

Stellungnahme des AWO Bundesverbandes

anlässlich der öffentlichen Anhörung durch den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 19. Juni 2017 zu den Vorlagen

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Lebenslagen in Deutschland – Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht
[BT-Drs. 18/11980](#)

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

- c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Sigrid Hupach, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Jedes Kind ist gleich viel wert – Aktionsplan gegen Kinderarmut
[BT-Drs. 18/9666](#)

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

Stand: 13. Juni 2017

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

Zur Konzeption und zu den wesentlichen Inhalten des Berichts

Seit dem ersten, im Jahr 2001 vorgelegten Armuts- und Reichtumsbericht, legt die Bundesregierung einmal in der Legislaturperiode einen ausführlichen Bericht über die soziale Lage in Deutschland vor. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht gliedert sich in drei Teile. Der erste Teil befasst sich mit der Konzeption und Struktur des Berichts und gibt einen Überblick vor allem über die gesamtwirtschaftlichen, arbeitsmarkt- und verteilungspolitischen Entwicklungen. Der zweite Teil analysiert die soziale Mobilität anhand des Lebensphasenansatzes. Dabei werden die Veränderung der Lebenslage und die Dynamik gesellschaftlicher Teilhabe vornehmlich innerhalb des Lebenslaufs untersucht. So werden die wesentlichen aktuellen Armutsrisiken benannt und Ansatzpunkte für eine erfolgreiche Organisation von Chancen zur Überwindung von Risikolagen in den verschiedenen Lebensphasen (frühe Jahre, junges Erwachsenenalter, mittleres Erwachsenenalter, älteres und ältestes Erwachsenenalter) identifiziert. Der dritte Berichtsteil schreibt die Kernindikatoren fort, die erstmals im Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung enthalten waren.

Zur Entwicklung zentraler Kernindikatoren wird unter anderem festgestellt:

- Die Erwerbstätigkeit steigt seit über zehn Jahren kontinuierlich an, wobei vor allem Frauen und ältere Menschen deutlich stärker am Arbeitsmarkt partizipieren. Gleichzeitig hat sich die Zahl der Arbeitslosen zwischen 2005 und 2016 nahezu halbiert. Langzeitarbeitslose konnten von dem Beschäftigungsaufbau nicht proportional profitieren. Ihr Anteil an den Arbeitslosen lag in den zurückliegenden Jahren unverändert bei 37 Prozent.
- Die Einkommen waren zu Beginn der 2000-er Jahre deutlich gleichmäßiger verteilt als heute. Die über viele Jahre beobachtete zunehmende Lohnspreizung verlief in den letzten Jahren gebremst, so dass die Einkommensanteile, die auf die obere und untere Hälfte der Einkommensbeziehenden entfallen, ein stabiles Verhältnis von 70:30 aufweisen. Demgegenüber sind die Vermögen deutlich ungleicher verteilt. So verfügen die Haushalte in der unteren Hälfte nur über rund 1 % des gesamten Nettovermögens, während die vermögensstärksten 10 % der Haushalte über die Hälfte des gesamten Nettovermögens auf sich vereinen.
- Zur Kinderarmut stellt der Bericht fest, dass nur rund 5 % der Kinder unter „materieller Deprivation“ leiden würden. Darunter wird ein beschränkter Zugang zu einem gewissen Lebensstandard und den damit verbundenen Gütern verstanden. Von einem Armutsrisiko betroffen seien – je nach Datenquelle – zwischen 14,6 % und 19,7 % der Kinder in Deutschland, weil sie in Haushalten leben, die über weniger als 60 % des Median aller Nettoäquivalenzeinkommen verfügen.

- Zur Einkommenslage der älteren Menschen stellt der Bericht unter anderem fest, dass die Durchschnittsrenten der neuen Rentenbeziehenden schon heute deutlich niedriger liegen als die Durchschnittsrenten derjenigen, die bereits eine Rente beziehen. Ungeachtet dessen sind dem Bericht zufolge nur etwa 3 % der Rentenbeziehenden auf ergänzende Grundsicherungsleistungen angewiesen. Als besonders heterogen bezeichnet der Bericht die Einkommenslage der zuletzt selbständig Erwerbstätigen, die rund 10 % der älteren Menschen ausmachen. Sie seien bei den untersten 10 % der Einkommensverteilung mit 30 % und bei den Beziehenden von Leistungen der Grundsicherung im Alter mit rund 17 % überrepräsentiert.

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

Bewertung der Konzeption und Verbändebeteiligung

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

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

in dieser Legislaturperiode einen unverändert hohen Handlungsbedarf. Zu den übrigen Positionen der AWO zum Fünften Armuts- und Reichtumsbericht wird auf die diesbezügliche Stellungnahme der AWO vom 2. Januar 2017¹ und die AWO-Expertise „Selber schuld? – Analyse der AWO von strukturellen und institutionellen Armutsursachen“² wird Bezug genommen.

Bewertung der Darstellungen zur Einkommens- und Vermögensungleichheit

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

Bewertung der Darstellungen zur Kinderarmut

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

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

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

dern und die nach wie vor geringe Inanspruchnahme der Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets.

