

Analyse des Vierten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung

[Erschienen im Sozialmagazin Nr. 3 – 4. 2013](#)

Durch die parteipolitisch motivierten »Schönfärbereien« des Vierten Armuts- und Reichtumsberichts ist die Debatte um die Brisanz der Ergebnisse in den Hintergrund geraten. Dies betrifft insbesondere die handlungsorientierte Auseinandersetzung darüber, welche politischen Konsequenzen aus dem Bericht zu ziehen sind, um Armut zu bekämpfen und ihr präventiv entgegenzuwirken. – An dieser Stelle setzt der Artikel an. Mit ihm soll ein Beitrag zur Diskussion der Ergebnisse und der daraus resultierenden politischen Konsequenzen geleistet werden.

Das Bundeskabinett hat am 6. März 2013 mit eineinhalb Jahre Verspätung den Vierten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung beschlossen. Am 18. September 2012 – etwa einem Jahr nach dem vom Bundestag beschlossenen Veröffentlichungstermin – sickerte die Entwurfsfassung vom 17.09.2012 durch Indiskretion in die Öffentlichkeit. Bestimmten noch zu Beginn die zentralen Inhalte des Berichts die mediale Diskussion, so wurden sie schnell durch das zensierende Eingreifen durch Vizekanzler und Wirtschaftsminister Philipp Rösler überlagert und zur Nebensache. Röslers Handeln erweckt den Eindruck, die Feststellung und Analyse über die zunehmende Spaltung der Gesellschaft verhindern zu wollen. Im Rahmen der Ressortabstimmung zwischen dem für den Bericht verantwortlichen CDU-geführten Arbeits- und Sozialministerium und dem FDP-geführten Wirtschaftsministerium stand die Öffentlichkeit Patin, wie zentrale Aussagen über die Armutsrisikoquote, die Niedriglohnquote und der Vermögensaufbau der Menschen teilweise gestrichen, verwässert oder beschönigt wurden. Damit wurden Problem- und Handlungsdruck verschleiert und die Aussagekraft des Armuts- und Reichtumsberichts geschwächt. Gerade die Entkopplung des Arbeitsmarktes von der Armutsentwicklung ist charakteristisch für die jüngere Entwicklung und die gesellschaftliche Schieflage. Durch die parteipolitisch motivierten „Schönfärbereien“ des Berichts ist die Diskussion der Brisanz der Ergebnisse des Vierten Armuts- und Reichtumsberichts in den Hintergrund geraten. Dies betrifft insbesondere die handlungsorientierte Diskussion darüber, welche politischen Konsequenzen aus dem Bericht zu ziehen sind, um Armut zu bekämpfen und ihr präventiv entgegen zu wirken. An dieser Stelle setzt der Artikel an. Mit ihm soll ein Beitrag zur Diskussion der Ergebnisse und der daraus resultierenden politischen Konsequenzen geleistet werden.

1. Gesamtanalyse

Mit der Armuts- und Reichtumsberichterstattung dokumentiert die Bundesregierung im Grundsatz ihren Willen, über die Armuts- und Reichtumsentwicklung kontinuierlich zu berichten. Jenseits des Novums, dass beim Vierten Armuts- und Reichtumsberichts unter den Augen der Öffentlichkeit der Bericht in der Auseinandersetzung der Ressorts Wirtschaft und Arbeit und Soziales um die Deutung von Armut und Reichtum in seiner Aussagekraft abgemildert wurde, fand auch ein Methodenwechsel statt.

Das für den dritten Armuts- und Reichtumsbericht erarbeitete Kernindikatorentableau zu Armuts-, Reichtums- und Querschnittsindikatoren wird bei der Vierten Berichterstattung zwar fortgeschrieben, rückt allerdings in den Hintergrund (Teil C), wohingegen der Schwerpunkt auf das Lebensphasenmodell mit dem Konzept der „sozialen Mobilität“ gelegt wurde (Teil B). Das Konzept der „sozialen Mobilität“ meint die Veränderung der Lebenslage und die Dynamik gesellschaftlicher Teilhabe vornehmlich innerhalb des eigenen Lebenslaufs. Armut wird darin als veränderbarer Prozess betrachtet. Forschungsbegleitet werden die wichtigsten Faktoren benannt, welche die individuellen Abstiegsrisiken erhöhen (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) 2013, S. III).

Es ist richtig, dass an bestimmten biographischen Stationen Weichen gestellt werden, die Auswirkungen auf den späteren Bildungsstand und damit auch auf Einkommen und Vermögen haben. Die Entscheidung über den Lebensverlauf ist aber auch stark von den gesellschaftlichen Bedingungen abhängig. Deshalb ist eine Analyse der Gesellschaftsstruktur und ihrer Machtverhältnisse unverzichtbar. Mit dem Methodenwechsel vollzog die Bundesregierung einen Perspektivenwechsel auf Armut und Reichtum. Strukturelle Benachteiligungen, auf welche im Kernindikatorentableau eingegangen wird, werden im Vierten Armuts- und Reichtumsbericht weniger ausführlich herausgearbeitet, und das Problem der Armut wird verstärkt individualisiert. Jedoch selbst zur Lebenslaufperspektive können aussagekräftige Ergebnisse nicht in vollem Umfang getroffen werden, da zum einen noch Daten in erheblichem Umfang fehlen wie beispielsweise zusätzliche Langzeitstudien, wie sie etwa mit dem Niedrig-Einkommens-Panel in früheren Jahren bestanden. Für die längerfristige Vergleichbarkeit der Armuts- und Reichtumsentwicklung sind die Kernindikatoren unerlässlich. Daher ist die Kürze der Darstellung irritierend, insbesondere wichtiger Kernindikatoren.

Ebenso irritierend ist das Fehlen einer konsequenten geschlechtsspezifischen Darstellung aller Daten, Analysen und Botschaften. Das betrifft ihre Ausweisung in Tabellen und Grafiken ebenso wie die inhaltliche Darstellung der unterschiedlichen Lebensrealitäten und Problemlagen von Frauen und Männern in den einzelnen Themenfeldern in Textform. Viele Angaben sind ohne jede geschlechterspezifische Unterscheidung dargestellt.

