

Armut in einem reichen Land

Prof. Dr. Richard Hauser
Goethe-Universität Frankfurt am Main

Vortrag
im Rahmen des Sozialgipfels 2010
der Brandenburgischen Armutskonferenz
am 21. Juni 2010 in Potsdam

Email-Adresse des Verfassers:

r.hauser@em.uni-frankfurt.de

Armut in einem reichen Land

Prof. Dr. Richard Hauser

Goethe-Universität Frankfurt am Main

Sehr geehrter Herr Minister Baaske, meine Damen und Herren,

1. Zur Einführung

Der Titel meines Vortrags „Armut in einem reichen Land“ klingt paradox. Er ist es aber nicht: Vielmehr ist die Wirklichkeit paradox. Im Durchschnitt ist Deutschland reich. Aber die Einkommen sind sehr ungleich verteilt. Daher gibt es Einkommensarmut. Um Einkommensarmut zu bekämpfen, muss der Sozialstaat ein unterstes Netz aufspannen, das alle jene auffängt, deren Einkommen nicht ausreicht, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können. Ein solches unterstes Auffangnetz kostet Geld. Nur wenn es genügend Solidarität und Bereitschaft zu höheren Steuerzahlungen im oberen Viertel der Gesellschaft gibt, dann können auch die zu einer erfolgreichen Armutsbekämpfung erforderlichen Mittel aufgebracht werden.

Wann kann man sagen, dass Einkommensarmut bei möglichst allen Bürgern beseitigt ist? Sie ist dann beseitigt, wenn für jeden und jede wenigstens ein menschenwürdiges Existenzminimum gewährleistet ist. Das Bundesverfassungsgericht hat am 9. Februar 2010 –wunderbar passend zum „Europäischen Jahr gegen Armut und Ausgrenzung“ – das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum betont und umfassend ausgelegt¹. Ein menschenwürdiges Existenzminimum – andere sagen: ein soziokulturelles Existenzminimum – umfasst mehr als nur das zum Überleben Notwendige. Es beinhaltet vielmehr das subjektive Recht, an der Gesellschaft teilhaben zu können, wenn auch auf einem bescheidenen Niveau. Hierzu sind ausreichende materielle Mittel erforderlich. Das heißt also, dass nicht nur ein Mindestbedarf an Nahrung, Kleidung, Wohnung, Heizung und Gesundheitsleistungen gedeckt sein muss, sondern auch ein Mindestbedarf an Mobilität, an Information und Kommunikation, an Bildungsbeteiligung sowie an Teilhabe am kulturellen und politischen Leben. Insbesondere gilt dies für das Teilhabegrundrecht von Kindern. Ihnen muss die Möglichkeit zur Persönlichkeitsentfaltung gegeben werden, so dass sie

¹ Zum Urteil vgl. Lenze, Anne (2009): Hartz IV Regelsätze und gesellschaftliche Teilhabe. Das Urteil des BVerfG vom 9.2.2010 und seine Folgen, Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

eine realistische Chance haben, später ihren Platz in der Arbeitswelt zu finden und unabhängig von staatlicher Alimentierung zu leben.

2. Ein Überblick über die Mindestsicherungssysteme zur Gewährleistung eines menschenwürdigen soziokulturellen Existenzminimums

Wer weder selbst noch innerhalb der engeren Familie ausreichende Ressourcen für eine solche Teilhabe beschaffen kann, dem hat der Sozialstaat die fehlenden Mittel zur Verfügung zu stellen. Dies geschieht in Deutschland durch die verschiedenen bedarfsorientierten und einkommensüberprüften Mindestsicherungssysteme, nämlich durch

- das Arbeitslosengeld II einschließlich des Sozialgeldes für nichterwerbsfähige Familienmitglieder
- die Sozialhilfe
- die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
- die Ausbildungsförderung für Schüler, Studenten und Auszubildende
- die Kriegsopferversorgung
- das Asylbewerberleistungsgesetz

