

Der NRW-Sozialbericht 2007 – Licht und Schatten

Vortrag

auf der Tagung „Sozialbericht NRW 2007“ von Landesregierung und DGB in
Bochum am 30. Mai 2007

Der NRW-Sozialbericht 2007 verdient aus wissenschaftlicher Sicht auf jeden Fall ein Lob: Er ist keine bloße Aktualisierung, sondern eine echte Weiterentwicklung seines Vorgängers. Sie betrifft die in den Bericht neu aufgenommenen inhaltlichen Teile, darunter z.B. das Kapitel „Unsichere Erwerbsbeteiligung“ und insbesondere die für die Kommunen wie die Wohlfahrtsverbände eingeräumte Möglichkeit, Probleme der sozialen Ausgrenzung in NRW aus ihrer spezifischen Sicht darzustellen. Die Weiterentwicklung ist auch verbunden mit dem vermehrten Einsatz unterschiedlicher empirischer Datenquellen, um möglichst differenzierte Analyseergebnisse zu erzielen. Mit diesen Neuerungen wird der Bericht zweifellos auch Anregungen für andere Länder-Sozialberichte und den diesbezüglich eingerichteten Arbeitskreis beim Statistischen Bundesamt liefern. Hervorzuheben ist auch, dass die aktuelle Landesregierung den Sozialbericht erstmals in seiner NRW-Geschichte im Landtag zur Diskussion gestellt hat und in nächster Zeit in allen Regierungsbezirken in entsprechenden Regionalkonferenzen präsentieren will. Dies kann als ernsthafte Bereitschaft gewertet werden, sich den teils problematischen Berichts-Befunden zum sozialen Ausschluss in NRW zu stellen und nach Wegen zu seiner Bekämpfung zu suchen.

Trotzdem kann man auch dem NRW-Sozialbericht 2006 - wie anderen Sozial- bzw. Armuts- und Reichtumsberichten aus Bund und Ländern - Kritik nicht ersparen¹. Sie bezieht sich auf den verwendeten Armutsbegriff, auf die Aussagefähigkeit bzw. Interpretationsgrenze der zugrunde liegenden empirischen Daten, und auf nach wie vor bestehende Defizite in der Analyse. Bei letzteren ragt insbesondere die unzulängliche Auseinandersetzung der Zusammenhänge

¹ Zur Kritik z.B. am 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Rot-Grünen Bundesregierung s. Schäfer 2005a

zwischen privater und öffentlicher Einkommensverteilung heraus. Dieses Defizit kennzeichnet alle vergleichbaren Berichte und bedeutet, die zentrale Rolle der öffentlichen Verteilungspolitik neben der der ökonomischen Entwicklung für die private Verteilung zu unterschlagen. Denn erstere ist heute für privaten Einkommensreichtum insbesondere durch Steuerentlastungspolitik ebenso mit verantwortlich wie für private Einkommensarmut vor allem durch verminderte öffentliche Ausgabe- und Handlungsspielräume. Sie kann aber genauso gut morgen durch eine andere Ausrichtung der Schlüssel für weniger Armut und sozialen Ausschluss bei den Bürgern sein. Diese kritischen Einwände sollen im Folgenden kurz ausgeführt werden.

In Anlehnung an einen innerhalb der Europäischen Union getroffenen Sprachgebrauch benutzt auch der NRW-Bericht statt Armut den Begriff „Armutsrisiko“, soweit er sich auf die relativ einfach messbare Einkommensarmut bezieht. Entsprechend der EU-Intention soll damit zum Ausdruck gebracht werden, dass ein geringes Einkommen allein nicht hinreichend sein muss für eine Armutslage, sondern auch viele andere Faktoren einschließlich immaterieller dafür verantwortlich sein können. Der Begriff „Risiko“ erlaubt jedoch noch eine zweite, problematischere Interpretationsmöglichkeit in dem Sinn, dass Armut selbst dann nicht angenommen werden muss, wenn die so genannte Armutsriskoschwelle vom faktisch bezogenen persönlichen Einkommen mehr oder weniger unterschritten wird. Hiermit ist die fatale Tendenz verbunden, niedrige Einkommen zu beschönigen - anstatt das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass zur Vermeidung von sozialem Ausschluss, die sich z.B. in der kostenträchtigen Teilhabe von Kindern an Sportvereinen ausdrücken kann, in der Regel schon ein höheres als das „Armutseinkommen“ erforderlich ist.

