialversicherungen ist zu begrüßen. Für Hilfeempfänger bedeutet dies aber auch die Verpflichtung zu Zuzahlungen. Die Rentenversicherungszugehörigkeit sichert Anwartschaften, bringt aber fast nichts (etwa 4,70 Euro mehr Rentenanspruch pro Versicherungsjahr) für das Niveau.
- Dem deutlich verstärkten Fordern steht bisher kaum Fördern gegenüber.

### **III. Lebenslagen von Familien mit Kindern**

#### **a.) *Die wichtigsten Angaben aus dem Bericht***

- Die Armutsrisikoquote von Familienhaushalten ist von 12,6 % im Jahr 1998 im Berichtszeitraum auf 13,9 % gestiegen.
- Das Risiko der Einkommensarmut von Kindern liegt weiter unter dem Schnitt der Gesamtbevölkerung.
- Mit einer Kinderbetreuungsquote von 8,6 % fällt Deutschland deutlich hinter Ländern wie Schweden, Dänemark oder Frankreich zurück. Die Erwerbstätigkeitsquote von Müttern ist im europäischen Vergleich niedrig.

#### **b.) *Argumentation der Regierung***

- Die Leistungen für Familien wurden von rund 40 Mrd. Euro 1998 auf rund 60 Mrd. Euro 2003 erhöht. Dies habe aber nur begrenzt Erfolg gezeigt, deshalb sei von Leistungen zur Einkommenssteigerung auf Leistungen zur Schaffung einer familiengerechten Infrastruktur überzugehen.
- Mit dem Kinderzuschlag von monatlich bis zu 140 Euro pro Kind entlastet die Regierung Familien im unteren Einkommensbereich. 150.000 Familien werden so unabhängig von Sozialhilfe gemacht.
- Trotz des gestiegenen Armutsrisikos verringert der Familienleistungsausgleich (Kindergeld, Erziehungsgeld, Unterhaltsvorschuss und BAföG) die sozialen Unterschiede deutlich – bei Alleinerziehenden wird bspw. die Armutsrisikoquote dabei um 15 % reduziert.
- Arbeitslosigkeit ist auch hier eine Hauptursache von Armut. Hier wirken sich Folgen der stagnierenden Wirtschaft aus.
- Die Bedingungen für die Elternzeit wurden verbessert. Die zulässige Arbeitszeit während der Elternzeit wurde von 19 auf 30 Stunden erhöht.
- Die Möglichkeiten zur steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten wurden ausgebaut.
- Das steuerfinanzierte Erziehungsgeld wurde um durchschnittlich zehn Prozent erhöht.
- Der Anspruch einer Familie auf Wohngeld wurde von 1998 bis 2002 um 40 Euro auf durchschnittlich 150 Euro gesteigert.

- Die Kinderbetreuung muss verbessert werden. Der Bund hat dafür Fördermaßnahmen vorgesehen, die von den Ländern aber leider nur begrenzt wahrgenommen werden.
- Mit der Initiative Lokale Bündnisse für Familie fördert die Bundesregierung Initiativen zur Schaffung eines familienfreundlichen Umfelds.

### **c.) Kritik und Forderungen**

- Der Bericht sieht Arbeitslosigkeit als Hauptursache von Armut an und reflektiert Armut trotz Erwerbstätigkeit (working poor) zu wenig. Bei 31,4 Prozent der Ehepaare mit Kindern in der Sozialhilfe war jedoch Erwerbseinkommen vorhanden.
- Die Armutsrisikoquote von Familien steigt weiter an. Dies verweist auf Defizite des Familienleistungsausgleichs. Die auf Simultanrechnungen beruhende Darstellung ist rein theoretisch. Tatsächlich ist das Armutsrisiko nahezu aller Familienformen gestiegen – nur nicht in dem Maße, wie ohne die politischen Zugeständnisse. Sie waren jedoch im Ergebnis unzureichend.
- Der Familienleistungsausgleich hat nicht verhindert, dass das bedarfsgewichtete Nettoäquivalenzeinkommen von Familien gegenüber dem von Ehepaaren geringer gestiegen ist.
- Zwar ist das Kindergeld im Umfang von 9 Mrd. Euro erhöht worden. Dies war jedoch notwendig, um eine verfassungsmäßige Besteuerung von Familien herzustellen.
- Der Bericht berücksichtigt die steigende Belastung durch indirekte Steuern nicht, ebenso den Wegfall freiwilliger Leistungen auf Länderebene.
- Die Familienförderung muss umgestellt werden. Denkbar wäre eine Reform des Erziehungsgeldes und eine Weiterentwicklung des Kindergeldes oder eine grundlegende Reform des wenig tauglichen Instruments des Kinderzuschlags, die auch durch eine Begrenzung des Ehegattensplittings mitfinanziert werden könnte.

