



Stellungnahme der Nationalen Armutskonferenz

zum Entwurf des sechsten Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung – Lebenslagen in Deutschland

Berlin, 9. April.2021

Inhalt

I. Zusammenfassung	2
II. Zum Berichtsentwurf im Einzelnen	4
1. Teilhabe von Menschen mit Armutserfahrung	4
2. Verfestigung von Armut	5
3. Armut und Corona.....	7
4. Wohnungslosigkeit.....	8
III. Schlussbemerkungen	9

I. Zusammenfassung

Die Nationale Armutskonferenz (nak) ist ein seit 1991 bestehendes Bündnis von Organisationen, Verbänden und Initiativen, die sich gemeinsam für eine aktive Politik der Armutsbekämpfung einsetzen. Die nak bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf des sechsten Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung und behält sich vor, zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen ihrer Schattenberichterstattung¹ vertieft auf die Befunde des vorliegenden Berichtes einzugehen. Eine Besonderheit der nak ist die Partizipation von Menschen mit Armutserfahrung und ihr Anspruch, die Perspektiven derer, die selbst Armut erleben, in den politischen Raum zu tragen. So ist es auch unser Anspruch, die Armuts- und Reichtumsberichterstattung kritisch zu begleiten und zu bereichern. Die nak hat daher auch diesmal die Möglichkeit wahrgenommen, die Erstellung des sechsten Armuts- und Reichtumsberichtes als Mitglied des Beraterkreises zu begleiten.

Insgesamt liegt mit dem vorliegenden Bericht wieder eine Vielzahl an Befunden vor, die verdeutlichen, dass Armut in Deutschland weiterhin Realität ist. Der Bericht zeigt, dass sich Armut weiter verfestigt hat und sich auf immer mehr Lebensbereiche erstreckt. Die materielle Lebenswirklichkeit der Menschen am unteren Ende der Einkommensverteilung hat sich in den vergangenen 15 Jahren kaum verbessert, während in mittleren und oberen Bereichen durchaus Zuwächse bei den Einkommen und insbesondere bei den Vermögen zu verzeichnen sind. Auf Kosten der Mitte der Gesellschaft sind die beiden „Pole“ – Menschen, die in verfestigten und multiplen Armutslagen leben sowie Menschen, die in Wohlhabenheit und Reichtum leben – angewachsen. Die Ungleichheit ist insbesondere bei den Vermögen stark ausgeprägt: Die oberen 10 Prozent besitzen 64 Prozent des Vermögens, während die untere Hälfte quasi über kein Vermögen verfügt. Die Corona-Krise hat die soziale Schieflage zudem weiter verschärft und besonders bei Menschen in unteren Einkommensbereichen und sozialen Lagen zu Einkommensverlusten und Einkommensrisiken geführt. Viele arme Menschen gaben an, Schwierigkeiten bei der Deckung laufender Ausgaben zu haben.

¹ Vgl. <https://www.nationale-armutskonferenz.de/veroeffentlichungen/schattenbericht/>

Die nak sieht diese Befunde als Handlungsauftrag, endlich eine wirksame Politik gegen Armut, Ungleichheit und soziale Ausgrenzung auf den Weg zu bringen! Dabei muss Armut stets als strukturelles Problem verstanden werden. Gegen eine individualisierte Deutung von Armut spricht auch die im Bericht ausgewiesene geringe soziale Mobilität. Leider folgt der Bericht dieser strukturellen Deutung nicht durchgehend, wenn etwa immer wieder individuelle Merkmale und Umstände angeführt werden, die an eine individualisierte Deutung von Armut anschlussfähig sind.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die aus Sicht der nak weiterhin unzureichende Partizipation von Menschen mit Armutserfahrung. Zwar ist es aus Sicht der nak gelungen, die subjektive Perspektive im vorliegenden Bericht zu stärken, indem im Rahmen eines Begleitforschungsprojektes qualitative Interviews mit 64 Personen aus unteren sozialen Lagen geführt wurden. Eine systematische und konzeptionelle Zusammenarbeit blieb jedoch aus. Dies ist aus Sicht der nak ein echtes Versäumnis. Denn die im Bericht eingehend beforschten Menschen sollten an der Deutung ihrer eigenen Lebensumstände teilhaben können. Die Perspektive von Menschen mit Armutserfahrung hätte den Bericht auch fachlich bereichert, denn Betroffene verfügen aus eigener Erfahrung, u.a. mit dem Sozialstaat, häufig über umfassenden Sachverstand.