Am Jahresende 2007 bezogen 8.054.557 Personen Mindestsicherungsleistungen; das waren knapp 10 % der Bevölkerung. Jeder Zehnte in Deutschland war also nicht in der Lage, zusammen mit allen Familienmitgliedern, ein Einkommen zu erzielen, das die Inanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen überflüssig gemacht hätte. Die monatliche Leistung für einen Alleinstehenden betrug am Jahresbeginn 2008 im Durchschnitt bescheidene € 681,00 pro Monat. Inzwischen sind die Leistungen um knapp 20 Euro erhöht worden. Hinzu kommt der Beitrag zur Gesetzlichen Krankenversicherung, so dass der Leistungsempfänger auch gegen Krankheitskosten abgesichert ist. Ein minimaler Beitrag zu Gesetzlichen Rentenversicherung ergänzte bisher die Mindestabsicherung. Für Familienmitglieder waren die Regelsätze jeweils geringer.² Für die Leistungen der Mindestsicherungssysteme wurden 2007 41,6 Mrd. Euro aufgewendet; das waren 5,86 % des Sozialbudgets bzw. € 506 pro Einwohner.³

² Bundesregierung (2007: Der Dritte Armuts- und Reichtumsbericht, Bonn, Anhangtabelle A.II.1.

³ Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2009): Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2007, Wiesbaden, Tabelle 1 und Abbildung 7.

Vor dem Bezug der jeweiligen Mindestsicherungsleistung waren die Betroffenen in dem Sinn einkommensarm, dass sie durch Arbeit, Mieteinnahmen und Zinsen, Kindergeld, Arbeitslosengeld I und Renten kein ausreichendes Einkommen erzielen konnten. Diese Betroffenheit von „*Armut vor Mindestleistungsbezug*“ war regional ganz unterschiedlich. Das Statistische Bundesamt ermittelte, dass diese Anteile an der Bevölkerung im Jahr 2007 von 19,9 % in Berlin, über 14,0 % in Brandenburg, 10,0 % in Niedersachsen bis 7,2 % in Rheinland-Pfalz und 5 % in Bayern reichten (vgl. Übersicht 1). Wir haben also ein deutliches Ost-West-Gefälle und gleichzeitig ein Nord-Süd-Gefälle. Auch innerhalb Brandenburgs gibt es wieder ein deutliches Gefälle zwischen der Uckermark und Potsdam-Mittelmark.

Übersicht 1**Anteil der Bezieher von Mindestsicherungsleistungen an der Bevölkerung unter 65 Jahren nach Bundesländern am Jahresende 2007**

Berlin	19,9 %
Bremen	17,0 %
Mecklenburg-Vorpommern	16,8 %
Sachsen-Anhalt	16,3 %
Brandenburg	14,0 %
Sachsen	13,6 %
Hamburg	13,6 %
Thüringen	12,2 %
Nordrhein-Westfalen	10,7 %
Schleswig-Holstein	10,1 %
Niedersachsen	10,0 %
Saarland	9,6 %
Hessen	8,6 %
Rheinland-Pfalz	7,2 %
Baden-Württemberg	5,4 %
Bayern	5,0 %

Ein oberflächlicher Beobachter könnte also meinen, dass durch die Mindestsicherungsregelungen das soziokulturelle Existenzminimum für jeden gesichert sei und dass die Leistungen auch einem beachtlichen Bevölkerungsteil zugute kämen, so dass eigentlich keiner und keine in Armut leben müsste. Diesen Standpunkt haben die deutschen Regierungen jedweder Couleur seit den 70er Jahren auch immer vertreten.

So einfach ist es aber nicht. Denn in der wissenschaftlichen Literatur wurde seit vielen Jahren auf eine zu geringe Höhe der Regelsätze und auf verschiedene andere Mängel hingewiesen. Der Paritätische Wohlfahrtsverband und die Caritas haben errechnet, dass die Regelsätze um etwa 20 % erhöht werden müssten, um das soziokulturelle Existenzminimum wirklich zu decken. Nun hat auch das Verfassungsgericht das Verfahren, mit dem die Regelsätze ermittelt wurden, für verfassungswidrig erklärt. Bis zum Jahresende 2010 muss daher eine Neuberechnung stattfinden, die zumindest für Kinder zu höheren Leistungen führen wird.