## **IV. Bildung – Schlüssel zur Teilhabe**

### **a.) Die wichtigsten Angaben aus dem Bericht**

- Die Chancen eines Kindes aus einem Elternhaus mit hohem sozialen Status auf eine Gymnasialausbildung sind laut PISA rund 3,1 mal höher als die eines Facharbeiterkindes.
- Die Chance von einheimischen Kindern eine Gymnasialausbildung ist rund 4,4 mal höher als von Kindern von Migranten.
- PISA hat 2000 gezeigt, dass die Lesekompetenzunterschiede in keinem untersuchten Land so groß sind wie in Deutschland.
- Nur 11 Prozent der Kinder mit „niedriger“ sozialer Herkunft nehmen ein Studium auf, ab 81 % der Kinder von Eltern „hoher“ sozialer Herkunft.
- 2003 blieben in der Altersgruppe der 20- bis 29-Jährigen 1,36 Millionen Menschen bzw. 14,9 % ohne beruflichen Bildungsabschluss.
- Die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen ist von 1997 bis 2003 um 5 % auf 43 % gesunken. Nur 15 % der un- und angelernten Arbeiter nahmen 2000 an Weiterbildungstätigkeiten teil, aber mehr als die Hälfte der leitenden Angestellten und Beamten.
- Die Bildungsausgaben stagnieren auf niedrigem Niveau (4,0 Prozent 1991, 4,3 Prozent 2001).
- Die Schätzungen über die Zahl der funktionalen Analphabeten im Alter über 15 Jahren liegen zwischen 0,5 Millionen und 1,9 Millionen Menschen.
- Die Zahl der Hauptschulabgänger und der Auszubildenden, die direkt in eine Beschäftigung wechseln, sinkt.
- Mädchen und Frauen haben in der Bildungsbeteiligung in den letzten 10 Jahren erheblich aufgeholt und Männer zum Teil überholt. Das spiegelt sich aber im Beschäftigungssystem nicht im selben Umfang wider.

### **b.) Argumentation der Regierung**

- Die Verantwortung für den Bereich liegt im Wesentlichen bei den Ländern. Hilfsangebote des Bundes werden zum Teil ungenügend nachgefragt.
- Mit dem Programm „Zukunft Bildung und Betreuung“ zum Auf- und Ausbau von Ganztagschulen bis zum Jahr 2007 stellt der Bund vier Milliarden Euro zur Verfügung.

- Der Bund trägt mit Ausbildungsförderungsleistungen zur Vermeidung von Chancenungleichheit bei.
- Seit 1998 sind die Bildungsausgaben um rund 2,7 Mrd. Euro auf rund 10 Mrd. Euro gestiegen, das entspricht rund 37,5 Prozent.
- Mit dem Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung (TAG, ab 2005) bringt die Bundesregierung den Ausbau von Bildung und Erziehung voran.

**c.) *Kritik und Forderungen***

- Der Stellenwert von Bildung ist unstrittig. Der Bericht selbst belegt jedoch, dass Armut zu Bildungsdefiziten beiträgt, die das Schulsystem nicht kompensiert, im Gegenteil. Die einen erben Vermögen, die anderen Bildungsdefizite.
- Die Bundesregierung verweist mit der Bildung auf einen Bereich, in dem in erster Linie die Länder zuständig sind. Der Bund muss dagegen seine Instrumente auf dem Gebiet der Armutsbekämpfung und Förderung weiterentwickeln.