Eine weitere prozedurale Schwachstelle ist die späte Veröffentlichung des Berichtes fast zum Ende der gegenwärtigen Legislaturperiode. Zwar hat Corona zu nachvollziehbaren Verzögerungen geführt. Gleichwohl werden aus dem Bericht wohl vorerst keine politischen Maßnahmen umgesetzt. Dies ist aus Sicht der nak enttäuschend.

Im Folgenden möchte die nak auf vier Bereiche des Berichtes näher eingehen.

II. Zum Berichtsentwurf im Einzelnen

1. Teilhabe von Menschen mit Armutserfahrung

Wesentliche Ergebnisse des Berichtes

Der vorliegende Bericht untersucht drei Dimensionen immaterieller Teilhabe, nämlich „Soziale und Kulturelle Teilhabe“, „Freiwilliges Engagement“ und „Politische Beteiligung“. Der Bericht zeigt, dass die Chancen von ärmeren Menschen, sozial und kulturell eingebunden zu sein und die Gesellschaft mitzugestalten, eingeschränkt sind. Ein kleines soziales Netz zu haben, das Risiko sozialer Isolation oder die Teilnahme an kulturellen Angeboten stehen in einem Zusammenhang mit sozioökonomischen Kriterien. Auch beim freiwilligen Engagement sind insbesondere erwerbslose Personen unterdurchschnittlich involviert. Ebenso variiert die Ausprägung der Indikatoren politischer Teilhabe u.a. mit dem Einkommen, Bildungsgrad und dem Erwerbstatus (vgl. ARB, S. 422-449).

Bewertung der nak

Aus Sicht der nak sind soziale Ungleichheiten in Bezug auf die unterschiedlichen Dimensionen von Teilhabe als Ausdruck von Armut zu interpretieren. Sozial selektive politische und gesellschaftliche Teilhabe stehen in einem Spannungsverhältnis mit dem demokratischen Gleichheitsprinzip, welches, obwohl formal gegeben, in der Praxis nicht eingelöst wird. Dabei wird im vorliegenden Bericht politische Teilhabe als Menschenrecht verstanden und auf die Notwendigkeit der Beteiligung für die Demokratie hingewiesen. Sozial selektive politische Beteiligung führt zu sozial selektiver Responsivität, sprich: Politische Entscheidung fallen eher zu Gunsten derjenigen sozialen Gruppen aus, die ein höheres ökonomisches und soziales Kapital mitbringen, um auf politische Entscheidung einzuwirken. Dies wurde auch für die Sozialpolitik gezeigt². Aus Sicht der nak ist es entscheidend, dass sich ökonomische Ungleichheiten nicht weiter in politische Ungleichheiten vertieft. Die Beteiligung benachteiligter sozialer Gruppen an der demokratischen Praxis sollte daher gestärkt werden.

² Vgl. Elsässer, Lea (2018): Wessen Stimme zählt? Soziale und politische Ungleichheit in Deutschland, Kapitel 7.

2. Verfestigung von Armut

Wesentliche Ergebnisse des Berichtes

Die Armutsrisikoquote misst den Anteil der Bevölkerung, der weniger als 60 Prozent des nettoäquivalenzgewichteten Einkommensmedians zur Verfügung steht. Danach wird je nach Datengrundlage ausgewiesen, dass 14,8 Prozent (EU-SILC, 2018) bzw. 15,9 Prozent (Mikrozensus, 2019) bzw. 16,1 Prozent (SOEP, 2016) bzw. 16,5 Prozent (EVS, 2018) der Bevölkerung armutsgefährdet ist. Bei drei der vier Datenquellen ist der aktuelle Wert ein neuer Höchstwert (vgl. ARB, S. 492-497).