Ein weiteres großes Problem ist die Nichtinanspruchnahme von zustehenden Leistungen. Irene Becker hat errechnet, dass etwa 4 % der Bevölkerung mit weniger Geld auskommen müssen als durch die Mindestleistungen garantiert ist.⁴ Es gibt also eine beachtliche Dunkelziffer. Man spricht auch von verdeckter Armut. Eine verbesserte Informationspolitik, das Unterlassen jeglicher stigmatisierender Beschimpfung der Empfänger durch Politiker und auch aufsuchende Sozialarbeit wären erforderlich, um diese Dunkelziffer zu senken.

3. EU-Armutrisikogrenze und Mindestsicherungsschwelle

Die Europäische Union hat vor einigen Jahren eine Armutrisikogrenze festgelegt. Sie beträgt 60 % des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen. Der Median teilt die nach der Einkommenshöhe geordneten Personen in zwei gleich große Hälften; er liegt also genau in der Mitte. Das Nettoäquivalenzeinkommen stellt ein gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen dar. Nach dieser Festlegung werden nunmehr in allen Mitgliedsländern der Europäischen Union die Bevölkerungsanteile ermittelt, die unterhalb der Armutrisikoschwelle liegen.

⁴ Becker, Irene (2006): Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der ALG II-Grenze. Arbeitspapier Nr. 3 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“ am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

Es handelt sich also um ein relatives Einkommensarmutsrisiko. Die Höhe des Geldbetrages ist von Land zu Land verschieden, aber der Abstand von der Armutsrisikogrenze zum Landesmittelwert ist prozentual immer gleich groß. Man vermutet, dass in jedem Land bei vielen Menschen Ausgrenzungserscheinungen auftreten, wenn man unter diese Einkommensarmutsrisikogrenze absinkt. Auch wenn dies nur eine grobe Messlatte ist, so dürfte doch ein starker Zusammenhang zwischen dem so definierte Einkommensarmutsrisiko und den verschiedenen realen Dimensionen von Armutslagen bestehen.

Wie die Übersicht 2 zeigt, gibt es bei den Armutsrisikoquoten in Deutschland ganz ähnlich wie bei den Anteilen der Mindestleistungsbezieher ein Ost-West- und ein Nord-Süd-Gefälle.

Übersicht 2

Armutsatlas des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes auf Basis des Mikrozensus



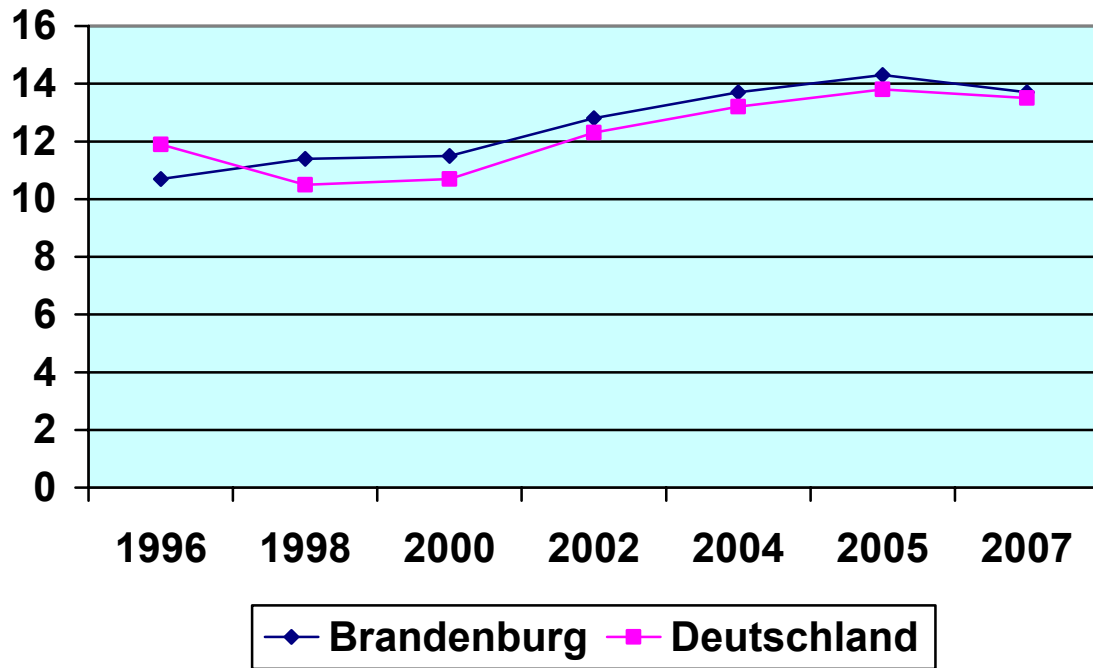
Da die Mindestsicherungsleistungen insbesondere nach der Miethöhe differenziert sind und auch etwas andere Personengewichte implizieren, überdecken sie ein breites Band an Einkommenswerten. In der Regel liegen sie aber unterhalb der EU Armutsrisikogrenze. Sonst gäbe es ja fast nur die verdeckte Armut. Eine Anhebung der Mindestsicherungsleistungen um 20 %, wie es einige Wohlfahrtsverbände fordern, könnte das Einkommensarmutsrisiko wesentlich reduzieren. Es würde allerdings auch weitere Niedrigeinkommensbezieher zu Berechtigten machen und damit beachtliche zusätzliche Geldmittel erfordern.

