



Arm in einem reichen Land

## Aktivitäten der verfassten Politik zur Armutsbekämpfung

Das Europäische Jahr 2010 gegen Armut und soziale Ausgrenzung wurde bereits vor zehn Jahren als Teil der im Jahr 2000 verabredeten „Lissabon-Strategie“ auf den Weg gebracht. Im Lissabon-Vertrag ist eine rein ökonomisch ausgerichtete Zielsetzung der EU-Länder festgeschrieben, die Europa zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum machen soll. Flankiert wird sie durch ein Sozialmodell und eine Umweltkomponente. Das Erfordernis, ökonomische Ziele durch sozialpolitische Maßnahmen zu ergänzen, ist der Erfahrung aus dem Beitritt der osteuropäischen Staaten geschuldet, dass wirtschaftliches Wachstum nicht ohne „sozialen Frieden“ zu erreichen ist. Die als sozial bezeichneten Maßnahmen beziehen sich insbesondere auf Investitionen in den Bildungsbereich, um eine aktive Beschäftigungspolitik betreiben zu können, die „Humanressourcen“ für eine Wissensgesellschaft bereitstellt. Im Arbeitsprogramm der EU-Kommission, das 2005 im Rahmen einer zweiten Sozialagenda zur Erreichung der Lissabon-Ziele aufgestellt wurde, heißt es: „Die Kommission wird außerdem ein Europäisches Jahr (2010) der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung vorschlagen. In diesem Jahr soll abgeschätzt werden, welche Fortschritte im Laufe der letzten zehn Jahre bei der Verdeutlichung der besonderen Gefährdung der am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppen erzielt worden sind“<sup>1</sup>. Im Anschlussprogramm der EU-Strategie 2020 ist nun der feste Wille erklärt, die Zahl der armutsgefährdeten Personen um mindestens 20 Millionen zu reduzieren<sup>2</sup>.

In Deutschland sind in den letzten zehn Jahren drei regierungsamtliche Armuts- und Reichtumsberichte erschienen, 2001, 2005 und 2008. Die Berichterstattung „hat die Aufgabe, materielle Armut und Unterversorgung sowie Strukturen der Reichtumsverteilung zu analysieren und Hinweise für die Entwicklung geeigneter politischer Instrumente zur Vermeidung und Beseitigung von Armut, zur Stärkung der Eigenverantwortlichkeit sowie zur Verminderung von Polarisierungen zwischen Arm und Reich zu geben“<sup>3</sup>. Die darin veröffentlichten Daten basieren auf dem jährlichen Mikrozensus des Statistischen Bundesamts, auf der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), die alle fünf Jahre durchgeführt wird und auf den EU-SILC-Daten (Statistics on Income and Living Conditions) der Europäischen Kommission. Armutsmessung geschieht in Form einer Analyse von Haushaltseinkommen und der daraus festgelegten Armutsgrenze, auch „Armutrisikoquote“ genannt. Diese liegt bei 60 Prozent eines mittleren Einkommens (Medianeinkommen) und ist in der Europäischen Union ein verbindlicher Indikator zur Messung von relativer Armut. Im Zusammenhang mit der EU-Strategie 2020 wurden diesem Indikator nun zwei weitere Indikatoren an die Seite gestellt: der Indikator für materiell unterversorgte Menschen (mit einer Aufzählung von neun „typischen“ Unterversorgungs-Situationen, von denen mindestens vier in einem Haushalt kumuliert sein müssen) und der Indikator für Menschen, die in einem Erwerbslosenhaushalt leben. Die einzelnen Mitgliedsstaaten können nun zwischen drei verschiedenen Indikatoren wählen, was eine Vergleichbarkeit schwierig bis unmöglich macht, wenn nicht die gleichen Indikato-

<sup>1</sup> EU-Kommission, Sozialpolitische Agenda 2005

<sup>2</sup> Europa-Rat in seiner Sitzung am 17. Juni 2010

<sup>3</sup> Lebenslagen in Deutschland, Erster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Vorbemerkung S.XIV, 2001.

ren verwendet werden. Die Bundesregierung wird voraussichtlich weiterhin den Medianeinkommens-Indikator verwenden, zusätzlich aber einen weiteren Indikator hinzuziehen.

Alle drei Armutsberichte stellen eine Verfestigung bzw. einen Anstieg von Armut fest. Insbesondere bei den am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppen (alleinerziehende Frauen und Kinder) ist kein Rückgang der Armutsrisikoquote zu verzeichnen. Bundesfamilienministerin Kristina Schröder schließt bei der Vorstellung des Familienreports 2010 daraus, dass die Nichtzunahme von Kinderarmut ein Erfolg ist<sup>4</sup>. Tatsache ist, dass die familienpolitischen Instrumente Kindergeld, Kinderzuschlag und Unterhaltsvorschuss nicht dazu beitragen, Armut bei Kindern zu verringern<sup>5</sup>.