Als ein Schwerpunkt des vorliegenden Berichtes wird Armut zudem in multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektive betrachtet. Aus der Kombination verschiedener Einkommensbereiche und materiellen Lebenslagen-Dimensionen wird eine Typologie sozialer Lagen gebildet, nach der die Bevölkerung in verschiedene Segmente eingeteilt wird. Daraus ergeben sich die folgenden sozialen Lagen und ihre prozentuale Verteilung in der Bevölkerung: „Armut“ (11 Prozent), „Prekarität“ (5,9 Prozent), „Armut-Mitte“ (9,9 Prozent) „Untere Mitte“ (10,5 Prozent), „Mitte“ (37 Prozent), „Wohlhabenheit-Mitte“ (3,4 Prozent) „Wohlstand“ (13,2 Prozent) und „Wohlhabenheit“ (9,1 Prozent). Die soziale Lage „Armut“ bedeutet dabei, sowohl in Bezug auf die Einkommensposition als auch bei den Lebenslagen die vergleichsweise untersten Werte aufzuweisen. In einem weiteren Analyseschritt wird die Entwicklung im Zeitverlauf betrachtet. In der Tendenz ist dabei eine Stärkung der Ränder zu beobachten. Seit Mitte der 1980er Jahre sind die sozialen Lagen „Armut“ und „Wohlhabenheit“ von 4 Prozent auf 11 Prozent bzw. von 4 Prozent auf 9,1 Prozent gestiegen. Die beiden Pole der Verteilung sind demnach von 8 Prozent auf 20 Prozent angestiegen. Dafür ist die soziale Lage „Mitte“ von 49 Prozent auf 37 Prozent geschrumpft, was in erster Linie einer Aufstiegsmobilität aus der Mitte heraus zuzurechnen ist. Auf der anderen Seite zeigt sich eine seit den 1980er Jahren zunehmende Verfestigung, u.a. der sozialen Lage „Armut“: 70 Prozent der in dieser Lage befindlichen Personen sind dieser auch in der Fünfjahresbetrachtung noch zuzuordnen. Ein Aufstieg aus der sozialen Lage „Armut“ in die sozialen Lagen „Mitte“ (oder höher) gelang nur 2,1 Prozent der Personen. Zudem kommt das Forscher*innenteam um Prof. Groh-Samberg zu dem Ergebnis, dass sich die materielle Lebenswirklichkeit

in der sozialen Lage „Armut“ in den vergangenen 15 Jahren nicht wesentlich gewandelt hat (vgl. ARB, S. 123-148).

Bewertung der nak

Der Bericht zeigt aus Sicht der nak sehr eindrücklich, dass sich Armut nicht nur auf einem Höchststand befindet, sondern auch von verfestigter Armut gesprochen werden muss. Anders als häufig mit Verweis auf die Relativität der Armutsrisikoquote argumentiert, verbessern sich die materiellen Lebensumstände der am stärksten von Armut betroffenen Menschen nicht, sondern die betroffenen Menschen sind von der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung zunehmend abgehängt. Dies bestätigt die Forderung der nak nach einer Reform des Sozialstaates, im Zuge derer eine Anhebung des Leistungsniveaus der sozialen Mindestsicherung vorzunehmen ist. Denn das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimum ist als relatives Existenzminimum zu verstehen und unterliegt demgemäß der Anforderung, sich „[...] an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten“ (vgl. BverfG 2010, Rn. 133). Die beobachtete Verfestigung von Armut und der Abkopplung vom gesellschaftlichen Entwicklungsstand sieht die nak als Auftrag an die Politik, die Hartz-IV-Regelsätze zu erhöhen.