Auch die drei Armutsberichte der Bundesregierung benützen diese EU-Armutsrisikogrenze. Der brandenburgische Bericht „Lebenslagen in Brandenburg. Chancen gegen Armut“ von 2008 verwendet jedoch den für Brandenburg ermittelten Median als Bezugspunkt anstelle des gesamtdeutschen Medians, obwohl die Regelungen für alle Mindestsicherungsleistungen längst angeglichen sind und auch Transferzahlungen, wie etwa das Kindergeld, gleich hoch sind. Diese Vorgehensweise ergibt im Deutschlandvergleich ein *geschöntes* Bild. Der regionalisierte Armutsatlas des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes weist für Brandenburg im Jahr 2007 eine Armutsrisikoquote von 17,5 % aus (Deutschland 14,3 %), während der brandenburgische Bericht nur auf 13,7 % kommt.⁵

Wie sieht nun die zeitliche Entwicklung der Armutsrisikoquote aus? Verwendet man dabei die Methode Brandenburgs, so zeigt sich folgendes Bild (Abbildung 1). Die Armutsrisikoquoten Brandenburgs und Gesamtdeutschlands unterscheiden sich nur geringfügig. Beide Zeitreihen zeigen von 1998 bis 2005 einen ansteigenden Trend, der sich aber ab 2006 im Gefolge des wirtschaftlichen Aufschwungs wieder umkehrt. Das Bild würde allerdings anders aussehen, wenn die Armutsrisikoquoten auch für Brandenburg auf Basis des gesamtdeutschen Medians ermittelt würden. Diese Quoten lägen dann um mehrere Prozentpunkte höher als die gesamtdeutschen Quoten. Die trendmäßige Entwicklung würde sich aber nicht anders darstellen.

⁵ Der Paritätische (2009), *Unter unseren Verhältnissen...* Der erste Armutsatlas für die Regionen in Deutschland, Berlin, S. 30-31. Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie des Landes Brandenburg (2008) *Lebenslagen in Brandenburg. Chancen gegen Armut*, Potsdam, S. 93.

Abbildung 1



Quellen:

Für Deutschland: DIW, in: Wochenbericht 7/2010; Daten des SOEP, Armutrisikogrenze: 60 % des Medians von Gesamtdeutschland, neue OECD-Skala.

Für Brandenburg: Lebenslagen in Brandenburg, Potsdam 2008, S. 99; Daten des Mikrozensus; 60 % des Medians von Brandenburg, neue OECD-Skala.