Diese Interpretationsproblematik verschärft sich, wenn man die Armutsriskoschwelle mit den konkreten Daten aus dem letzten NRW-Sozialbericht füllt: nämlich mit den ermittelten (Äquivalenz gewichteten) 615 Euro pro Kopf der NRW-Bevölkerung für 2005, die knapp unter dem heutigen durchschnittlichen Sozialhilfesatz von 650 Euro pro Kopf liegen und sogar sehr deutlich unter der Äquivalenz gewichteten Armutsschwelle des zweiten Rot-Grünen Armut- und Reichtumsberichts von 938 Euro für das Jahr 2003. Demnach wären in NRW

zumindest alle Sozialhilfeempfänger mit Transferleistungen zwischen 615 und 650 Euro noch nicht einmal als arm zu bezeichnen, obwohl z.B. die Wohlfahrtsverbände den seit Jahren unveränderten Satz von 650 Euro selbst als unzureichend bzw. als mindestens um 20% zu niedrig einschätzen². Eine solche Auslegung ist von der NRW-Landesregierung sicher nicht gewollt. Aber die entsprechenden Zahlen laden zu unbeabsichtigten oder gar absichtlichen Missverständnissen ein.

Die genannten Zahlendiskrepanzen verweisen im Übrigen nicht nur auf problematische Armutsbegriffe, sondern auch auf die hinter den Zahlen stehenden unterschiedlichen Datenquellen für die ermittelten Einkommen. Der NRW-Bericht leitet die genannten 615 Euro aus dem Mikrozensus 2005 ab, der zweite Armuts- und Reichtumsbericht des Bundes die 938 Euro aus der Einkommen- und Verbrauchsstichprobe (EVS 2003). Die Differenz zwischen beiden Beträgen von über 300 Euro dürfte etwa zur Hälfte auf die von beiden Berichten unterschiedlich verwendeten Methoden der Äquivalenzgewichtung zurückgehen (NRW: alte OECD-Skala; Bund: neue OECD-Skala), mit der die unterschiedlichen Größen und Altersstrukturen privater Haushalte durch ein „äquivalentes“ pro-Kopf-Einkommen vergleichbar gemacht werden. Aber die andere Hälfte der Betragsdifferenz entsteht, weil der Mikrozensus offenbar doch nicht so gut wie die EVS alle Einkommen und insbesondere höchste Einkommensbeträge erfasst. NRW hatte sich anders als die Bundesregierung für den Mikrozensus als die zentrale Berichts-Datenquelle entschieden, weil er wegen seiner jährlichen Erhebung aktuelle Werte liefert, und weil er wegen seiner außerordentlich großen Zahl von beteiligten Haushalten (ca. 500.000) spezifische Armutsgruppen besonders gut zu differenzieren verspricht. Doch sein Nachteil ist die Untererfassung von Einkommen und damit auch eine besonders niedrige und für Missinterpretationen anfällige Armutsrisikoschwelle bzw. besser: Armutsschwelle von 615 Euro (siehe oben).

Gerade bei der Ableitung der zentralen absoluten Einkommensschwellenwerte für Armut – und entsprechend auch für Reichtum – wäre deshalb sorgfältig zu

² Zur Kritik an der jüngsten und zahlenmäßig unveränderten Festlegung der Eckregelsätze von Sozialhilfe bzw. Hartz IV-Leistungen siehe Becker 2006.

überlegen, welcher Daten-Quelle man bei Bund und Ländern in Zukunft die Priorität einräumt, um Interpretations- wie Vergleichsprobleme bei Armutsindikatoren in Gesamtwirtschaft und Regionen möglichst zu vermeiden. Eine naheliegende Einigung auf die EVS – trotz ihres 5jährigen Erhebungsturnus - schließt nicht aus, dass andere Datenquellen wie insbesondere der Mikrozensus wegen ihrer teils schon erwähnten Vorzüge für die Feinanalyse zusätzlich herangezogen werden. Auch Armutsquoten in Prozent der Gesamtbevölkerung könnten damit unter Aktualitätsaspekten durchaus abgeleitet werden, weil sich darin Einkommensuntererfassungen nicht so stark niederschlagen. Aber alle Ergebnisse dieser anderen Datenquellen müssten immer im Kontext mit den zentralen und absoluten EVS-Werten für Armut und Reichtum gesehen werden, die man bei Bedarf übrigens auch auf das aktuelle Jahr hochrechnen kann.