## **V. Erwerbstätigkeit am Arbeitsmarkt**

### **a.) Die wichtigsten Angaben aus dem Bericht**

- Die Armutsrisikoquote von Arbeitslosen ist von 33,1 Prozent 1998 auf 40,9 Prozent 2003 gestiegen.
- Die Zahl der Erwerbstätigen entwickelte sich 1998 bis 2003 von 37,62 Millionen auf 38,31 Millionen und stieg 2004 (durch geringfügige Beschäftigung und ICH-AGen) auf 38,44 Millionen an.
- Die Beschäftigungsschwelle (am BIP-Wachstum) liegt bei 1,5 %, das Wachstum lag dagegen 2001 und 2002 nur bei 0,8 % bzw. 0,1 %.
- Nach der Lissabon-Strategie soll bis 2010 eine Erwerbstätigenquote von 70 % erreicht sein, derzeit ist man bei 64,9 Prozent.
- Bei Frauen liegt die Erwerbstätigenquote 2003 bei 58,8 Prozent, bei Männern bei 70,9 Prozent.
- Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten hat sich von Juni 1999 bis Juli 2002 um 511.000 auf 4,17 Millionen erhöht und bis 1.4.2003 noch einmal auf 4,8 Millionen gestiegen. Daneben gab es 1,66 Millionen Personen, die einen Mini-Job zusätzlich als Nebenbeschäftigung nachgingen. Der Frauenanteil liegt mit 70 % sehr hoch. 25 % der Mini-Jobber sind unter 20 oder über 65.
- Der Anteil der Langzeitarbeitslosen stieg von 1998 bis 2004 von 37,4 % auf 38,4 %. Besonders betroffen sind ältere Arbeitnehmer.
- Langzeitarbeitslose im Alter von 60 bis 64 Jahren tauchen weniger in der Statistik auf, weil sie gemäß 428 SGB III leichter „aussteigen“ können.
- Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit liegt bei 8,8 Monaten.
- Schwerbehinderte sind weiter überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen unter den Schwerbehinderten macht 41,2 Prozent aus.
- Der Anteil arbeitsloser Ausländer stieg wieder an, auf 20,4 % im Jahr 2004.
- Arbeitslose werden eher krank und sterben früher.

### **b.) Argumentation der Regierung**

- Die Arbeitslosigkeit ist vor allem auf die wirtschaftliche Schwächephase 2001 bis 2003 zurückzuführen.
- Der besseren Vermittlung dienen die Reformmaßnahmen, die aber erst noch greifen müssen.

- Die Erwerbstätigenquote der über 55-Jährigen erreichte 2003 mit 39,4 % den höchsten Stand seit der deutschen Einheit, EU Ziel ist aber 50 % bis 2010.

**c.) *Kritik und Forderungen***

- Es bleibt zu wenig berücksichtigt, dass der Mangel an Arbeitsplätzen die Hauptursache der Erwerbslosigkeit ist. Dadurch wird der Eindruck erweckt, Arbeitslosigkeit sei wesentlich ein persönliches Problem.
- Die Notwendigkeit der individuellen Förderung Erwerbsloser wird im Bericht nicht genügend betont.

## **VI. Versorgung mit Wohnraum**

### **a.) *Die wichtigsten Angaben aus dem Bericht***

- Die Versorgung mit Wohnraum hat sich seit 1998 von 39,3 qm pro Person auf 41,6 qm pro Person 2002 verbessert.
- Die Qualität der Wohnungen hat sich auch durch Fördermaßnahmen verbessert. 90 % der Wohnungen verfügen inzwischen über eine Sammelheizung.
- Die durchschnittlichen Wohnungsmieten betragen gegenüber 2002 5,93 Euro pro Quadratmeter, gegenüber 5,57 Euro in 1998.
- Der Anteil der Mietbelastung nahm in den neuen Ländern zu und in den alten ab.
- In den Städten ist eine zunehmende soziale Polarisierung festzustellen.