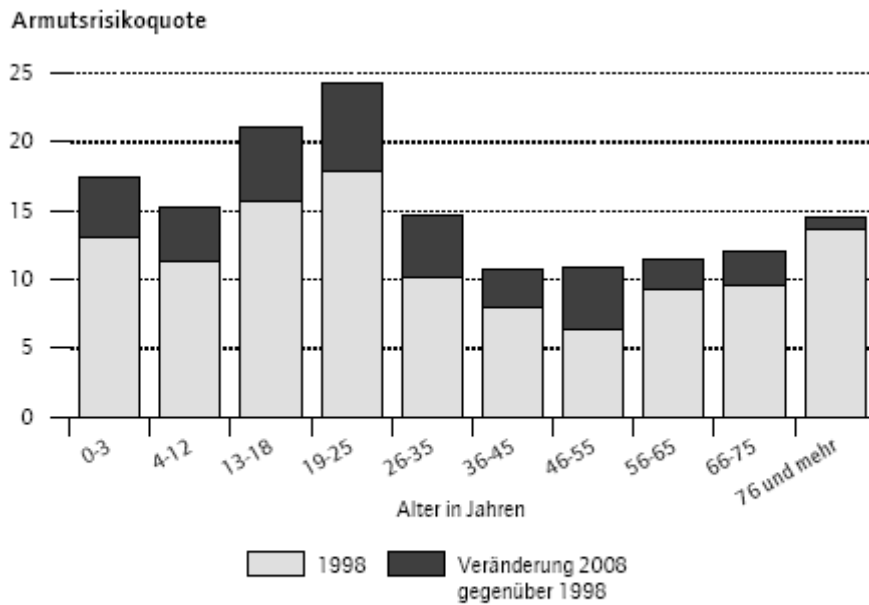
Seit zwei Jahren haben alle Mitgliedsländer der Europäischen Union mit der Finanzkrise und in ihrem Gefolge mit einer Schrumpfung des Bruttoinlandsprodukts, mit steigender Arbeitslosigkeit und zunehmender Kurzarbeit zu kämpfen. Dies hat bereits im Jahr 2008 die Armutsrisikoquote wieder ansteigen lassen,⁶ und man muss auch für 2009 einen weiteren Anstieg befürchten; denn Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit sind wesentliche Einflussgrößen für die Armutsrisikoquote.

4. Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene als besonders betroffene Gruppen

Die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen sind unterschiedlich vom Armutsrisiko betroffen. Die Abbildung 2 zeigt die Unterschiede nach dem Lebensalter. Man erkennt, dass von 1998 bis 2008 die Armutsrisikoquote in allen Altersklassen angestiegen ist. Kinder und junge Erwachsene sind besonders stark betroffen und – was noch bedrückender ist – bei ihnen ist das Armutsrisiko auch am stärksten angestiegen. Das Armutsrisiko trifft also einen beachtlichen Teil der Menschen gerade in ihrer Kindheits- und Jugendphase oder beim Berufseintritt. Dies wird auch auf lange Sicht negative Auswirkungen auf den fernerer Lebenslauf der Kinder haben.

⁶ DIW Wochenbericht 7/2010, S. 7, Abbildung 1.

Abbildung 2



1 Personen mit weniger als 60 Prozent des Median der verfügbaren Einkommen, bedarfsgewichtet je Person in privaten Haushalten.

Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Kinder, Jugendliche und auch viele junge Erwachsene leben noch im elterlichen Haushalt und werden dort mit unterhalten. Daher ist es wichtig, zu wissen, in welchen Haushaltstypen die Lage besonders prekär ist. Hierüber gibt Abbildung 3 Aufschluss.