Die Regierungskoalition der 17. Legislaturperiode hat Armutsbekämpfung nicht in den Aufgabenkatalog ihres Koalitionsvertrags gestellt. Das Wort „Armut“ kommt nur zwei Mal auf 128 Seiten vor:

1. Im Kapitel Ehe, Familie und Kinder (S. 60): „Wir wollen Kinder von Anfang an unterstützen, ihre Stärken erkennen, ihre Chancen fördern, Benachteiligungen verhindern sowie Kinderarmut bekämpfen.“
2. Im Kapitel Rente, Kampf gegen Altersarmut (S. 76): „Wir verschließen die Augen nicht davor, dass durch veränderte wirtschaftliche und demographische Strukturen in Zukunft die Gefahr einer ansteigenden Altersarmut besteht“<sup>6</sup>.

In Bezug auf das Europäische Jahr 2010 haben sich die zuständigen Bundes- und Länderministerien im Rahmen eines ASMK-Beschlusses (Arbeits- und Sozialministerkonferenz) Ende 2009 auf eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe geeinigt, die ihren Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Kinderarmut gelegt hat. Nach einem Erfahrungs- und Informationsaustausch will die AG mit allen staatlichen und nichtstaatlichen Akteur/innen Ziele entwickeln und zentrale Handlungsfelder ausarbeiten.

Als Ziele sind bisher definiert:

- Sicherung und Verbesserung der materiellen Lebensgrundlagen von Eltern mit Kindern;
- Unterstützung von Eltern, insbesondere Alleinerziehenden, bei der Sicherung der familiären Existenz durch Erwerbsarbeit;
- Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf;
- Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern;
- Verbesserung der Bildungs- und Teilhabechancen unabhängig von sozialer und ethnischer Herkunft;
- Stärkung gesundheitlicher Prävention, insbesondere der Förderung gesunden Ernährungsverhaltens und von Bewegung sowie medizinische Früherkennung;
- Verbesserung der Lebensbedingungen von Kindern in benachteiligten Sozialräumen;
- Schutz vor Vernachlässigung, Missbrauch und Gewalt.

---

<sup>4</sup> BMFSFJ, Pressemitteilung vom 1.6.2010: „Monetäre Maßnahmen leisten in Deutschland einen deutlichen Beitrag zur Reduzierung von Armutsrisiken: Die Kinderarmut ist nicht weiter angestiegen. Die Armutsrisiken von Kindern liegen seit etwa 2004 auf einem Niveau von knapp 18 Prozent.“

<sup>5</sup> Irene Becker, Chancen und Risiken einer Kindergrundsicherung, Ergebnisse einer Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Input zum Workshop „Armut und Kinder – Kindergrundsicherung als Lösung?“ im Rahmen der Forumsveranstaltung „Gegen Armut und soziale Ausgrenzung“ am 23. Juni 2010 in Berlin

<sup>6</sup> Wachstum, Bildung, Zusammenhalt, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 2009.

Dabei sind folgende Handlungsfelder relevant:

- Existenzsichernde Beschäftigung
- Familien stärken
- Frühkindliche Bildung und Förderung
- Schulische Bildung
- Übergang Schule/ Ausbildung/ Beruf
- Kinderarmut und Gesundheit
- Soziale und kulturelle Teilhabe

Bisher gab es keine entsprechenden Einladungen an nicht staatliche Organisationen.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat in Bezug auf das Europäische Jahr 2010 im Herbst 2009 eine Ausschreibung gestartet für Akteur/innen, die aktiv an der Armutsbekämpfung beteiligt sind. Den Schwerpunkt hat das BMAS entsprechend der europäischen Richtlinien zur Vergabe der Gelder (1,4 Millionen Euro für 1 Jahr) in die Öffentlichkeitsarbeit gelegt, d.h. es werden Projekte gefördert, die besonders auf prekäre Lebenslagen aufmerksam machen und „das öffentliche Bewusstsein für die Risiken von Armut stärken und die Wahrnehmung für deren Ursachen und Auswirkungen schärfen“. Es gingen 842 Anträge ein – bewilligt wurden 40<sup>7</sup>.

