

Tobias Baur

Ungleichheit behindert bürgerschaftliches Engagement: Drei Stellungnahmen zum Entwurf des Fünften Armuts- und Reichtumsberichts

Die Frage der Sozialen Gerechtigkeit hat Konjunktur, auch als Einstimmung zum Bundestagswahlkampf: „Millionen von Menschen fühlen, dass es in diesem Staat nicht gerecht zu geht“, so der designierte Kanzlerkandidat der SPD Martin Schulz (*zit. nach Spiegel online <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/martin-schulz-es-geht-in-diesem-staat-nicht-gerecht-zu-a-1133014.html>*). Konstatiert wird eine wachsende Ungleichheit zwischen Arm und Reich: Kürzlich vermeldete Oxfam, dass die Nettovermögen der 36 reichsten Deutschen dem Vermögen der ärmeren Hälfte der Bevölkerung entsprechen (*oxfam Factsheet zum Weltwirtschaftsforum 2017: Ein Wirtschaftssystem für Alle – Auswege aus der Ungleichheitskrise, Jan. 2017, S.2*). Dem DIW-Präsidenten Marcel Fratzscher zufolge sei die Bundesrepublik gar: „zu einem der ungleichsten Länder der Welt“ geworden“ (*Fratzscher, Marcel zit. nach Der Spiegel (Titel): „Die geteilte Nation“ 12.03.2016, S.11*). Fratzscher stellt eine doppelte Ungleichheit in Vermögen und Einkommen fest: Ursache der Einkommensungleichheit seien die seit 25 Jahren sinkenden Einkommen der Geringverdienenden. Zugleich wachse das Vermögen der oberen 10 Prozent. Die Mittelschicht schwinde, die Polarisierung der Gesellschaft nehme zu. Somit werde auch das Wirtschaftswachstum behindert (*Fratzscher, Marcel: „Republik ohne Chancengleichheit: Deutschland am Wendepunkt“ in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 04/2016, S.91-100, S.94*). Eine fehlende Chancengleichheit kann eine Ursache sein für sinkende Partizipation und Protest, auch per Stimmabgabe. Eine zunehmende Ungleichheit stellen folgende jüngeren Berichte fest:

- Der Paritätische Gesamtverband: „Zeit zu handeln. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2016“ (BBE-Newsletter 10.03.2016) sowie das Jahresgutachten 2016: „Ungleichheit: Ausmaß, Ursachen und Konsequenzen.“ Zur regionalen Verteilung: „Die zerklüftete Republik. Bericht zur regionalen Armutsentwicklung“ (2015).
- Die Friedrich-Ebert-Stiftung berichtet Ergebnisse zur regionalen Armutsverteilung: „Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015“ (2016).
- Der Verteilungsbericht 2016 des WSI-Instituts der Hans-Böckler-Stiftung: „Soziale Mobilität nimmt weiter ab“.
- Der 7. Altenbericht (veröff. als Bundestags-Drucksache 18/10210 vom 01.11.2016) behandelt u.a. das Thema „Ungleichheiten in der alternden Gesellschaft“ (S.54-105).

Ein methodisches Problem dieser Untersuchungen ist die schwache Datenbasis zu (Hoch-) Vermögenden. Hierzu wurden vom Fünften Armuts- und Reichtumsbericht (ARB) der Bundesregierung präzisere Angaben erwartet. Der Bericht erfolgt auch zur Umsetzung der UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mit dem Ziel einer Reduzierung von Ungleichheit und Armut in allen Erscheinungsformen – in und zwischen den Ländern (Ziel 10).

Der Bericht befindet sich derzeit in einer ersten Ressortabstimmung. Die Kabinetttbefassung soll im Frühjahr erfolgen. Der Berichtsentwurf: „Lebenslagen in Deutschland – Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Entwurf“ vom 15.12.2016 (BMAS 2016, 5. ARB. Entwurf, 649 Seiten) ist verfügbar: www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2016/2016-12-13_5_ARB_Entwurf.pdf (PDF, 10,8 MB). Der ARB-Entwurf ging Mitte Dezember 2016 an einen Beraterkreis zur Stellungnahme. Diesem gehören über 40 Organisationen an, darunter Akteure der Zivilgesellschaft.

Nachfolgend werden nach einer Beschreibung der Berichtsgliederung die Stellungnahmen von drei Verbänden vorgestellt, die im Newsletter des BBE (1/ 2017 sowie 2/ 2017) veröffentlicht wurden: *Paritätischer Gesamtverband*, *Deutscher Caritasverband* sowie der *Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge*. Die nachfolgende Betrachtung konzentriert sich dabei auf die Aspekte zum bürgerschaftlichen Engagement und seine Potenziale zur Bekämpfung von Armut sowie Armutsfolgen.