### **b.) *Argumentation der Regierung***

- Die Wohngeldleistungs-Novelle vom 1.1.2001 hat dazu beigetragen, die Wohnkostenbelastung der einkommensschwachen Haushalte zu senken.
- Mit dem Programm „Soziale Stadt“ versucht man seit 1999 der Polarisierung entgegenzuwirken. 356 Millionen Euro wurden dafür 1999 bis 2003 aufgewandt.
- Persönliche Hilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten (§ 67 ff. SGB XII) wurden 2001 neu ausgestaltet, um individuellere Hilfe gewährleisten zu können.

## **VII. Gesundheitliche Situation und Pflegebedürftigkeit**

### **a.) Die wichtigsten Angaben aus dem Bericht**

- Von Armut betroffene Menschen werden signifikant häufiger krank und sterben früher. So ist die vorzeitige Sterberate bei den Einkommensschwächsten gegenüber den Einkommensstärksten doppelt so hoch.
- Arbeitsunfälle haben von 1992 bis 2002 von 3,1 Millionen auf 2,1 Millionen abgenommen.
- Kinder und Jugendliche sind die am meisten von Armut betroffene Gruppe. Sie leiden entsprechend häufig unter Beeinträchtigungen, wie zum Beispiel Sehstörungen, Sprachauffälligkeiten, psychomotorische Defizite, emotionale, soziale und psychische Störungen.
- Bei Jugendlichen gibt es „erstaunlich geringe Differenzen im Konsum von Obst und Gemüse“ (was dem Unterschicht-Diskurs offenkundig widerspricht), jedoch gehen Jugendliche aus schlechter gestellten Familien viel häufiger „ohne Frühstück aus dem Haus“ und essen deshalb auch mehr Süßigkeiten und trinken mehr Softdrinks.
- Rund 2 Millionen Menschen beziehen Leistungen der Pflegeversicherung, davon leben 0,65 Millionen in Heimen. Seit 1999 sind von den stationär Untergebrachten Pflegebedürftigen konstant etwa 200.000 Personen auf ergänzende Hilfe zur Pflege angewiesen, von denen aber nur die Hälfte Leistungen der Pflegeversicherung erhalten (der Rest ist nicht versichert oder erfüllt nicht die Anspruchskriterien).

### **b.) Argumentation der Regierung**

- Ab dem 1. Juli 2004 können Pflegebedürftige bestimmte Leistungen auch als trägerübergreifendes Persönliches Budget erhalten.
- Mit dem Pflege-Qualitätssicherungsgesetz und der Novelle des Heimgesetzes wurde die Qualität der Pflege gefördert.

### **c.) Kritik und Forderungen**

- Der Zusammenhang zwischen Armut und Gesundheit wird zwar zugestanden, aber nicht weiter analysiert. Mit den zurückliegenden Sozialreformen hat die Bundesregierung den Zugang zum Gesundheitssystem für einkommensarme Menschen erheblich erschwert („Partizipieren an Zuzahlungen“). Hier sind vertiefte

Analysen notwendig (s. dazu Rosenbrock, Rolf: Wenn du arm bist, musst du früher sterben; In: Rock, Joachim (Hrsg.) 2005: Sozialpolitik mit Zukunft. Hamburg)

- Die Integration in die GKV wurde durch die Verpflichtung zu Zuzahlungen erkaufte. Eine Perspektive einer gezielten Entlastung der besonders betroffenen Personengruppen bietet die Bundesregierung nicht.
- Dem Statistischen Bundesamt liegen bereits Zahlen für die Pflegeentwicklung bis 2003 vor, die nicht berücksichtigt sind. Sie weisen einen deutlichen Anstieg der Empfänger von Hilfe zur Pflege aus.