Ein Gesamtblick auf den Inhalt des Vierten Armuts- und Reichtumsberichts zeigt, dass keine grundsätzlich neuen Entwicklungen aufgezeigt werden. Seine Bedeutsamkeit besteht gerade darin, dass seit längerem erkennbare negative Entwicklungen anhalten. So ist die soziale Schere in den letzten Jahren noch weiter auseinander gegangen, wobei das Spitzenvermögen noch einmal deutlich gewachsen ist. Auf der anderen Seite hat die Zahl der Armen nicht abgenommen. Die Einkommensschwächsten sind noch weiter abgehängt worden. Im Ergebnis driftet die Gesellschaft auseinander. Verantwortlich dafür sind aus Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes insbesondere drei Entwicklungen:

- 1) Die Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit bleiben weiter hinter den Kapital- und Vermögenserträgen zurück (vgl. Bispink 2013, S.1). Die Lohnquote ist seit langem im Sinkflug. Innerhalb der Erwerbseinkommen liegt eine asymmetrische Entwicklung zwischen regulär Beschäftigten und solchen in atypischen Beschäftigungen vor. Atypische Beschäftigung bedeutet nicht zwingend mit Blick auf die Entlohnung prekäre Tätigkeit, jedoch sind atypische Beschäftigungen oft Niedriglohnbeschäftigungen. Real haben die Beschäftigten weniger zur Verfügung als zur Jahrtausendwende. Die unteren Einkommensgruppen haben dabei die größten Reallohnverluste hinnehmen müssen und sind deshalb auch im Vergleich mit anderen abhängig Beschäftigten weiter zurückgefallen.
- 2) Die Umverteilung durch Steuer- und Sozialtransfers hat im Zeitverlauf an Wirkung verloren. Dies gilt unabhängig von der politischen Farbe der jeweiligen Bundesregierung. Konnte 1998 die Armutsrisikoquote durch staatliche Eingriffe um knapp 45 % gesenkt werden, so gelang dies 2009 nur noch zu einem Drittel. Das heißt, der Sozialstaat trägt immer noch erheblich zur Vermeidung von Armutsgefährdung bei, aber er wirkt (immer) weniger. Die Einkommensungleichheit wächst auch deshalb, weil die Politik Vermögens- und Unternehmenseinkommen steuerpolitisch privilegiert und Arbeitseinkommen benachteiligt sowie den Niedriglohnsektor politisch gefördert hat. Vom wachsenden Einkommensgefälle profitieren aber nicht die mittleren Einkommensgruppen, sondern die höheren.
- 3) Die soziale Aufstiegsmobilität ist niedrig. Der klassische Weg von Aufstieg durch Bildung ist der „Bildungsrepublik“ zum Trotz nur noch ein schmaler Pfad. Es wird durch die Politik suggeriert, dass der Ausbau des Niedriglohnssektors und Hartz IV für die Reduzierung der Arbeitslosigkeit von zentraler Bedeutung gewesen seien, für die Reduzierung von Armut sind sie es definitiv nicht. Ernst Niemeier zeigt in einer Studie, dass die Aktivierung der Langzeitarbeitslosen in der konjunkturell bedingten Zunahme von Arbeitsplätzen liegt (Vgl. Niemeier 2010, S. 322). Die Zahl arbeitender Armer hat steigend zugenommen. Darüber hinaus ist der Niedriglohnsektor in der Regel kein Einstieg in den Aufstieg, sondern führt zu einem Verharren im unteren Lohnbereich oder zu Drehtüreffekten zwischen Arbeitslosigkeit und prekärer Beschäftigung.

Das dem Vierten Armuts- und Reichtumsbericht zugrunde liegende Gesellschaftsbild ist unzeitgemäß und zynisch. Die wachsende materielle Ungleichheit wird damit gerechtfertigt, dass sie „eine wesentliche Triebfeder wirtschaftlichen Handelns“ sei (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) 2013, S. II). Das daraus resultierende Verständnis von Regierungshandeln zeigt sich beispielsweise daran, dass „sinkende Reallöhne in den unteren Dezilsgruppen Ausdruck struktureller Verbesserungen“ seien (S. XXIV), während „die bei Vermögenden grundsätzlich vorhandene Bereitschaft zu mehr freiwilligem Engagement mehr noch als bisher zur Geltung zu bringen“ (S. XLVII) zum politischen Ziel erklärt wird.

2. Analyse ausgewählter zentraler Inhalte

2.1 Ungleiche Vermögens- und Einkommensentwicklung – Die soziale Schere klafft weiter auseinander

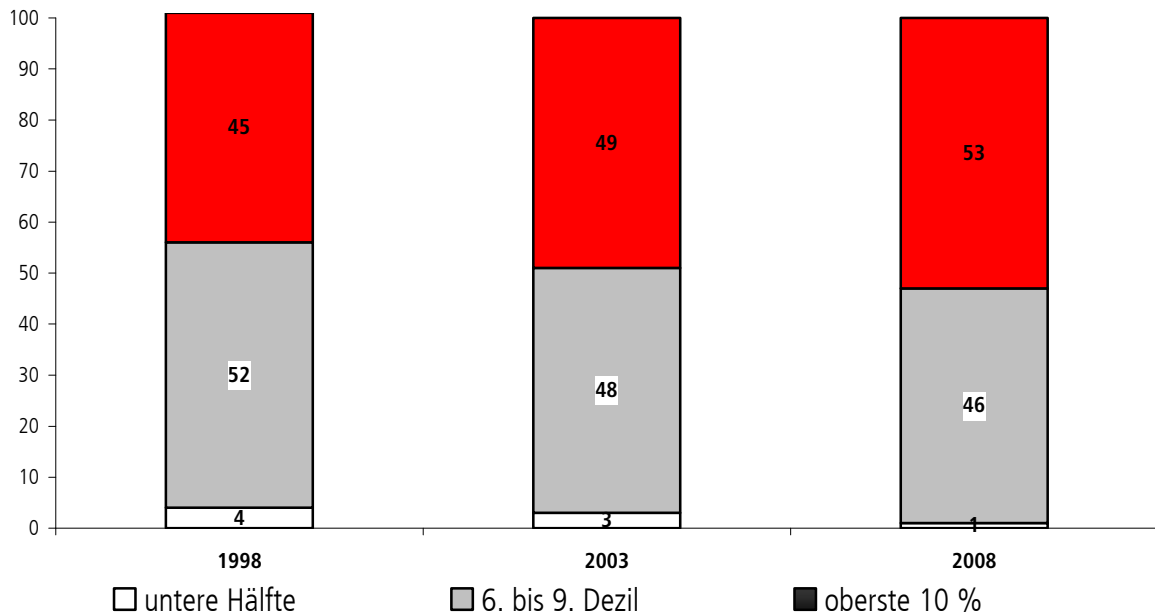
Die Verteilung von Vermögen ist in den letzten Jahren ungleicher geworden. Sie wirkt besonders drastisch, da es dem reichsten Zehntel von 1998 bis 2008 gelungen ist, so wohlhabend wie noch nie in der Geschichte der BRD zu werden. Die vermögensstärksten zehn Prozent verfügen mit 53 Prozent in 2008 über die Hälfte des gesamten Nettovermögens. Dahingegen verfügen die Haushalte der unteren Hälfte der Verteilung nur noch über ein Prozent des gesamten Nettovermögens. Dieser Trend verschärft sich zunehmend beschleunigt durch das rasante Wachstum der Gewinn- und Vermögenseinkommen, der Konzentration des Vermögens durch Vererbungen innerhalb des obersten Dezils sowie durch die Auswirkungen der Finanz- und Bankenkrise.

Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung der Armuts(risiko)quote in Deutschland in den letzten Jahren besonders bitter. Die Armutsquote misst den Anteil derjenigen, die weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens zur Verfügung haben. Der Median ist der Mittelwert, der alle (Einkommens-)Werte in zwei gleich große Hälften teilt, unabhängig davon, wie weit sie vom Mittelwert entfernt liegen. Je nach verwendeter Datenbasis ist die Armutsschwelle unterschiedlich. Die Armutsschwelle bezieht sich auf 60 Prozent vom Medianeinkommen. Angegeben sind dabei die Werte für Alleinstehende.