Das BMAS hat außerdem zahlreiche Projekte installiert, die der Integration bestimmter Bevölkerungsgruppen in den Arbeitsmarkt dienen sollen; so zum Beispiel für Migranten/ Migrantinnen, Menschen mit Behinderung und Langzeitarbeitslose. Der Schwerpunkt Alleinerziehende steht im Vordergrund, weil eine große Gruppe (ca. 630.000 Personen) von in der Regel alleinerziehenden Müttern allen Vermittlungsbemühungen der Jobcenter zum Trotz über die Jahre keine existenzsichernden Jobs findet. Das Projekt des BMAS „Gute Arbeit für Alleinerziehende“ stellt im Bereich der Grundsicherung die Gruppe der „hilfsbedürftigen“ Alleinerziehenden in den Blickpunkt. 60 Millionen Euro aus dem Europäischen Sozialfond werden für drei Jahre (2009-2012) an 79 ausgewählte Standorte gegeben, um Alleinerziehenden eine Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Ziel ist es, durch passgenaue Beratung und Qualifizierung die Erwerbs- und Verdienstchancen der Alleinerziehenden zu erhöhen und die Vereinbarkeit von Elternschaft und Ausbildung sowie Familie und Arbeit zu unterstützen und auszubauen<sup>8</sup>. Erste Berichte aus den laufenden Projekten lassen auf eine Verbesserung der Zusammenarbeit der beteiligten Behörden schließen, die sich vor Ort um die Vermittlung von Alleinerziehenden in den Arbeitsmarkt bemühen<sup>9</sup>. Das gelungene Zusammenspiel von Kinderbetreuung, Qualifizierung und nachhaltiger Arbeitsvermittlung stellt sich aber zum Teil als sehr schwierig heraus, was hauptsächlich daran liegt, dass keine adäquaten Arbeitsplätze zur Verfügung stehen bzw. sich die Aktivitäten der Arbeitgeber in Grenzen halten. Auch ist die örtlich avisierte Zielgruppe der alleinerziehenden Mütter sehr klein, so dass selbst in der Summe gesehen ihre Vermittlung in den Arbeitsmarkt die Statistik nur unwesentlich verändern würde.

---

<sup>7</sup> Übersicht der Projekte siehe: <http://www.mit-neuem-mut.de/index.php?id=6>, siehe auch Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zum EJ 2010 von Abgeordneten aus BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drucksache 17/1071 vom 17. März 2010.

<sup>8</sup> Projektbeschreibung: [http://www.esf.de/portal/generator/7400/programm\\_ideenwettbewerb\\_gute\\_arbeit\\_fuer\\_alleinerziehende.html](http://www.esf.de/portal/generator/7400/programm_ideenwettbewerb_gute_arbeit_fuer_alleinerziehende.html)

<sup>9</sup> Auftaktveranstaltung zum EJ 2010 des BMAS und der Nationalen Armutskonferenz am 25. Februar 2010 in Berlin, Forum 1 „Zusammenarbeit mit föderalen Partnern - Thema Alleinerziehende“.

Das einjährige (2009-2010) Projekt des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) „Netzwerke für Alleinerziehende“ war ebenfalls auf eine Verbesserung bzw. Installierung der Zusammenarbeit „zuständiger“ Anlaufstellen für Alleinerziehende ausgerichtet. An 12 Pilot-Standorten wurden so genannte „Produktionsnetzwerke“ eingerichtet und die Akteure in Netzwerkarbeit geschult. Die Erfahrungen und Ergebnisse dieser Projekte fließen in das im August 2010 veröffentlichte Netzwerkhandbuch für Alleinerziehende, das vom BMFSFJ online zur Verfügung gestellt wird<sup>10</sup>.

Die genannten Maßnahmen der Armutsbekämpfung befinden sich in der Regel entweder noch in der Planungsphase (Bund-Länder-Arbeitsgruppe), in der Erprobungsphase (Projekte „Gute Arbeit für Alleinerziehende“ des BMAS) oder in der Evaluationsphase („Netzwerke für Alleinerziehende“ des BMFSFJ). Die Bundesregierung versucht, „hilfebedürftige“ Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Auch die Neugestaltung der SGB II – Regelsätze als Auftrag des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 steht unter dieser Prämisse. Konkrete Zielmarken zur Reduzierung der Armutsrisikoquote gibt es nicht. Stattdessen wird die Methode der Erfassung geändert, was durchaus dazu führen kann, einige Positionen im Ranking der Nationen, die eine aktive Armutsbekämpfungspolitik betreiben, aufzusteigen. Es sind keine Gesetzentwürfe geplant, etwa das von der OECD schon des Öfteren monierte Einkommensteuerecht zu ändern oder die Quote an Sozialabgaben zu verringern. Es gibt keine gendersensiblen Armutsanalysen und keine Bestrebungen für eine Abkehr vom bisherigen Kurs, so dass nicht schwer voraussagbar ist, wie das Ergebnis des nächsten Armuts- und Reichtumsbericht lauten wird.

Peggi Liebisch (Verband alleinerziehender Mütter und Väter – Bundesverband e. V.)  
Berlin September 2010

---

<sup>10</sup> Impulsveranstaltung des BMFSFJ „Netzwerke für Alleinerziehende“ am 28. Juni 2010.