## VIII. Lebenslagen behinderter Menschen

### a.) *Die wichtigsten Angaben aus dem Bericht*

- Ende 2003 lebten etwa 6,639 Millionen schwer behinderte Menschen in Deutschland, knapp 8 % der Bevölkerung. Davon waren nur 5 % von Geburt an behindert. Rund 276.000 arbeiten in WfB, 5,6 Millionen stehen nicht oder nicht mehr im Erwerbsleben, 839.000 sind regulär beschäftigt und 178.410 sind arbeitslos. Weitere 1,7 Millionen Menschen sind behindert, ohne schwerbehindert zu sein.
- Derzeit werden in 671 Werkstätten 235.756 behinderte Menschen gefördert.
- 15 % der behinderten Menschen haben keinen Schulabschluss.
- Haushalte von Menschen mit Behinderung sind häufiger von Armut betroffen als Haushalte von nichtbehinderten Menschen (bei den 25- bis 45jährigen 2 Personenhaushalten 36 % zu 24 %). Die Armutsrisikoquoten behinderter Menschen liegen jedoch unter denen nicht behinderter Menschen.
- Die spezifische Arbeitslosenquote ging von 1998 bis 2002 von 17,5 auf 14,5 Prozent zurück.
- Nur 20,7 % der Arbeitgeber erfüllen ihre Beschäftigungspflicht, 38,4 % hingegen haben keinen schwer behinderten Menschen beschäftigt.
- Barrierefreier Wohnraum steht noch nicht im genügenden Umfang zur Verfügung.

### b.) *Argumentation der Regierung*

- Mit dem SGB IX wurde ein Paradigmenwechsel eingeleitet.
- Mit dem Behindertengleichstellungsgesetz wird die Stellung der Behinderten gestärkt.
- Mit der Frühförderungsverordnung wird es den Eltern behinderter Kinder erleichtert, Leistungen in Anspruch zu nehmen.
- Die Bundesregierung fordert von den Ländern eine stärkere Schaffung von integrativen Angeboten.
- Das Persönliche Budget ermöglicht Menschen eine größere Eigenverantwortung. Nach der Erprobungsphase besteht ab dem 1.8.2008 ein Rechtsanspruch darauf.

### c.) *Kritik und Forderungen*

- Es wird nicht hinreichend reflektiert, dass Erfolge in der Integration Schwerbehinderter in den Arbeitsmarkt inzwischen wieder zurückgenommen wurden.
- Das „Persönliche Budget“ ist nicht immer bedarfsgerecht gestaltet.

## **IX. Soziale und wirtschaftliche Situation von Migrantinnen und Migranten**

### **a.) Die wichtigsten Angaben aus dem Bericht**

- Ende 2003 lebten in Deutschland rund 7,3 Millionen Ausländerinnen und Ausländer, was einem Anteil von fast 9 % entsprach. Die Zahl der Asylbewerber lag 2004 bei nur noch 35.607, die Zahl der Spätaussiedler lag 2003 noch bei 73.000.
- Die Armutsrisikoquote von Migranten liegt bei 24,0 in 2003, 1998 lag sie bei 19,6.
- 2003 erhielten rund 265.000 Menschen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Diese Leistungen sind zwischen 14 und 28 % niedriger als die sonstigen Sozialleistungen.
- Nur 13 Prozent der ausländischen Kinder besuchen das Gymnasium.
- Der Anteil der Ausländer unter den Sozialhilfebeziehern liegt bei rund einem Fünftel. Die Sozialhilfequote unter Ausländern ging von 9,1 auf 8,4 % zurück, die der Deutschen von 3,0 auf 2,9 %.
- Präventive Gesundheitspolitik erreicht Migrantinnen und Migranten deutlich schwerer als Deutsche. Generell wird aber kein schlechterer Gesundheitszustand festgestellt.

### **b.) Argumentation der Regierung**

- Die Voraussetzungen für Einbürgerungen wurden deutlich verbessert. Mit dem neuen Zuwanderungsgesetz besteht ab 2005 ein Rechtsanspruch auf Integrationskurse für Neuzuwanderer. Der Bund stellt dafür 2005 bis zu 208 Millionen Euro bereit.