Abbildung 1:

Ungleiche Privatvermögensewicklung in Deutschland

Anteile am Gesamtvermögen



Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) 2013, S. XII

Der Mikrozensus wird seit 1957 jährlich durch das statistische Bundesamt als amtliche Repräsentativstatistik erhoben. Erfasst wird per Zufallsstichprobe ein Prozent der Bevölkerung in Deutschland. Bei der Erhebung steht die persönliche Befragung aller Personen im Haushalt durch Interviewer im Mittelpunkt. Das sozioökonomische Panel (SOEP) wird seit 1984 jährlich durch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) als repräsentative Längsschnittstudie privater Haushalte in Deutschland erhoben. Befragt werden rund 12.000 Privathaushalte in Deutschland (im Jahr 2012). Da für das SOEP jeweils die gleichen Personen bzw. Familien befragt werden, eignet sich diese Datenquelle für Langzeitstudien.

Tabelle 1:

Entwicklung der Einkommensarmut

Datengrundlage	Mikrozensus				SOEP				
Einkommensjahr	2005	2008	2010	2011	1998	2002	2005	2008	2010
Armutsschwelle €/mtl.	736	787	826	848	781	857	873	943	993
Armutsqute	14,7	14,4	14,5	15,1	10,4	13,0	14,1	14,3	13,9
Vor Sozialtransfers i.e.S.	-	-	-	-	18,7	21,3	22,7	21,7	20,6
Erwerbstätige	7,3	7,4	7,5	7,8	5,7	7,3	8,0	8,4	8,2
Arbeitslose	49,6	56,0	54,0	58,7	29,5	38,6	47,7	51,5	56,5
Renter/innen bzw. Pensionäre u. Pensionärinnen	10,7	12,1	12,6	13,1	10,1	12,5	12,2	15,4	14,9
Bis 17 Jahre	19,5	18,4	18,2	18,9	14,3	16,7	16,5	16,0	16,5
18 - 24 Jahre	23,3	22,4	22,7	23,4	18,1	21,2	24,1	23,6	20,0
25 - 49 Jahre	14,1	13,3	13,3	13,8	8,8	11,4	13,3	12,6	12,0
50 – 64 Jahre	11,4	12,2	12,5	12,9	6,9	10,6	11,7	12,3	12,1
65 Jahre und älter	11,0	12,9	12,3	13,3	10,8	12,4	11,8	14,4	14,2
Ost	20,4	19,5	19,0	19,5	13,3	15,4	19,7	19,3	20,2
West	13,2	13,1	13,3	14,0	9,7	12,6	12,9	13,1	12,5
Dauerhafte Armut	-	-	-	-	4,7	6,6	8,3	7,5	7,9

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) 2013, S. 461 f.

Aus der Tabelle lässt sich ein deutlicher Trend zu zunehmender Einkommensarmut in Deutschland ablesen. Auffällig ist, dass sich das Armutsrisiko sowohl für Arbeitslose als auch für Erwerbstätige und Rentner/innen bzw. Pensionäre und Pensionärinnen erhöht hat. Differenziert nach Altersgruppen lassen sich die größten Armutsrisiken derzeit für Kinder und Jugendliche bis einschließlich 17 Jahre und für junge Erwachsene bis einschließlich 24 Jahre beobachten. Bei Kindern und Jugendlichen bis 17 Jahren entscheidet die Haushaltskonstellation darüber, ob sie in Armut aufwachsen müssen. Nach SOEP waren in 2010 40,1 Prozent der Alleinerziehenden arm und nach Mikrozensus sogar 42,3 Prozent. Bei den jungen Erwachsenen liegen die Ursachen zum einen darin, dass sie länger im Bildungssystem verweilen, wodurch zunehmend mehr später in das Erwerbsleben eintreten, aber vor allem liegen sie darin, dass der Einstieg in den Arbeitsmarkt immer häufiger zu prekären Bedingungen erfolgt.

In diesem Zusammenhang sind die Sanktionsregeln im Hartz IV-System für unter 25-Jährige besonders kritisch zu betrachten. Junge Menschen unter 25 Jahren werden häufiger und härter sanktioniert, bis hin zur Streichung der Bezüge. Im Vierten Armuts- und Reichtumsbericht wird weder auf die signifikant steigende Zunahme von Armut bedrohter Menschen über 65 Jahren in den neuen Bundesländern eingegangen (seit 2003 auf 15 Prozent), noch auf die Armut der Ältesten der Gesellschaft. Laut SOEP liegt die Armutsquote bei Menschen über 75 Jahren derzeit bei 16 Prozent (vgl. Grabka et al. 2012, S. 9) und ist damit überdurchschnittlich hoch. Im Vierten Armuts- und Reichtumsbericht heißt es hingegen: „Die materielle Absicherung der heutigen Rentengeneration ist sehr gut“ (S. 309). Gravierend ist auch die Zunahme von dauerhafter Armut, d. h. im Kontext des SOEP, dass jemand aktuell und in mindestens zwei von drei Vorjahren von Armut betroffen ist.

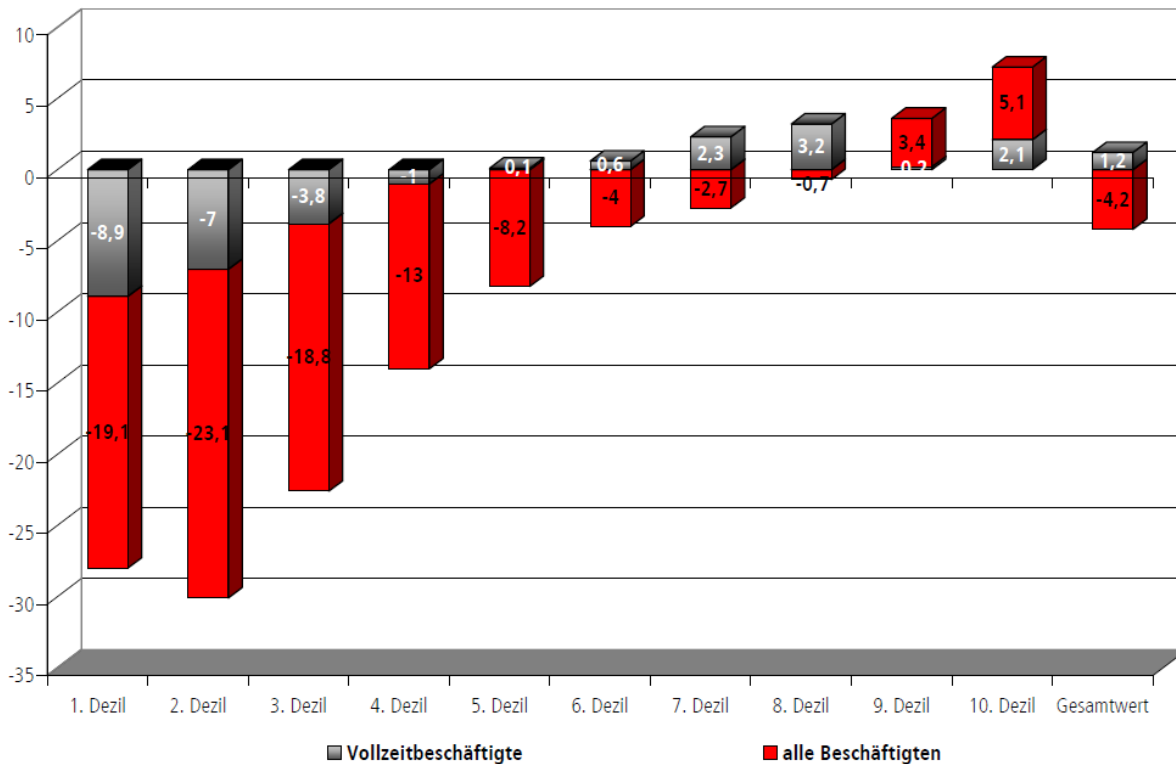
Sie erreichte mit einer Quote von 8,4 Prozent 2009 ihren Höhepunkt und ist in 2010 mit einer Quote von 7,7 Prozent zwar rückläufig, aber immer noch hoch, da sie besagt, dass mehr als jede 13. Person in 2010 in dauerhafter Einkommensarmut lebte. Die Armutsgefährdung stellt sich dabei in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich dar. Weiterhin sind die Menschen in den neuen Bundesländern deutlich mehr von Armut betroffen als im früheren Bundesgebiet. Eine Ausnahme bildet mit der höchsten Armutsquote von 22,3 Prozent Bremen (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012). Hier ist fast jede vierte Person arm oder von Einkommensarmut bedroht.