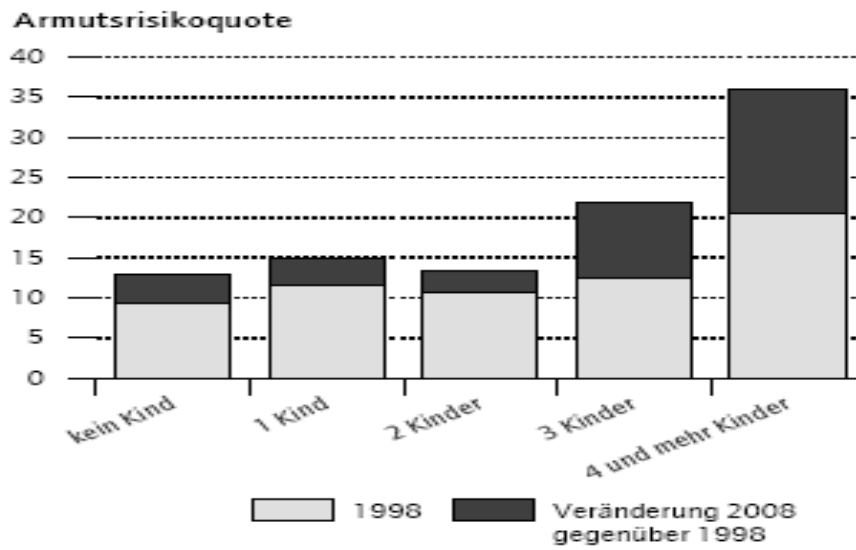
Man sieht, dass zwar alle Haushalte mit Kindern vom generellen Anstieg des Armutsrisikos zwischen 1998 und 2008 betroffen, dass aber schon das Ausgangsniveau und vor allem auch der Anstieg bei den Mehr-Kinder-Haushalten sehr hoch war. Besonders betroffen sind Alleinerziehende. In der Struktur unterscheidet sich die Armutsbetroffenheit in Brandenburg nicht wesentlich vom gesamten Bundesgebiet, nur dass die Niveaus der Armutsrisikoquoten noch höher liegen.

Ein Land, dessen Bevölkerung immer älter wird, sollte sich besonders um seine Kinder kümmern. Hier sehe ich große Defizite.

Es liegt auf der Hand, dass bei den Beziehern von Mindestleistungen ein höherer Regelsatz für Kinder und bei den Niedrigeinkommensbeziehern ein besserer Familienlastenausgleich ganz wichtige Maßnahmen wären, um sowohl kurzfristig Armutsrisiken zu mildern als auch die langfristigen Folgen zu vermeiden. Aber zur Verbesserung der Teilhabechancen - insbesondere für Kinder aus dem Niedrigeinkommensbereich und aus Hartz IV-Haushalten- bedarf es zusätzlicher Maßnahmen:

- bessere frühkindliche Betreuung in der Kinderkrippe und im Kindergarten (Sprachbetreuung) mit einer Kindergartenpflicht und Gebührenfreiheit wenigstens ab dem 5. Lebensjahr.
- bessere Betreuung zum Erwerb eines Hauptschulabschlusses
- Nachholmöglichkeit für Schulabschlüsse im frühen Erwachsenenalter
- bessere Beratung und Betreuung beim Berufseintritt als Auszubildender.

Abbildung 3



1 Personen mit weniger als 60 Prozent des Median der verfügbaren Einkommen, bedarfsgewichtet je Person in privaten Haushalten.

Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

5. *Die jüngsten Reformmaßnahmen*

Blickt man auf das jüngste Sparpaket, das zwar noch keine Gesetzeskraft hat, aber doch die Richtung unmissverständlich angibt, dann ist aus der Sicht der Armutsbekämpfung nicht Gutes zu erkennen.

- Die Abschaffung des Mindestelterneldes von € 300,00 pro Monat für ALG II-Empfänger trifft die schwächste Gruppe.
- Die Abschaffung der Rentenversicherungsbeiträge für ALG II-Empfänger trifft ebenfalls die schwächste Gruppe, und zwar auf lange Sicht; denn dies führt später zu geringeren Renten und es erschwert die Inanspruchnahme von Erwerbsminderungsrenten.
- Die Abschaffung des befristeten Zuschlags beim Übergang vom Arbeitslosengeld zur Grundsicherung für Arbeitsuchende verkürzt die Anpassungsfrist und macht den Absturz radikal.
- Die Umwandlung von Pflicht- in Ermessensleistungen im SGB II und SGB III trifft besonders die Bildungsleistungen in der Arbeitsmarktpolitik mit negativen langfristigen Folgen.

Diese Strategie steht in krassem Widerspruch zu den blumigen Bekenntnissen, die in dem „Europäischen Jahr gegen Armut und soziale Ausgrenzung“ abgegeben werden. Man muss es als „mangelnden Mut vor gelben Wählerthronen bezeichnen, dass stattdessen nicht Steuererhöhungen zur Verringerung des Haushaltsdefizits und zum Schuldenabbau in dem Paket enthalten sind.