Der Bericht stellt im Ergebnis fest: „Die Ungleichheit der Markteinkommen in Deutschland ist ab Mitte der 1990er Jahre (...) deutlich angestiegen“ (BMAS 2016, 5. ARB. Entwurf, S.54). In den letzten Jahren sei diese Entwicklung jedoch durch einige gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und gesetzgeberische Aktivitäten relativiert worden (ebd.).

Der 5. ARB ist in folgende drei Teile gegliedert:

- *Berichtsteil A* beschreibt die Rahmenbedingungen: Langfristige Entwicklungen sowie das Spannungsfeld zwischen Armut und Reichtum. Ebenfalls behandelt wird die Datenlage zur Gruppe der Hochvermögenden sowie Abgrenzungsfragen hierzu.
- *Berichtsteil B* beschreibt u.a. die Bereiche Einkommen, Bildung und Beteiligung am Arbeitsmarkt. Dieser Abschnitt gliedert sich nach Lebenslagen in vier Lebensphasen: frühe Jahre (bis 18 J.), jüngeres (18-34 J.), mittleres (35-64 J.) sowie älteres Erwachsenenalter (ab 65 J.). Schwerpunkt des 5. ARB sind jüngere Erwachsene (18-34 J.) und Übergänge von Schule in Berufsausbildung, Studium oder Beruf.
- *Berichtsteil C* untersucht 38 Kernindikatoren für die gesamte Gesellschaft sowie die Entwicklung der Lebenslagen in der Gesamtbevölkerung nach Armut und Reichtum.

Die Darstellung zum *bürgerschaftlichen Engagement* erfolgt im Berichtsteil B, jeweils zu den drei Altersklassen: jüngeres, mittleres sowie höheres Erwachsenenalter und stützt sich vorwiegend auf die Daten zum Freiwilligensurvey 2014 (FWS). Einige Bereiche werden für alle drei Altersklassen ausgewertet: „Ehrenamtliches Engagement“ sowie „Politisches Engage-

ment“. Für die jüngeren Erwachsenen (18-34 J.) gesondert berichtet werden: „Bedeutung des bürgerschaftlichen und politischen Engagements für die berufliche Entwicklung“ sowie „Freiwilligendienste“. Für die Gruppe im älteren Erwachsenenalter (über 65 J.) wird der Bereich „Teilhabe“ untersucht. Zu allen drei Gruppen werden jeweils einige Maßnahmen der Bundesregierung in den letzten Jahren beschrieben.

Der Erkenntnisgewinn für den Bereich des bürgerschaftlichen Engagements ist übersichtlich: Wie auch im FWS wird ein positiver Zusammenhang zwischen Engagement und einer von den Engagierten als gut eingeschätzten eigenen Einkommenssituation festgestellt. Umgekehrt wird bei von Armut Betroffenen eine deutlich geringere Engagementquote festgestellt (BMAS 2016, 5. ARB. Entwurf, S.402). Interessant ist hierzu das im ARB-Entwurf berichtete Ergebnis einer Befragung von Freiwilligen in benachteiligten Quartieren, wonach über 80 Prozent der Befragten das bürgerschaftliche Engagement als mindestens „sehr wichtig“ für ihr Quartier bewerten. (Gesemann, Frank/ Roth, Roland (2015) zit. n. BMAS 2016, 5. ARB. Entwurf, S.400).

Nachfolgend werden die Hauptkritikpunkte aus den Stellungnahmen der o.a. drei Verbände aus dem Beraterkreis zusammengefasst:

1. Stellungnahme des Deutschen Caritasverband e.V. – DCV

(Quelle: BBE-Newsletter 1/ 2017)

Der DCV bemängelt fehlende Angebote insb. für jüngere zum Engagement bereite Personen. Ergänzend zu den gesetzlich geregelten Freiwilligendiensten sollten neue Zugangswege und flexiblere Formen erprobt und eingerichtet werden (S.14), wie z. B. Freiwilligendienste in Teilzeit (S.79). Der Freiwilligendienst solle bei unter 27-Jährigen mind. 20 Wochenstunden umfassen. Erforderlich sei eine ausreichende Finanzierung der unterstützenden Engagement fördernden Infrastruktureinrichtungen.