Auch die Verteilung der Einkommen ist in den letzten Jahren ungleicher geworden. Aus der Betrachtung des Zeitraums von 2000 bis 2010 geht eine Lohnspreizung deutlich hervor, insbesondere dann, wenn nicht nur die Vollzeitbeschäftigung im Fokus steht:

Abbildung 2

Ungleiche Einkommensentwicklung in Deutschland

Entwicklung des realen Bruttoerwerbseinkommens von allen Beschäftigten und von Vollzeitbeschäftigten, nach Einkommensdezilen, 2000 – 2010, in Prozent, SOEP



Quelle: Brenke/Grabka 2011, S. 12

Die Lohnspreizung bei der realen Bruttoerwerbseinkommensentwicklung von Vollzeitbeschäftigten nach Einkommensdezilen von 2007 bis 2011 (Datenbasis SOEP) fällt insgesamt geringer als im Zeitraum von 2000 bis 2010 aus, aber sie ist immer noch sehr ungleich. Aus der Darstellung C I.4.1 des Vierten Armuts- und Reichtumsberichts geht hervor, dass sich bis zum achten Einkommensdezil (mit Ausnahme des siebten Dezils mit + 0,1 Prozent) die realen Bruttoerwerbseinkommen rückläufig entwickelt haben. Am ungünstigsten war die Entwicklung im untersten Dezil (- 6,1 Prozent). Positiv haben sich hingegen das neunte (+ 0,9 Prozent) und zehnte Dezil (+ 0,7 Prozent) entwickelt (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) 2013, S. XXIV und S. 335).

Grabka macht in einem Interview für den DIW Wochenbericht darauf aufmerksam, dass sich die Einkommensungleichheit in Ost- und Westdeutschland unterschiedlich entwickelt hat: „[...] die Ungleichheit [ist] zwischen 1991 und 2005 zwar in beiden Landesteilen signifikant angestiegen, allerdings kam es seit 2005 in Westdeutschland auch zu einem Rückgang der Einkommensungleichheit. In Ostdeutschland stagniert die Einkommensungleichheit auf dem hohen Niveau“ (Wittenberg 2012, S. 16).

Zu der ungleichen Verteilung der Bruttolöhne (siehe Abbildung 2) kommt es zu einer abnehmenden Armutsvermeidung durch Sozialtransfers (siehe Tabelle 1). Im Ergebnis wächst die soziale Ungleichheit sowohl durch ein Auseinanderdriften der Löhne als auch durch abnehmende staatliche Umverteilung. Hierbei haben sich laut Statistischem Bundesamt und Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) die staatlichen Reformprozesse im Bereich der sozialstaatlichen Sicherung ausgewirkt (vgl. Statistisches Bundesamt et al. (Hrsg.) 2011, S. 164). Das bedeutet, dass die so genannten Hartz-Reformen und die Agenda 2010 auch nach Ansicht des Statistischem Bundesamt und des WZB die Ungleichheit in der Gesellschaft verschärft haben.

2.2 Niedriglohnsektor und atypische Beschäftigung boomen – Mehr Armut trotz sinkender Arbeitslosigkeit

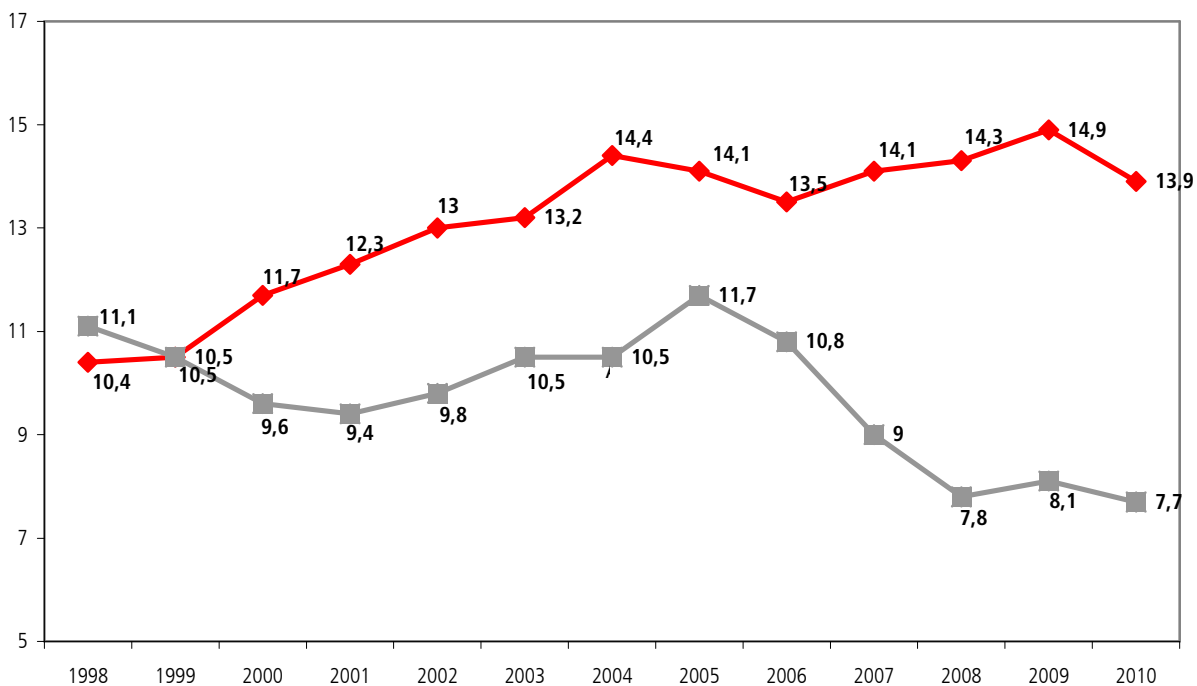
Arbeit ist zwar ausweislich der Armutsgefährdungsquoten immer noch der beste Schutz gegen Armut, aber bei weitem nicht jede Arbeit schützt vor Armut. Nach 2006 haben sich der Verlauf der Armutsrisiko- und der Arbeitslosenquote entkoppelt: Trotz sinkender Arbeitslosenzahlen steigt die Armut, was ein eindeutiger Hinweis auf sinkende Erwerbseinkommen ist.