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

Bewertung der Darstellungen zur Altersarmut

Zur Beschreibung der Altersarmut nimmt der Bericht Bezug auf den Anteil der älteren Menschen, die auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angewiesen sind, und kommt zu dem Schluss, dass ältere Menschen im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen weit weniger auf Leistungen der Mindestsicherung angewiesen seien. Die heute noch vergleichsweise niedrige Grundsicherungsquote der älteren Menschen ist in erster Linie auf die gesetzliche Rentenversicherung zurückzuführen, die über viele Jahrzehnte zu einem auskömmlichen Einkommen im Alter maßgeblich beigetragen hat. Betrachtet man die Armutsschwelle, die im Bericht auf Basis von vier Datenquellen ausgewiesen wird und erheblich über der Mindestsicherungsschwelle liegt, relativiert sich das positive Bild. Danach liegt der Anteil der armutsgefährdeten älteren Menschen allenfalls knapp unter dem Anteil der Gesamtbevölkerung. Der Mikrozensus und die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe weisen sogar für die Jahre 2015 bzw. 2013 bei den älteren Menschen eine überdurchschnittliche Armutgefährdung aus. Als besonders problematisch erkennt der Bericht richtigerweise, dass es älteren Menschen nur selten gelingt, ihre Armutgefährdung zu überwinden.

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

ko der zuletzt selbständig Erwerbstätigen und der Versicherten, die infolge einer Erwerbsminderung dauerhaft aus dem Erwerbsleben ausscheiden müssen.

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

Ebenso richtig ist die Einschätzung des Berichts, dass bei Versicherten, die in die lohn- und beitragsorientierte gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt haben, aber aufgrund ihres niedrigen Verdienstes nur über eine niedrige Rente verfügen, ein Abstand zur Grundsicherung hergestellt werden muss. Das gegenwärtige System aus gesetzlicher Rentenversicherung und aufstockender Grundsicherung weist Gerechtigkeitsprobleme auf. Denn durch die vollständige Anrechnung der gesetzlichen Rente bei der Grundsicherung besteht die Gefahr, dass die Rentenbeiträge selbst bei einer langjährigen Pflichtversicherung nicht zu einer Alterssicherung über der Grundsicherungsschwelle führen und deshalb als „verlorene Beiträge“ empfunden werden. Hinzu kommt, dass der mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz beschlossene Rentenfreibetrag nur für die freiwillige Zusatzvorsorge, nicht aber für die gesetzliche Pflichtversorgung gilt. Damit die Legitimation der gesetzlichen Rentenversicherung langfristig nicht in Frage gestellt wird, müssen Vorleistungen in Form von Rentenbeiträgen besser anerkannt werden. Das Modell einer Solidarrente, das die Bundesministerin für Arbeit und Soziales zur Umsetzung des Koalitionsvertrages im Rahmen des Gesamtkonzepts Alterssicherung vom November 2016 erarbeitet hat, ist aus Sicht der AWO ein zielführender Vorschlag.

Darüber hinaus sieht die AWO einen dringenden beim Rentenniveau. Seit den Rentenreformen von 2001 und 2004 ist das Rentenniveau bereits von rund 53 Prozent netto vor Steuern im Jahr 2001 auf heute nur noch rund 48 Prozent netto vor Steuern und damit um zehn Prozent gesunken. Fest steht bereits heute, dass das Rentenniveau mittel- und langfristig weiter sinken und nach dem Jahr 2030 sogar die 43-Prozentgrenze unterschreiten wird. Dieser ungebremste Sinkflug des Rentenniveaus muss gestoppt werden. In dem zuvor genannten Gesamtkonzept Alterssicherung

wird vorgeschlagen, die Untergrenze von 46 Prozent netto vor Steuern über das Jahr 2020 hinaus beizubehalten. Dies würde zwar eine Verbesserung gegenüber den status quo bedeuten, reicht nach Überzeugung der AWO allerdings nicht aus, um einen angemessenen Lebensstandard im Alter durch die gesetzliche Rente sicherzustellen. Die AWO fordert, jede weitere Absenkung des Rentenniveaus zu stoppen und das Rentenniveau schrittweise wieder anzuheben, damit die gesetzliche Rente künftig wieder einen angemessenen Lebensstandard im Alter absichern kann.

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

Zu den Inhalten der Anträge

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

Bewertung der AWO

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

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

Zum Inhalt der Anträge

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

Bewertung der AWO

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

IV. Schlussbemerkungen

Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht liefert eine Fülle aktueller Daten und wichtiger Fakten über die Entwicklung von Armut und sozialer Ungleichheit in Deutschland. Den Daten stellt der Bericht gegenüber, welche Maßnahmen die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode zur Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit unternommen hat. Die aus dem Bericht hervorgehende Diskrepanz zwischen „Daten und Taten“ macht nach Auffassung der AWO deutlich, dass Überwindung von sozialer Ungleichheit und zur Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit noch ein erheblicher Handlungsbedarf besteht. Hierzu bedarf es nicht nur materieller Leistungsverbesserungen, sondern auch einer stärkeren steuerlichen Heranziehung besonders hoher Einkommen und Vermögen. Die AWO-Expertise „Selber schuld? – Analyse der AWO von strukturellen und institutionellen Armutsursachen“³ liefert insoweit ausführliche Vorschläge.

AWO Bundesverband
Berlin, 13 Juni 2017

³ Siehe im Internet unter: https://www.awo.org/sites/default/files/2017-04/Armutsursachenanalyse_pdfVeroeffentlichung_19042017.pdf, zuletzt aufgerufen am 12.6.2017.