Ein im Bericht kaum beachtetes Phänomen ist die verdeckte Armut. Neuere Mikrosimulationsstudien³ weisen für verschiedene existenzsichernde und vorgelagerte Sozialleistungen hohe Nichtinanspruchnahme-Quoten auf. Laut dieser Studien nähmen mehr als die Hälfte der Berechtigten, vermutlich aus Unwissenheit, Scham oder zu hohen bürokratischen Hürden, ihnen zustehende Leistungen nicht in Anspruch. Zu verdeckter Armut sollte weitere Forschung in Auftrag gegeben werden, um auf dieser Grundlage das sozialpolitische Angebot zielgruppenspezifisch zu verbessern.

Auch wenn die Analyse der sozialen Lagen den Forschungsstand erweitert, ist doch die Bezeichnung der untersten sozialen Lage als „Armut“ unglücklich gewählt. Dadurch könnte der Eindruck entstehen, dass lediglich 11 Prozent der Bevölkerung arm seien. Während die Unterscheidung zwischen den sozialen Lagen „Armut“ und

³ vgl. Buslei et al. 2019; Bruckmeier et al. 2013 und 2019; Harnisch 2019

„Prekarität“ analytischen Mehrwert hat, muss stets verdeutlicht werden, dass es sich bei der sozialen Lage „Armut“ um verfestigte und über verschiedene Lebenslagen-Dimensionen hinweg kumulierte Armut handelt. Armut beginnt nach Auffassung der nak jedoch nicht erst mit dieser sozialen Lage.

3. Armut und Corona

Wesentliche Ergebnisse des Berichtes

Im vorliegenden Bericht wurden Erkenntnisse über die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Armut und Ungleichheit berücksichtigt. Hierfür wurde eine bis August 2020 durchgeführte repräsentative Umfrage im Rahmen des ARB-Survey durchgeführt. Demnach hatten etwa 75 Prozent der Befragten keine Einkommensverluste. Umgekehrt hat also mehr als jede*r vierte Befragte Einkommensverluste im Zuge von Corona erfahren. Diese seien zwar in allen Einkommenssegmenten zu finden, jedoch gaben knapp 40 Prozent der Befragten aus dem untersten Einkommensquintil einen Rückgang der Einkommen an. 30 Prozent der Befragten aus diesem Quintil gaben zudem an, Probleme bei der Deckung laufender Kosten zu haben, während dies nur auf 17 Prozent der Befragten zutraf. Die Einkommensrisiken haben im Zuge der Corona-Pandemie allgemein zugenommen, seien aber in unteren Einkommensbereichen größer. Stand August seien 15,5 Millionen Haushalte von Einkommensrückgängen betroffen. Auch die Überschuldungssituation habe zugenommen und die Sorge vor dem Verlust des Arbeitsplatzes und der Wohnung ist in den unteren sozialen Lagen und Einkommensbereichen überdurchschnittlich hoch. Der Bericht erhält auch eine Übersicht getroffener Maßnahmen, um die gesundheitlichen, wirtschaftlichen und sozialen der Pandemie abzumildern. (vgl. ARB, S. 47-49)

Bewertung der nak

Der Bericht bestätigt aus Sicht der nak, dass die Corona-Pandemie und die zu ihrer Eindämmung getroffenen Maßnahmen bestehende Ungleichheiten, auf dem Arbeitsmarkt, bei der Gesundheit und bei der Bildung verschärft haben. Den gesundheitlichen und sozialen Folgen sind von Armut betroffene Menschen überdurchschnittlich häufig und stark ausgesetzt. Auch wenn die Bundesregierung u.a. mit dem Konjunkturpaket und den Sozialschutz-Paketen staatliche Mittel in erheblichem Um-