Die Ursachen hierfür liegen nicht – wie es der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht auf S. 338 zu erklären versucht – im wirtschaftlichen Strukturwandel und in der sinkenden Tarifbindung. Gerade die Branchen, die nicht im internationalen Wettbewerb stehen, wie beispielsweise die personennahen Dienstleistungen, weisen überdurchschnittlich häufig die niedrigsten Löhne aus. Eine wesentliche Rolle für die Zunahme erwerbstätig armer Menschen spielen der politisch gewünschte Ausbau des Niedriglohnsektors und die parallel erfolgten Einschnitte in den Sozialstaat. Die Deregulierung des Arbeitsrechts (Leiharbeit, befristete Beschäftigung, Scheinselbständigkeit etc.), die Subventionierung von atypischer Beschäftigung (Mini-Jobs) und die verschärfte Zumutbarkeitsregelung von Arbeit für Hartz IV-Beziehende in Verbindung mit den Kürzungen bei Arbeitslosenunterstützung und Renten forcierten den Ausbau des Niedriglohnsektors durch Druck auf

Beschäftigte wie auf Arbeitslose. Hinzu kommt die faktische Nutzung von Hartz IV-Leistungen als Kombilohn, wenn Arbeitgeber/innen mit Verweis auf die Aufstockungsmöglichkeit Niedriglöhne zahlen.

Abbildung 3

Entkopplung der Armuts- und Arbeitslosenquote



—◆— Armutsrisikoquote in % (<60 % Medianeinkommen, SOEP) —■— Arbeitslosenquote in %

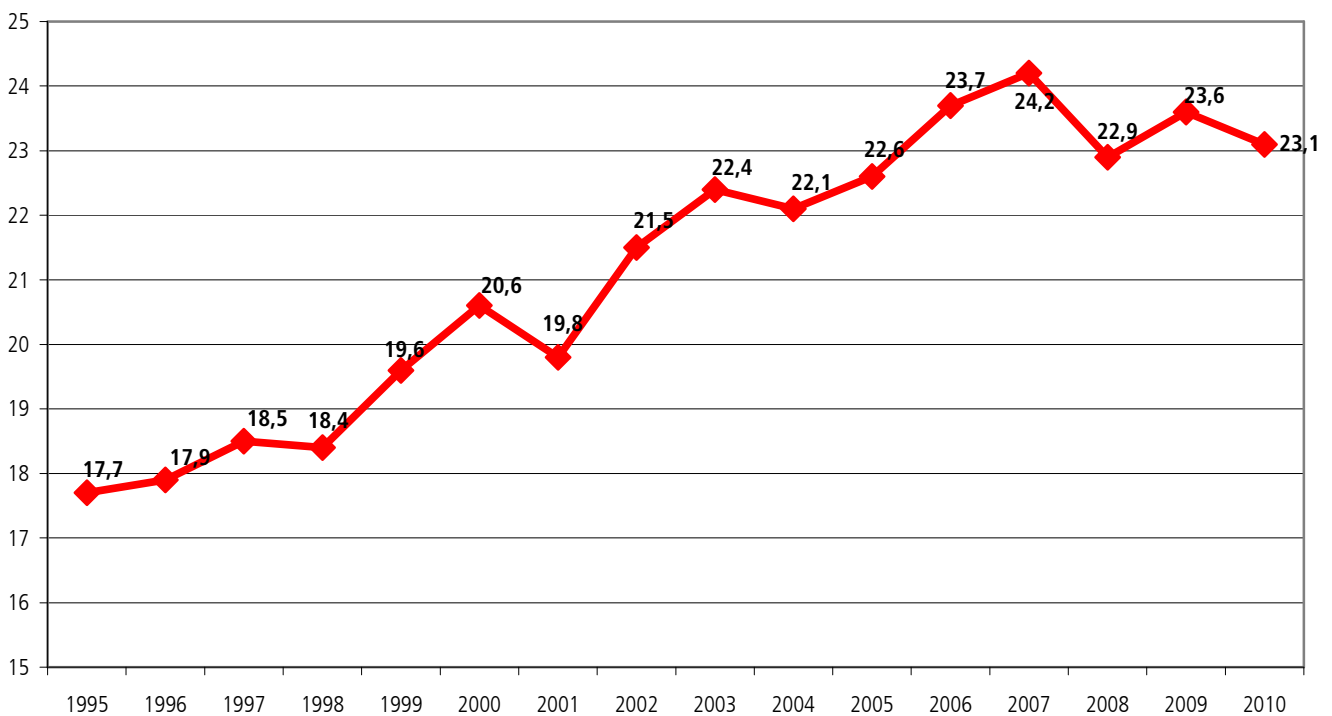
Quelle: Eigene Berechnung nach Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) 2013, S. 462 und Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), Beschäftigungsstatistik 2013

Die gesunkene Tarifbindung wurde von der Politik durch Deregulierung des Arbeitsrechts und durch ein selbstverwaltungsfreies Hartz IV-System bewusst herbei geführt. Inzwischen arbeitet beinahe jede/r vierte Beschäftigte zu einem Niedriglohn. Im Niedriglohnsektor arbeiten diejenigen, die weniger als zwei Drittel des Medianlohns verdienen. In 2010 lag die Niedriglohnschwelle nach Berechnungen des Instituts für Arbeit und Qualifikation (IAQ) auf Basis des SOEP bundesweit bei 9,15 Euro pro Stunde. Differenziert nach Ost- und Westdeutschland lag die Niedriglohnschwelle in Ostdeutschland bei 7,04 Euro und in Westdeutschland bei 9,54 Euro (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) 2013, S. 336).

Abbildung 4

Entwicklung des Niedriglohsektors auf hohem Niveau

Anteile an allen Beschäftigten einschl. Schüler/innen, Studierende, Rentner/innen und Beschäftigte mit Nebenjobs
in Prozent, 2010, SOEP



