

Georg Cremer

Armut in Deutschland

Wer ist arm?

Was läuft schief?

Wie können wir handeln?

C.H.Beck

Originalausgabe

© Verlag C.H.Beck, München 2016

Satz, Druck und Bindung: Druckerei C.H.Beck, Nördlingen

Umschlagentwurf: Geviert, Grafik & Typografie, Andrea Hollerieth,
unter Verwendung eines Motivs von Shutterstock

Printed in Germany

ISBN 978 3 406 69922 1

www.chbeck.de

Inhalt

1. Warum dieses Buch? Vorwort

2. Was bedeutet Armut in Deutschland?

Der Vergleich mit der Dritten Welt führt in die Irre 13 · Ohne Statistik geht es nicht: Was bedeuten Armut und Armutsrisiko in Deutschland? 19 · Methodische Entscheidungen und normative Setzungen 22 · Ungleichheit und Armut 27

3. Der eindeutige Trend: Die Einkommensungleichheit hat zugenommen

Armutsrisiko: Entwicklung seit der Wiedervereinigung 30 · Wer sind die Hauptrisikogruppen? 34 · Ost und West: Bricht Deutschland auseinander? 38 · Der ergänzende Blick: Materielle Entbehrung 41

4. Armut in einem reichen Land – Ein Skandal?

Armutsrisiko oder Armut – egal? 46 · Arme Studenten? 47 · Das Verwechselenspiel zwischen absoluter und relativer Armut 50 · Ein Blick über die Grenzen 53 · Was wäre, wenn ...? 54

5. Hartz IV – Armut per Gesetz?

Grundsicherungsbezug – der andere Armutsindikator 60 · Grundsicherung in der Sozialen Marktwirtschaft 63 · Teilhabe als Verfassungsanspruch 65 · Hartz IV fair berechnen 68

6. Hartz IV – Arm trotz Arbeit?

Wie es zu Hartz IV kam ... 75 · ... und was Hartz IV auslöste 78 · Auch Arme können rechnen: Der Sinn der Aufstockerregelung 85 · Kinderzuschlag weiterentwickeln 88 · Arm trotz Arbeit? 89

7. Zerfällt die Mittelschicht?

«Die Mitte» – wer ist gemeint? 93 · Entwicklung seit der Wiedervereinigung 95 · Pyramide oder Zwiebel? 101

8. Altersarmut

Rückkehr der Altersarmut? 107 · Rentenpolitik – Treibsatz der Altersarmut? 111 · Unverzichtbar: Grundsicherung im Alter 117 · Riestern für Arme? 120 · Kinderreichtum – Altersarmut? 125

9. Armut macht krank

Der irritierende Befund 128 · Untaugliche Erklärungsversuche 133 · Wo aber ansetzen? 135 · Die draußen stehen: Wohnungslose und Menschen in der Illegalität 138

10. Bildungsarmut ist (kein) Schicksal

Zwillinge: Geringe Qualifikation und Armutsrisiko 143 · «Vererbtes» Armutsrisiko 144 · Bildungssystem: Fern von den Bildungsfernen? 146 · Kooperation vor Ort macht einen Unterschied 151 · Nur die Spitze des Eisbergs 153 · Kultusminister: Nichtwissen schützt vor Ärger 155

11. Menschen am Rande: Chancen auf Arbeit?

Die gute Nachricht: Die Arbeit geht uns nicht aus 159 · Die primäre ethische Verpflichtung: Arbeit ermöglichen 162 · Der harte Kern der Langzeitarbeitslosigkeit 166 · Fördern in praxisfernen Parallelwelten? 169

12. Wie der Sozialstaat sich selbst im Weg steht

Hilfe: gut – Prävention: nicht ausreichend 175 · Hilfen müssen früh ansetzen: Überwindung von Systemgrenzen 178 · Hilfen zur Erziehung und danach 182 · Volljährig, aber weiterhin nicht erwachsen 185 · Hilfen wirklich aus einer Hand? 189

13. Flüchtlinge: Armut droht, wenn die Integration scheitert

Die Herausforderung 193 · Wettrennen um günstige Wohnungen? 195 · Arbeitsmarkt: Verschärfte Konkurrenz unten? 198 · Anstieg der Armut? 204

14. Stückwerk für eine Sozialpolitik der Befähigung

Teilhabe als Verfassungsrecht 207 · Keine Gerechtigkeit ohne Befähigung 208 · Befähigung: Stückwerk der reformerischen Alltagsarbeit 214

15. Es gibt unendlich viel zu tun

Grundsicherung weiterentwickeln, vorgelagerte Sicherung stärken 220 · Wie finanzieren wir die Armutsbekämpfung? 222 · Befähigende Bildungs- und Sozialpolitik 224 · Öffentliche Verantwortung für eine Teilhabe fördernde Infrastruktur 227 · Recht haben und Recht bekommen 230 · Menschen am äußersten Rand der Gesellschaft 231 · Soziale Spaltung der Wahlbeteiligung 233 · Willkommen für die Unterschicht 235 · Aber ist das nicht alles Klein-Klein? 237

Danksagung	241
Anmerkungen	243
Literaturverzeichnis	255
Register	268

1.