In methodischer Hinsicht wird auf Bedenken zur Belastbarkeit der zugrunde gelegten Zahlen aus dem FWS 2014 verwiesen (S.79). Hierbei wird bedauert, dass das breite Engagement zur Aufnahme von Geflüchteten seit 2015 nicht aufgenommen wurde.

Angeregt wird zudem, das freiwillige Engagement „zum Bestandteil von Organisationskulturen in öffentlichen und privaten Einrichtungen, Organisationen und Verbänden zu machen“ (S.80). Insgesamt sollte das Engagement über die Vielfalt der bestehenden Strukturen gefördert und im lokalen Nahraum weiterentwickelt werden. Eine Sicherung dieser Strukturen sollte die über deren Einbeziehung als kommunale Pflichtaufgabe im Rahmen der Daseinsvorsorge erfolgen (S.80). Eine weitere Forderung des DCV bezieht sich auf die Förderung des freiwilligen Engagements von Menschen mit einer Behinderung. Hier müssen sozialrechtliche Möglichkeiten zum Nachteilsausgleich eingerichtet werden und z. B. für ein Engagement erforderliche Assistenzleistungen übernommen werden.

2. Stellungnahme des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes – Gesamtverband e.V. – DPW (Quelle: BBE-Newsletter 1/ 2017)

Die Stellungnahme des DPW eröffnet mit methodischen Hinweisen. Zunächst wird die fehlende Praxisperspektive kritisiert: „Abgesehen von einer Aufzählung von sozialpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung enthält der Bericht nahezu keine konzeptionellen Hinweise zur Bekämpfung von Armut, etwa zum Umgang mit steigenden Energiekosten, steigenden Mietkosten und der Vermeidung und Bekämpfung von Überschuldung.“ (S.2f.). Gefordert wird auch, die Erhebung des privaten Reichtums (insb. hohe Einkommen u. Vermögen) ebenso präzise zu erfassen, wie die Armut (S.3). Zudem werden methodische Fehler bei der Erfassung der Hochvermögenden bemängelt (S.4).

Moniert werden auch Streichungen und Umformulierungen von Feststellungen des BMAS im Berichtsentwurf, wie z. B. die Feststellung einer stärkeren politischen Repräsentation der oberen Einkommensgruppen (S.5). Der DPW hat die bisherigen Streichungen im ARB-Entwurf in einer Studie dokumentiert (S.5, (neuer Link – Zugriff 14.02.2017): <http://www.der-paritaetische.de/startseite/artikel/news/gestriche-passagen-aus-dem-entwurf-des-5-armuts-und-reichtumsberichts-der-bundesregierung>).

Eine weitere Forderung ist, die Perspektive der von Armut betroffenen Menschen mit in den endgültigen Berichtstext einzubeziehen (S.5f). Insgesamt sei nur eine Fachveranstaltung mit Betroffenen durchgeführt worden, deren Ergebnisse nicht in den ARB-Entwurf übernommen worden seien.

Als „Skandalös“ bezeichnet wird, dass der Entwurf des 5. ARB nicht auf das erhebliche Ausmaß an „verdeckter Armut“ sowie die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen eingeht (S.6). Das Maß der Nichtinanspruchnahme von Leistungen wird bei ca. 40 Prozent eingeschätzt (S.6).

Weiterhin bemängelt wird, dass Genderaspekte kaum thematisiert werden (S.6). Dies sei deshalb relevant, weil Frauen mit einer Armutsquote von 16,3 Prozent stärker von Armut betroffen sind, auch habe deren Armutsbetroffenheit seit 2011 stetig zugenommen (S.6).

Aus diesen methodischen Mängeln folgert die Stellungnahme, „dass die Erarbeitung eines Berichts durch die Bundesregierung selbst grundsätzlich nicht geeignet ist, die ursprünglich mit der Einführung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung verbundenen Ziele zu erfüllen.“ Stattdessen gefordert wird, einen unabhängigen Sachverständigenrat zur Erstellung eines unabhängigen Armuts- und Reichtumsberichts einzurichten (S.7).

Zu den einzelnen Feststellungen des Berichts werden Stellungnahmen abgegeben, die hier nicht im Einzelnen wiedergegeben werden können. Insgesamt hervorgehoben wird die steigende Zunahme folgender Disparitäten von Armut und Reichtum in Deutschland (S.14ff.): Einkommensdisparitäten, Vermögensdisparitäten, Regionale Disparitäten sowie Chancendisparitäten. Anschließend werden die Ergebnisse des Berichtsentwurfs zu einzelnen Gruppen und Lebenslagen von Armut Betroffener kommentiert.