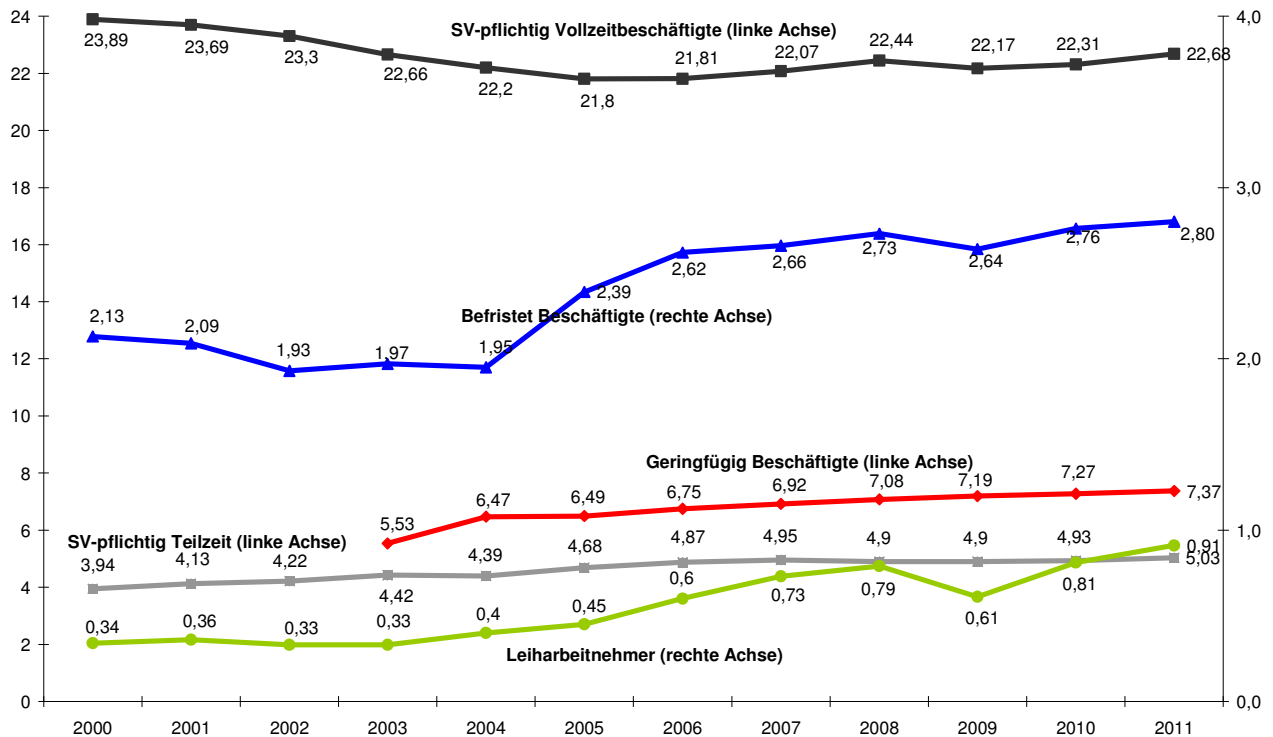
Quelle: Eigene Berechnung nach Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) 2013, S. 336

Der durch Druck auf die Löhne begünstigte Beschäftigungsaufbau hat seine Kehrseite in einer Spaltung des Arbeitsmarktes. Die Beschäftigungserfolge des ersten Jahrzehnts nach dem Jahr 2000 bestanden im Saldo nur in einer Zunahme atypischer Beschäftigung. Die Vollzeitarbeitsplätze sind immer noch hinter dem Stand zu Beginn des Jahrzehnts zurück.

Dies sieht die Bundesregierung anders: „Die seit 2002 durchgeführten Arbeitsmarktreformen in Deutschland waren ein wesentlicher Faktor für die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt. Auch die Weiterentwicklungen der so genannten atypischen Beschäftigung hatten einen großen Anteil an dem Beschäftigungswachstum der vergangenen Jahre. Ihre Entwicklung ging allerdings nicht zulasten des so genannten Normalarbeitsverhältnisses. Eine Erosion der Normalarbeitsverhältnisse lässt sich nicht feststellen“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) 2013, S. XXIV). Die Zahlen sprechen gegen die Einschätzung der Bundesregierung für sich:

Abbildung 5

Atypische Erwerbsformen nehmen zu, in Millionen



Quellen: Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) 2013, Beschäftigungsstatistik und Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 2013, Arbeitstabellen Mikrozensus

Die Merkmale atypisch und niedrig entlohnt sind zwar nicht deckungsgleich, jedoch weisen atypische Beschäftigungsformen ungleich höhere Niedriglohnanteile auf. Das Statistische Bundesamt kommt in der Verdienststrukturerhebung 2010 zum Ergebnis, dass 10,8 Prozent der Normalarbeitsverhältnisse im Niedriglohnbereich liegen, jedoch nur 49,9 Prozent der atypischen Beschäftigungsverhältnisse (Statistisches Bundesamt 2012). Insbesondere junge Menschen sind beim Berufseinstieg von prekären Arbeitsbedingungen betroffen. Dies erklärt, warum ihre Anzahl unter den erwerbstätigen Armen überdurchschnittlich hoch ist.