fang mobilisiert hat, werden nach einem Jahr Pandemie die finanziellen Mehrbedarfe von Leistungsberechtigten der sozialen Mindestsicherung weiterhin nicht hinreichend berücksichtigt. Die beschlossene und für Mai 2021 geplante Einmalzahlung in Höhe von 150 Euro ist nicht umfänglich geeignet, um die finanziellen Mehrbelastungen zu kompensieren. Notwendig ist ein für den Zeitraum der Pandemie veranlagter Aufschlag auf die Grundsicherung. Während etwa durch das Kurzarbeitergeld oder Regelungen zum erleichterten Zugang zur Grundsicherung verhindert werden konnte, dass noch mehr Menschen in Armut geraten, wurden diejenigen, die bereits in Armut leben, erst spät und weiterhin nicht hinreichend unterstützt. Hier sieht die nak noch in dieser Legislaturperiode notwendigen Handlungsbedarf.

4. Wohnungslosigkeit

Wesentliche Ergebnisse des Berichtes

Der Abschnitt zu Wohnungslosigkeit im vorliegenden beruht wesentlich auf den Ergebnissen des von der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. (GISS) im Auftrag des BMAS erstellten Forschungsberichts zu „Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung“ und zeigt zentrale Aspekte zum Thema Wohnungslosigkeit auf. Der Bericht schätzt, dass Mitte des Jahres 2018 je nach verwendeter Methodik zwischen 337.000 (GISS) und 542.000 (BAG-W) Menschen wohnungslos waren (vgl. ARB, S. 349-359).

Bewertung der nak

Die nak betrachtet Wohnungslosigkeit als eine besonders gravierende Form von Armut und eine Verletzung der Menschenrechte. Eine eigene Wohnung ist notwendige Voraussetzung für jede persönliche Entwicklung, für Gesundheit und für soziale Beziehungen. Wenn Menschen ihre Wohnung verlieren, können sie in extreme und kritische Lebenslagen mit zerstörerischen Folgen für Leib und Seele geraten. Die Ausführungen im Bericht und der Begleitforschung machen trotz bestehender Schwierigkeiten bei der Beforschung und bundesweiten Erhebung deutlich, dass Wohnungslosigkeit in Deutschland ein ernstzunehmendes Problem darstellt. Es be-

darf mehr sozialpolitischen Engagements in allen benannten Handlungsfeldern, beginnend bei der Prävention von Wohnungslosigkeit über die Unterbringung von wohnungslosen Menschen bis zur Sicherung einer dauerhaften Wohnraumversorgung. Als zentrale strukturelle Ursache von Wohnungslosigkeit sind insbesondere fehlender bezahlbarer Wohnraum und/oder Sozialwohnungen für einkommensarme Haushalte zu nennen. Die zunehmende Ökonomisierung des Wohnungsmarktes lässt zu, dass Wohnraum zu einem reinen Spekulationsobjekt wird. Dabei ist es die Aufgabe des Staates in Erfüllung des Grundgesetzes. Denn für bezahlbaren Wohnraum zu sorgen, ist im Rahmen der Daseinsvorsorge und der Umsetzung des Grundgesetzes Aufgabe des Staates. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

III. Schlussbemerkungen

Die Bundesregierung hat erneut einen umfangreichen Bericht zu den Lebenslagen in Deutschland vorgelegt, der den Forschungsstand an mehreren Stellen erweitert. Zu kurz kommt aus Sicht der naK jedoch die Beteiligung von armutserfahrenen Menschen. Aus Sicht der naK sind die vorliegenden Befunde ein politischer Auftrag. Es kann nicht weiter hingenommen werden, dass Armut in einem so wohlhabenden Land fortbesteht und es der Politik trotz guter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen nicht gelingt, die Lebenslagen aller Menschen durchgreifend zu verbessern. Im Gegenteil: Armut und Reichtum verfestigen sich weiter und Aufstiegs- und Teilhabechancen stagnieren für immer mehr Menschen. Es bedarf endlich einer entschlossenen Politik gegen Armut und soziale Ausgrenzung unter Beteiligung von Menschen mit Armutserfahrung.

Verabschiedet durch die Delegiertenversammlung der naK.

Berlin, den 9. April 2021