Hervorzuheben ist der relevante Bereich der Arbeitslosigkeit und Armut (S.17ff.), insb. zur Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit: „Fast 2/3 der Leistungsberechtigten in der Grundversicherung für Arbeitsuchende zählen zu den sog. Langzeitleistungsbeziehenden (mind. 21 Monate Leistungsbezug); fast die Hälfte ist sogar bereits seit mindestens vier Jahren hilfebedürftig“ (S.17). Hierzu solle ein Sozialer Arbeitsmarkt aufgebaut werden. Diese Forderung wird auch auf die Gruppe der atypisch Beschäftigten erweitert (S.18).

Weitere, hier nicht weiter behandelte Kommentare beziehen sich auf die im Bericht einzeln aufgeführten Lebenslagen: Armut und Arbeitslosigkeit bei Frauen und Alleinerziehenden (S.21ff.), Armut und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen (S.23ff.), Armut im Alter und bei Erwerbsminderung (S.28ff.), Armut und Pflege (S.33ff.), Armut und Menschen mit Behinderung (S.34ff.) sowie Armut und Geflüchtete (S.36f.)

3. Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. – dv

(Quelle: BBE-Newsletter 2/ 2017)

Nachfolgend wird die Zusammenfassung der fachlichen Hinweise aus der Stellungnahme des Deutschen Vereins als Auszug wörtlich wiedergegeben (S.3):

Angeregt wird,

in dem Berichtsteil A

- ein Kapitel „Langfristige Armut und Armutsgefährdung“ über die Verbreitung, Struktur und Entwicklung von langfristiger und verfestigter Armut in der Bevölkerung einzufügen,
- die Beteiligung von Armutsbetroffenen an der Erstellung des Entwurfs im 5. ARB in einem eigenen Kapitel zu dokumentieren,

in dem Berichtsteil B

- im Kapitel II.2.5 „Maßnahmen der Bundesregierung“ ausführlicher zu erläutern, wie familien- und familienmitgliederbezogene Unterstützungsleistungen zu gestalten sind, um Armutsrisiken bei Kindern und Jugendlichen sowie bei Alleinerziehenden zu reduzieren,
- im Kapitel IV.2.2 „Pflegebedürftigkeit“ über Armutsrisiken bei Pflegebedürftigkeit im Alter zu berichten,
- das Kapitel V „Altersübergreifende Armutsrisiken“ neu mit „Personen in besonderen Bedarfslagen“ zu überschreiben und die Erfordernisse zu erläutern,
- die Datengrundlagen weiter zu verbessern,

in dem Berichtsteil C

- in den Indikator Überschuldung (A07) auch Ergebnisse der Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes einzubeziehen,

- die Indikatoren Arbeitslosenquote (G11), Langzeitarbeitslose (A04) und Mindestsicherung (A05) auch in räumlicher Gliederung darzustellen,
- die Berichterstattung zum Indikator Wohnungslosigkeit (A08) zukünftig auf die Grundlage einer neu einzurichtenden bundesweiten und einheitlichen amtlichen Datenerhebung zu stellen.

Kurzbewertung

Die drei zitierten Stellungnahmen aus dem Beraterkreis stimmen darin überein, die Konzeption der Armuts- und Reichtumsberichterstattung, insb. zur Erfassung der hohen und sehr hohen Vermögen und Einkommen zu optimieren. Auch die weiter vorgebrachten methodischen Erwägungen überzeugen großenteils. Dies betrifft insb. die partizipative Einbeziehung von Armut Betroffener als Experten in eigener Sache. Befürwortet wird auch die Forderung nach Praxisinformationen zur Armutsprävention, z. B. zur Vermeidung von Kinderarmut oder der oft ausweglosen Altersarmut. Ebenfalls berücksichtigt werden sollte die Aufnahme der bisher zu wenig berücksichtigten Gruppen von Armut Betroffener in die Berichterstattung: Flüchtlinge, Kinder sowie die Genderperspektive. Eine weitere, hier nicht weiter ausgeführte Kritik der Stellungnahmen richtete sich auf die Anwendung einiger relativer Kriterien im Berichtsentswurf, wie die Verwendung des Maßes „relative Armut“ (BMAS 2016, 5. ARB. Entwurf, S.95f.) oder der „Armutsgefährdung“. Der DPW verwendet in seinem Armutsbericht (s. o.) stattdessen den Begriff der „Armut“. Schließlich ist zu bemängeln, dass der erhebliche Bereich verdeckter Armut sowie die Nichtinanspruchnahme an sich zustehender Leistungen nicht in das Berichts-konzept aufgenommen wurden.