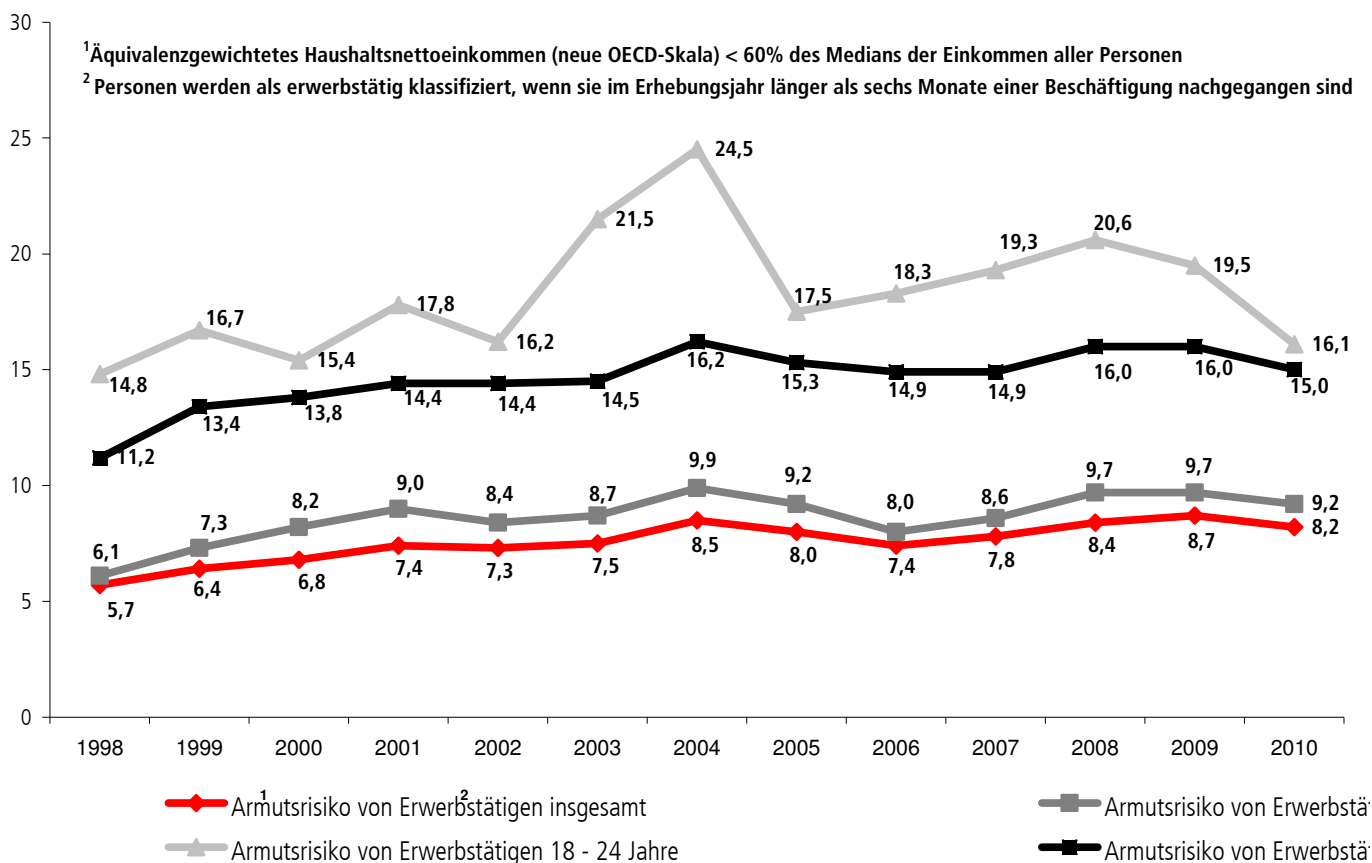


Abbildung 6

Wachsende Armut von Erwerbstätigen

Armutsquote von Erwerbstätigen nach Median,

1998 - 2010, in Prozent, SOEP



Quelle: Eigene Berechnung nach Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) 2013, S. 479

Neben der jungen Generation sind auch Frauen deutlich häufiger von Armut trotz Erwerbsarbeit betroffen. Ursachen hierfür liegen in der fehlenden Infrastruktur für die Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen, im gesellschaftlichen verankerten Bild der weiblichen Zuverdienerrolle und den daraus resultierenden Beschäftigungsbedingungen. Gerade für Frauen erfolgte der Beschäftigungszuwachs oft mit (unfreiwilliger) sozialversicherungspflichtiger Teilzeit und mit Minijobs.

3. Schlussfolgerungen – Es braucht einen Paradigmenwechsel in der Frage nach sozialer Gerechtigkeit

Eine Interpretation der Ergebnisse des Vierten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung zeigt, dass die Einkommen und insbesondere die Vermögen in Deutschland sehr ungleich verteilt sind. Es braucht dringend eine Kurskorrektur, um Armut – auch nachhaltig – zu bekämpfen. Dies gelingt nur, wenn auch die Verteilungsfrage mit in den Fokus genommen wird – und zwar in Form der Besteuerung sehr großer Vermögen und deren Vererbung. Stattdessen legt die Bundesregierung ihren Fokus auf persönliches und finanzielles freiwilliges Engagement Vermögender für das Gemeinwohl.

Zur Reduzierung von Armut ist aus Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes neben der Verteilungsfrage auch ein Maßnahmenbündel aus verschiedenen Politikfeldern nötig. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht betont die Bedeutung von Erwerbsarbeit zur Vermeidung von Armutslagen. Eine genauere Analyse der Daten macht deutlich, dass Erwerbstätigkeit selbst in Vollzeitform nicht immer zuverlässig vor Armut schützt. Deshalb kann es nicht um die Schaffung beliebiger neuer Beschäftigungsverhältnisse gehen, sondern die Qualität der Arbeit – insbesondere die Entlohnung – muss gleichberechtigt in den Vordergrund rücken. Nur der Ausbau existenzsichernder Arbeitsverhältnisse ist eine wirksame Armutsbekämpfung. Dies bedeutet auch, dass die zunehmende Spaltung des Arbeitsmarktes in (noch) relativ auskömmliche Normalarbeitsverhältnisse und in einen wachsenden Anteil atypischer, oft prekärer Beschäftigungsverhältnisse zurückgedrängt werden muss. Hierfür sind differenzierte Maßnahmen im Arbeits- und Abgabenrecht notwendig, die Fehlanreize auf Arbeitgeber/innen- wie auf Arbeitnehmer/innenseite zur Aufnahme von atypischen Beschäftigungsverhältnissen – wie z.B. Minijobs – beenden. Die sozialabgabenrechtliche oder steuerliche Bevorzugung von atypischer Beschäftigung führt immer zu Fehlanreizen und benachteiligt reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Aus Sicht des DGB sollte eine Vollzeitbeschäftigung pro Haushalt (bei Paarhaushalten eine Beschäftigung in diesem Gesamtumfang) Einkommensarmut in aller Regel ausschließen. Dafür muss der Deckungsgrad von tariflichen Arbeitsbedingungen erhöht werden. Hierzu sollte auch die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen leichter herbeigeführt werden können. Nur noch 1,5 Prozent der Tarifverträge sind heute allgemeinverbindlich. Anfang der 90er Jahre waren es noch 5,4 Prozent. Der DGB schlägt deshalb vorher, das 50-Prozent-Quorum (vom Tarifvertrag erfasste Arbeitnehmer/innen) zu streichen bei einer gleichzeitigen gesetzlichen Präzisierung des öffentlichen Interesses an einer Allgemeinverbindlichkeit.

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

Der „Nachschub“ von Arbeitskräften in den Niedriglohnsektor darf nicht dadurch gesichert werden, dass Arbeitslose im Hartz IV-System zur Arbeitsaufnahme (fast) zu jedem Lohn gezwungen werden können. Die Zumutbarkeitsregelung muss auf tarifliche bzw. ortsübliche Entgeltbedingungen begrenzt werden. Soweit öffentliche Gelder im Spiel sind, müssen soziale Standards stärker durchgesetzt werden. Das heißt, die Vergabe von öffentlichen Aufträgen sollte an die Tariftreue der sich bewerbenden Unternehmen gebunden und die Einschaltung von Subunternehmern über Werkverträge zumindest erschwert werden.

Mit Blick auf größere Haushalte und / oder höhere Wohnkosten ist zur Armutsbekämpfung eine sozialpolitische Flankierung des Mindestlohns notwendig. Dabei sollte nach einem Vorschlag des DGB der Kinderzuschlag ausgebaut und die Zugangsvoraussetzungen erleichtert werden. Ein einkommensabhängiger Zuschlag zum allgemeinen Kindergeld dient der (zielgenauen) Armutsvermeidung von gering verdienenden Eltern bzw. Alleinerziehenden (vgl. Buntenbach 2010). Der DGB hat einen konkreten Vorschlag zum Kinderzuschlag unterbreitet, wodurch rund 500.000 Kinder aus Hartz IV-Bedürftigkeit herausgeholt werden könnten. Durch eine Anhebung des Wohngelds – insbesondere für Familien – kann ebenfalls in vielen Fällen Hartz IV-Armut vermieden werden. Das Wohngeld sollte wieder, wie in der Wirtschaftskrise 2009 eingeführt und bis Ende 2010 fortgeführt, auch die Heizkosten umfassen. In Zeiten stark steigender Energiepreise ein notwendiger Impuls in der Armutsbekämpfung. Grundsätzlich sollte Armutsbekämpfung durch einen Mix von verbesserten monetären Leistungen und einer Armut vermeidenden sozialen Infrastruktur erreicht werden. Zu letzteren zählt der Ausbau sozialraumbezogener Unterstützungsleistungen wie z.B. Familienzentren, Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge oder Beratungsstellen (Schulden-, Suchtberatung etc.). Besonders wichtig angesichts steigender Mieten sind eine Wiederaufnahme des weitgehend zum Erliegen gekommenen sozialen Wohnungsbaus und flankierende Programme zur Aufwertung von Wohnquartieren. Bei den monetären Leistungen ist zunächst eine Erhöhung des soziokulturellen Existenzminimums (Regelsätze im Hartz IV-System und in der Sozialhilfe) notwendig.