### **c.) Kritik und Forderungen**

- Die Probleme der über 500.000 in Deutschland lebenden Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus werden nicht hinreichend reflektiert, sondern bilden nur eine Fußnote. Das ist inakzeptabel.
- Integrationsprobleme von Aussiedlern werden nur eingeschränkt beschrieben. Auch werden sie nach fünf Jahren nicht mehr statistisch separat betrachtet, so dass eine Langzeitbetrachtung nicht möglich ist.
- Das Zuwanderungsgesetz ist kein geeignetes Instrument für die Integration von Migranten. Es sieht nur unzureichende Integrationsangebote vor.
- Die Behauptung, die gesundheitliche Situation zwischen Deutschen und Migranten sei ähnlich wird durch eine einzige Studie begründet und widerspricht der Aussage,

dass die Personengruppe überdurchschnittlich oft krank ist und unterdurchschnittlich an Hilfen teilnimmt. Dies bedeutet offensichtlich einen schlechteren Gesundheitszustand.

- Die Wohlfahrtsverbände haben bisher erhebliche Leistungen für die Ausländersozialberatung bereitgestellt. Durch die Begrenzung der Mittel auf die Migrationserstberatung wird die Integrationshilfe wesentlich verschlechtert.

## **X. Menschen in extremer Armut und begrenzt selbsthilfefähige Personen**

### **a.) Die wichtigsten Angaben aus dem Bericht**

- In diesem Bereich liegen kaum sichere Datengrundlagen vor, auch gibt es keine Statistik über Wohnungsnotfälle.
- Extrem arm sind Personen, die den minimalen Lebensstandard deutlich unterschreiten und nicht in der Lage sind, sich aus eigener Kraft aus dieser Lebenslage herauszubewegen.
- Nach Angaben der BAG Wohnungslosenhilfe hat sich die Zahl der Wohnungslosen von 1998 bis 2003 um fast 42 % auf 310.000 Personen 2003 verringert, davon 72.000 Kinder und Jugendliche. Es wird eine Zahl von etwa 7.000 Straßenkindern angenommen.
- In Haft befanden sich 2002 insgesamt 70.977 Personen, davon  $\frac{1}{4}$  Untersuchungshäftlinge, 2,3 % Abschiebehäftlinge und 9 % Jugendliche, die eine Jugendstrafe verbüßten.
- Etwa 44.000 Menschen mit einer HIV-Infektion lebten 2004 in Deutschland (1998: 37.000).

### **b.) Argumentation der Regierung**

- Persönliche Hilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten (§ 67 ff. SGB XII) wurden 2001 neu ausgestaltet, um individuellere Hilfe gewährleisten zu können.
- Seit 2002 werden Opfer von Gewalt durch das Gewaltschutzgesetz besser gestellt (Wer schlägt, muss gehen.).

### **c.) Kritik und Forderungen**

- Die zugrunde liegenden Zahlen beruhen zum Teil auf sechs Jahre alten Schätzungen.
- Es bedarf niedrigschwelliger Angebote, um dem Problem wirksamer zu begegnen. Der Bericht weist dies nicht aus.
- Die Beratung von Gefangenen durch die Wohlfahrtsverbände ist nur zu 50 % bis 60 % abgesichert. Dies ist zu wenig.

## **XI. Politische und gesellschaftliche Partizipation**

### **a.) Die wichtigsten Angaben aus dem Bericht**

- Hinsichtlich Parteimitgliedschaften gibt es vor allem gegenüber den einzelnen Quintilen Unterschiede. Im obersten Einkommensquintil ist der Grad der Beteiligung in etwa doppelt so hoch wie im unteren Quintil. Einkommensärmere Personen sind jedoch seltener Mitglied einer Gewerkschaft oder eine Umweltschutzgruppe.
- Je höher das Einkommen ist, desto mehr engagieren sich Menschen. Personen unterhalb der Risikoarmutsgrenze sind nur zu 25 % engagiert, Personen darüber aber zu mehr als einem Drittel. 39 % der vom Armutsrisiko Betroffenen nimmt regelmäßige Freizeitangebote wahr, dagegen 47 % der nicht vom Armutsrisiko Betroffenen.

### **b.) Argumentation der Regierung**

- Seit 1998 „unterstützt die Bundesregierung bürgerschaftliches Engagement mit vielfältigen Maßnahmen“, u.a. mit der Enquete-Kommission Bürgerschaftliches Engagements und der Verbesserung des Stiftungsrechts.

*Berlin, 8. April 2005*

*Joachim Rock*