Angesichts der heiklen Bewertungsfragen und vor dem Hintergrund gegebener parteipolitischer Interessen der Auftraggeber sollte die Anregung des DPW, einen unabhängigen Sachverständigenrat für die künftige Armuts- und Reichtumsberichterstattung einzusetzen, ernsthaft verfolgt werden. Die Einbeziehung unabhängiger Expertise hat sich schließlich auch in anderen Politikfeldern bewährt.

Besondere Beachtung verdienen die Forderungen, wirksame sozialpolitische Maßnahmen zur Prävention von Armut und Armutsfolgen aus der Berichterstattung abzuleiten, wie z. B. den Ausbau eines Sozialen Arbeitsmarkts für Langzeiterwerbslose oder die Einrichtung einer Grundsicherung. Bezogen auf das bürgerschaftliche Engagement von Armut betroffener Menschen und der unterschiedlichen Zugangshindernisse ist zu fordern, dass niederschwellige Zugänge (v. a. im lokalen Sozialraum) geschaffen werden sollten, um ein spezifisches bürgerschaftliches Engagement der Einkommens- und Vermögensärmeren zu ermöglichen. Hierzu gehört auch der angemessene Ersatz finanzieller Aufwendungen der Ärmere: „Engagement muss man sich leisten können!“ Menschen mit Behinderung sollten erforderliche Assistenz- und Ausgleichsleistungen für die Ausübung von bürgerschaftlichem Engagement erhalten dürfen. Schließlich sollten alle Engagement fördernden Einrichtungen, Verbände und Vereine auch tatsächlich in die Lage versetzt werden, spezifische Angebote für Arme

und von Folgen der Armut betroffene Menschen (weiter) zu entwickeln und einen etwa entstehenden vertretbaren finanziellen Aufwand auszugleichen.

An solchen Fragestellungen arbeitet im BBE die nun seit einem Jahr bestehende AG zum Themenfeld „Engagement und Soziale Gerechtigkeit“. Die AG orientiert sich an zwei Leitfragen:

- Inwieweit behindert Armut Menschen daran, sich bürgerschaftlich zu engagieren?
- Auf welche Weise kann Engagement die negativen Folgen von Armut lindern?

Nach der anfänglichen Vorstellung und Diskussion von Berichten zur Armut und regionalen Disparitäten von Armut beschloss die AG zuletzt, das Augenmerk nicht nur auf das freiwillige, soziale Engagement der verschiedenen Gruppen von Armut Betroffener zu richten, sondern *auch* auf das freiwillige, bürgerschaftliche Engagement der Bevölkerungsgruppen mit (sehr) hohen Einkommen und Vermögen. Angesprochen sind damit auch die Frage der sozialen Ungleichheit sowie deren mögliche negativen Auswirkungen auf freiwilliges Engagement, die Bereitschaft zur Partizipation und die Teilhabe an demokratischer Vielfalt. Ebenso wichtig bleibt die Analyse der realen Bedarfe für das Engagement von Armut Betroffener in unterschiedlichen Sozialräumen.

Für das nächste Treffen der AG zum Themenfeld: „Bürgerschaftliches Engagement und Soziale Gerechtigkeit“ am 20.03.2017 (11:00-15:30 Uhr in der BBE-Geschäftsstelle, Michaelkirchstraße 17-18, 10179 Berlin) eingeladen ist Johanna Klatt (LAG Soziale Brennpunkte Niedersachsen) mit einem Input zum Thema „Facetten der Armut“. Frau Klatt war u.a. wiss. Mitarbeiterin am Institut für Demokratieforschung (Uni Göttingen, Leitung: Prof. Franz Walter) im Projekt „Wo ist die Unterschicht in der Bürgergesellschaft?“ Interessierte können sich gerne anmelden unter: info@b-b-e.de

Autor

***Tobias Baur** arbeitet als Sozialwissenschaftler u.a. im Bereich der Behinderten- und Altenhilfepolitik. Freiwillig engagiert ist er als Vorstandsmitglied der Bürgerrechtsorganisation Humanistische Union e.V. und im Sprecherrat des Landesnetzwerk Bürgerengagement Berlin. Er ist Sprecher der AG des BBE zum Themenfeld „Engagement und Soziale Gerechtigkeit“.*

Kontakt: baur@humanistische-union.de

Redaktion**BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland**

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel: +49 30 62980-115

newsletter@b-b-e.de

www.b-b-e.de