Warum dieses Buch? Vorwort

Die derzeitige Armutsdebatte in Deutschland nützt den Armen nicht. Stets, wenn die Bundesregierung einen neuen Armuts- und Reichtumsbericht vorlegt, reagieren Medien, Sozialverbände und die Politiker der jeweiligen Opposition mit ritueller, aber folgenloser Empörung. So war es 2008, so war es 2013, und so wird es aller Voraussicht nach auch 2017 sein. Diejenigen, die die Auseinandersetzung zur Armut in Deutschland befeuern wollen, greifen zu immer drastischeren Aussagen und Bildern: «Die Schere geht immer weiter auseinander», «Die Armen werden immer ärmer», «Noch nie war die Armut in Deutschland so hoch wie heute», «Deutschland ist ein tiefzerklüftetes Land», geprägt von «regionaler Verelendung».

Doch die Superlative der Skandalisierung rütteln nicht auf, sondern stumpfen ab. Viele Bürger empfinden eine irritierende Diskrepanz zu den Verhältnissen in einem der reichsten Länder der Erde – einem Land, das aufgrund seiner wirtschaftlichen Prosperität, deutlich gesunkener Arbeitslosigkeit und eines ausgebauten Systems sozialer Sicherung international hoch anerkannt ist. Kann es wirklich sein, dass die Verhältnisse bei uns so schlimm sind, schlimmer als früher?

Schrille Übertreibung spielt auch denjenigen in die Hände, die den deutschen Sozialstaat ohnehin für aufgeblasen halten. Denn wer Zweifel hegt, ob denn alles stimmen kann, was in dieser aufgeregten Debatte behauptet wird, dem kann schließlich leichter eingeredet werden, es gäbe keinen Handlungsbedarf.

Doch das ist ein Trugschluss. Armut ist ein drängendes Problem in Deutschland. Dabei ist, unabhängig davon wie wir Armut oder Armutsrisiko messen, die Situation vergleichsweise stabil. Entgegen einer weitverbreiteten Wahrnehmung steigen wir nicht kontinuierlich nach unten ab. Nur: Weil etwas nicht schlimmer wird, heißt das noch lange nicht, dass wir nicht handeln müssen.

Dieses Buch will einen kleinen Beitrag dazu leisten, dass wir zukünftig anders über Armut und Armutsbekämpfung sprechen – konkreter, sachlicher und vor allem handlungsbezogen und im Dialog mit einer Politik, die komplexe Wirklichkeit immer nur schrittweise verändern kann.

Das kann nicht gelingen ohne die Bereitschaft zum Detail. Was genau ist gemeint, wenn berichtet wird, 15,4% der Bevölkerung in Deutschland, also etwa 12 Millionen Menschen, seien arm? Die Obdachlosen, mit denen Berichte zur Armut häufig bebildert werden, sind jedenfalls die kleinste Gruppe unter den Armen. Die gängigen Statistiken erfassen sie nicht einmal. Entsprechend den Normen der Europäischen Union umfasst die Gruppe der Armen – genauer: derjenigen im Armutsrisiko – alle, die mit weniger als 60% des mittleren Einkommens auskommen müssen. Die Hauptrisikogruppen sind langzeitarbeitslose Menschen, Alleinerziehende sowie Niedrigeinkommensbezieher, meist mit Verantwortung für eine Familie. Wer in seiner beruflich aktiven Zeit arm ist, ist es meist auch im Alter. Das zeigt bereits, wo wir handeln müssen. Unter den statistisch erfassten Armen sind aber auch viele Auszubildende und Studierende, die momentan zwar wenig Geld, aber nicht wirklich ein Problem haben. Nur wer versteht, was gemeint ist, wenn wir in Deutschland von Armut sprechen, kann zwischen seriöser Analyse und scheinwissenschaftlich verpacktem Unfug unterscheiden.