Der DGB hat hierzu im Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum zusammen mit Erwerbsloseninitiativen sowie mit Wohlfahrts-, Umwelt- und Bauernverbänden Anforderungen einer sachgerechten Ermittlung des Existenzminimums erarbeitet. Das Verfahren muss verfassungskonform und transparent gestaltet werden, wobei das Ergebnis nicht am Anfang des Verfahrens feststehen kann. Bereits jetzt ist absehbar, dass allein durch die faktische Entwertung der Regelsätze durch die Preisentwicklung der Verbraucherpreise seit 2005, eine Erhöhung der Regelsätze – insbesondere für Kinder – erforderlich ist. Während die Regelsätze von 2005 bis 2012 insgesamt nur um 8,4 Prozent gestiegen sind, sind die Verbraucherpreise im gleichen Zeitraum um 13,3 Prozent gestiegen.

Diese Lücke wird auch durch die Regelsatzerhöhung seit 2013 nicht ausgeglichen. Nach wie vor sind zu viele junge Menschen von Armut betroffen. Armut in jungen Jahren hinterlässt besonders tiefe Spuren. Aus diesem Grund hält der DGB zur Bekämpfung der Kinderarmut ein nationales Aktionsprogramm gegen Kinderarmut für notwendig. Die bisherige Zersplitterung der Zuständigkeits- und Finanzverantwortung in der Sozialversicherung, Hartz IV-System, Bildungssystem und Gesundheitsvorsorge hat nicht dazu beigetragen, dass alle Kinder wohlbehalten aufwachsen. Es fehlt an einem systematischen Zusammenwirken aller Akteure, so dass möglichst kein Kind mehr „durchs Rost“ fällt. Örtlich viel versprechende Initiativen, wie z. B. sogenannte Präventionsketten staatlicher Begleitung bzw. Intervention vom Säuglingsalter an, harren weiterhin einer flächendeckenden Umsetzung. Um solch wegweisende Leuchttürme flächendeckend zu etablieren, bedarf es einer konzertierten Aktion aller drei staatlichen Ebenen zusammen mit den Akteuren der Zivilgesellschaft. Auch unter dem Gesichtspunkt der Kosteneffizienz ist es vorteilhaft, frühzeitig in sozial benachteiligte Kinder und ihre Elternhäuser zu investieren, als im späteren Jugend- oder gar Erwachsenenalter nachsorgend zu „reparieren“.

Der hohe auch ökonomische Wert frühkindlicher Bildung für die gesamte Gesellschaft wird im Armuts- und Reichtumsbericht ausdrücklich betont. Zur Bekämpfung von Jugendarmut braucht es in erster Linie die Möglichkeit eines fairen Berufseinstiegs. Darüber hinaus sind präventive arbeitsmarkt-, sozial- und bildungspolitische Ansatzpunkte gefragt, die längerfristig weit wirksamer und erfolgreicher sind als kurzfristige kurative Maßnahmen. Dies wird aber nur dann gelingen, wenn die unterschiedlichen Politikbereiche besser zusammen wirken und auch die Bildungspolitik der Länder einen besseren Beitrag leistet, um auch alle Jugendlichen für die Herausforderungen der Arbeitswelt vorzubereiten. Dazu zählen frühzeitige Berufs- und Arbeitsweltorientierung und Beratung in den Schulen, die mit aufsuchenden individuellen Unterstützungsangeboten verzahnt ist. Bei der Altersarmut, deren großformatige Wiederkehr angesichts der Erwerbsbiografien vieler zukünftiger Rentner in Verbindung mit den Rentenkürzungen der Politik ohne entschiedenes Gegensteuern sicher ist, hat der DGB ebenfalls konkrete Vorschläge unterbreitet.

Diese zielen auf höhere Rentenansprüche durch besser abgesicherte Erwerbsarbeit und auf Reformen im Rentenrecht wie eine Rücknahme der Rente mit 67, Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten und beim flexiblen Altersübergang (z.B. Teilrenten) sowie den Aufbau einer Demografie-Rücklage anstelle einer Rentenkürzung (vgl. DGB 2012).

Literatur

- Bispink, R. (2013): Verteilung. Reallöhne niedriger als im Jahr 2000. In: Böckler Impuls 2013, Nr. 2, S. 1
- Brenke, K./Grabka, M. (2011): Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt. In: DIW Wochenbericht, 2011, Nr. 45, S. 3-15
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2013): Statistik nach Themen. Beschäftigung.
<http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Beschaeftigung/Beschaeftigung-Nav.html>
(20.03.2013)
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2012): Lebenslagen in Deutschland: Entwurf des Vierten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Stand 17.09.2012 17:00)
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2013): Lebenslagen in Deutschland: Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bonn, Hausdruckerei des BMAS
- Buntenbach, A. (2010): DGB-Vorschläge gegen Kinderarmut. Redebeitrag zur Tagung „Wege aus der Kinderarmut“ .
http://www.dgb.de/themen/++co++b0ccdc0e-6cb8-11df-59ed-00188b4dc422/@@index.html?search_text=kinderzuschlag (Stand: 25.03.2013)
- Butterwegge, C. (2013): Thesen zum Vierten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Wer vom Reichtum nicht reden will, sollte auch von der Armut schweigen. <http://www.nachdenkseiten.de/?p=16407> (Stand: 25.03.2013)
- DGB (Hrsg.) (2012): DGB legt neues Konzept zur Sicherung der Rente vor. http://www.dgb.de/presse/++co++d160fbda-b93c-11e1-4348-00188b4dc422/@@index.html?search_text=rentenkonzept&x=22&y=8 (Stand: 25.03.2013)
- Grabka, M./Goebel, J./Schupp, J. (2012): Höhepunkt der Einkommensungleichheit in Deutschland überschritten?: In: DIW Wochenbericht, 2012, Nr. 43, S. 3-15
- Niemeier, E. (2010): Hat der Arbeitsmarkt wirklich von Hartz IV profitiert? In: WSI-Mitteilungen, 2010, Nr. 6, S. 320-323
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012): Sozialberichterstattung. Armut und soziale Ausgrenzung.
<http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/A1armutsgefaehrungsquoten.html> (18.03.2013)
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (Hrsg.) (2013): Atypische Beschäftigung,
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Arbeitskraefteerhebung/Tabellen/AtypischeBeschaeftigungZeit.html> (20.03.2013)



Statistisches Bundesamt (Destatis) (Hrsg.) (2012): Niedriglohn und Beschäftigung 2010.

https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2012/niedriglohn/begleitmaterial_PDF.pdf?__blob=publicationFile (20.03.2013)

Statistisches Bundesamt (Destatis)/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Zentrales Datenmanagement (Hrsg.) (2011): Datenreport 2011. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Band I. Bonn, bpb

Wittenberg, E. (2012): Interview: Fünf Fragen an Markus Grabka. In: DIW Wochenbericht, 2012, Nr. 43, S. 16