Wer arm ist, hat in Deutschland Anspruch auf eine Unterstützung, die nicht allein die physische Existenz, sondern auch ein gewisses Maß an gesellschaftlicher Teilhabe sichert. Unsere Verfassung garantiert das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Dazu gehört auch die gesell-

schaftliche Teilhabe. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in wünschenswerter Klarheit festgestellt. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende («Hartz IV») ist das bei weitem wichtigste Grundsicherungssystem. Hartz IV ist unverzichtbar und hat dennoch einen sehr schlechten Ruf. Wir sollten das Grundsicherungssystem aber nicht diskreditieren, sondern dahingehend weiterentwickeln, dass es Teilhabe besser sichern kann. Auch dazu enthält dieses Buch Vorschläge. Folgte ihnen die Politik, würde die Zahl der Hartz-IV-Empfänger allerdings ansteigen. Doch nicht etwa, weil soziale Kälte zunähme, sondern weil mehr Menschen besser unterstützt würden. Denn unsere Sozialdaten haben ein Janusgesicht: Sie messen soziale Probleme anhand der Hilfen, die der Sozialstaat bereitstellt.

Das Buch versucht einen nüchternen Blick auf die Problemzonen der Armutspolitik. Welche Auswirkungen hatte die Einführung von Hartz IV? Schrumpft die Mitte wirklich? Wer wird betroffen sein, wenn Altersarmut zunimmt und was kann man dagegen tun? Warum leben Arme deutlich kürzer, obwohl auch sie Zugang zu einer guten medizinischen Versorgung haben? Welche Potentiale verschenkt unser Bildungssystem? Müssen wir davor resignieren, dass es trotz guter Beschäftigungslage so viele Langzeitarbeitslose gibt, die dauerhaft außen vor bleiben? Können die Räder unseres Hilfesystems besser ineinandergreifen, um Jugendliche aus prekären Milieus zu einem eigenverantworteten Leben zu befähigen? Wird mit der Aufnahme vieler Flüchtlinge die Armut zunehmen? Wie können wir politisch handeln?

Die Rhetorik des Skandals bietet keine Orientierung darüber, wohin, ganz konkret, die nächsten Schritte zu gehen sind, um Armut wirksam zu bekämpfen. Soweit kommt die öffentliche Debatte meist nicht. Statt Solidarität zu befördern, verfestigt sie die Angst in der Mitte der Gesellschaft, die sich ohnehin bereits im Abstieg wähnt. Angst untergräbt die Bereitschaft zur Solidarität. Das schadet den Armen, denn gegen den Widerstand der Mitte ist Menschen am Rande der Gesellschaft nicht wirksam zu helfen. Wer unbedacht oder aus strategischem Kalkül die Angst

in der Mitte anheizt, nutzt populistischen Parteien. Wie hoch hier die Risiken sind, zeigen die Ergebnisse der letzten Wahlen überdeutlich. Es ist kein Zufall, dass populistische Parteien die Fassade einer sozialen Agenda aufbauen, ohne damit allerdings eine praktikable Sozialpolitik zu verbinden.

Grundsicherung allein reicht nicht aus, um soziale Gerechtigkeit herzustellen, selbst wenn diese großzügiger bemessen wäre als heute. Dieses Buch ist dem Prinzip der Befähigungsgerechtigkeit verpflichtet: Damit Menschen ein gelingendes Leben führen können, müssen sie ihre Fähigkeiten entfalten können. Hier leistet unser Sozialstaat nicht genug und seine Akteure stehen sich oft selbst im Weg. Das Problem unseres Sozialstaats ist nicht, dass er zu wenig Hilfe böte, sondern dass er viele Potentiale, Notlagen zu vermeiden, ungenutzt lässt.

Damit Befähigung gelingen kann, braucht es eine Politik der zähen reformerischen Arbeit, die das Mögliche in Angriff nimmt: eine Politik, die sich der komplexen Wirklichkeit stellt, sich ihrer Chancen und auch Grenzen bewusst ist, Versuch und Irrtum nicht scheut und bereit ist, aus Fehlern zu lernen. Karl Popper, einer der führenden Philosophen des 20. Jahrhunderts, hat hierfür den Begriff des «Stückwerks» geprägt. Eine Politik des Stückwerks kann durchaus zur Erreichung großer Ziele beitragen, wenn sie diese hartnäckig, jedoch immer Schritt für Schritt, verfolgt. Auch die Überwindung der Armut ist ein großes Ziel. Sich auf Popper zurückzubedenken, würde der deutschen Armuts politik gut anstehen. Damit Reformen eine Chance haben, brauchen wir eine Armutsdebatte, die die Realitäten nüchtern in den Blick nimmt und nach Lösungen sucht. Nur dann nutzt sie den Armen. Hier kann jeder Verantwortung übernehmen, der um die Ausrichtung der Sozialpolitik mitstreitet, auch wenn er kein politisches Amt innehat.