Für die Zukunft ist ebenfalls zu wünschen, dass Einkommensarmut und Überschuldung im Zusammenhang betrachtet werden und nicht wie bisher bei Bund und Land unvermittelt nebeneinander stehen. Im NRW-Bericht wird das Phänomen der Überschuldung im Kapitel „Einkommensverwendung“ abgehandelt. Aber tatsächlich sind Einkommens**entstehungs**armut, d.h. Personen bzw. Haushalte mit a priori wenig verfügbarem Einkommen, und Einkommens**verwendungs**armut, d.h. die wegen Überschuldung eingeschränkte Ausgabefähigkeit selbst bei durchaus höherem Einkommen, nur jeweils eine Seite des gesamten Armutsproblems. Natürlich kann quantitativ das Problem der Einkommensentstehungsarmut – laut zweitem Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung: 13,5% aller Personen – nicht ohne weiteres mit der Überschuldungsquote – laut derselben Quelle etwa 8% aller Personen – zu einer Gesamtarmutsquote von über 20% addiert werden, weil es zwischen beiden Gruppen zweifellos Überschneidungen gibt. Trotzdem ist die qualitative Addition beider Armutsbereiche angeraten, um das inzwischen erreichte Ausmaß des Armutsproblems generell zu verdeutlichen. Immerhin berichtet der NRW-Report im Kapitel Einkommensverwendung, wenn auch ebenfalls beiläufig, dass das untere Fünftel der privaten Haushalte in Deutschland mehr ausgibt als es an Einkommen einnimmt, mit anderen Worten für seine Bedarfsdeckung zu wenig Geld zur Verfügung hat.

Auch die Datenquelle Lohn- und Einkommensteuerstatistik, die dem NRW-Bericht zur Darstellung von Umverteilungsprozessen dient, enthält einige implizite Analyseprobleme. Zunächst ist diese Statistik mit ihrem letzten Erscheinungsjahr 2001 nicht mehr aktuell und kann insbesondere die ab 2005 insgesamt wirksam gewordenen Stufen der Rot-Grünen-Steuerreform mit ihrer großen Umverteilungswirkung von „unten“ nach „oben“ noch nicht wiedergeben. Weiter enthält sie nur die Population der Steuerzahler, d.h. niedrige Einkommen und ihre Bezieher ohne jegliche Steuerpflichten sind per se in dieser Datei nicht enthalten. Aber selbst die Spitze der Einkommenspyramide scheint sie nicht ganz zuverlässig abzubilden, weil z.B. der Mikrozensus dort einige zehntausend mehr höchste Einkommen und entsprechende Bezieher meldet als in der Steuerstatistik enthalten. Und schließlich bezieht sich die Steuerstatistik nur auf einzelne Steuerfälle, hinter denen sowohl singuläre Personen wie zusammen veranlagte Ehepartner stehen. Letztere werden automatisch ein Interpretationsproblem bei der Darstellung hoher Einkommen, die faktisch also aus durchaus durchschnittlichen Erwerbseinkünften von zwei Personen zusammengesetzt sein können. Dieses Problem manifestiert sich z.B. in der ursprünglich von der Bundesregierung stammenden, aber auch vom NRW-Sozialbericht unkritisch übernommenen Aussage, dass die obersten bzw. „reichsten“ 10% der Lohn- und Einkommenssteuerzahler allein die Hälfte des gesamten entsprechenden Steueraufkommens tragen. In diese obersten 10% aber gehen schon Jahreseinkünfte ab 60.000 Euro ein, deren Bezieher man zweifellos nicht zur Spitze der Einkommenspyramide rechnen darf – erst recht dann nicht, wenn die 60.000 von zwei erwerbstätigen und zusammen veranlagten Personen erwirtschaftet werden. Insofern wird mit der zitierten Berichts-Aussage die Steuerlastverteilung schön geredet, obwohl es gerade nach wiederholten Äußerungen von Bundes- und Landesrechnungshöfen an der Spitze der Einkommenspyramide häufige Steuervollzugsdefizite bzw. Hinterziehungstatbestände gibt.

Auch generell ist die Umverteilungsanalyse im NRW-Bericht etwas schmalbrüstig geraten, auch wenn sie im Gegensatz etwa zum Bundesbericht immerhin vorkommt. Es fehlt eine Auseinandersetzung mit den Umverteilungswirkungen aller anderen direkten und erst recht aller indirekten Steuern. Denn erst der Blick

auf die gesamte Steuerlastverteilung und ihre Entwicklung in den letzten Jahrzehnten lässt erkennen, dass der Sozialstaat inzwischen unterfinanziert ist, ja sich teilweise wegen einer einseitigen Steuer(entlastungs)-Politik selbst „entreichert“ hat. Haben alle Massensteuern einerseits (d.h. die Lohnsteuer und die wichtigsten Verbrauchssteuern) sowie alle Gewinnsteuern andererseits vor 40 Jahren einen fast noch paritätischen Beitrag zur Finanzierung des Sozialstaats geliefert, so tragen heute die erstgenannten Steuern fast 80% und die letztgenannten nur noch 15% zum gesamten Steueraufkommen bei³. Diese Lastenverschiebung ist im Wesentlichen auf die vollzogene Steuerentlastung zugunsten von Unternehmen sowie hohen Einkommen und Vermögen zurückzuführen, die gleichzeitig den öffentlichen „Reichtum“ bzw. den Handlungsspielraum des Staates wesentlich beschränkt hat, nicht zuletzt auch bei der Bekämpfung der privaten Armut. Konkret schlägt sich diese Entwicklung nieder in gekürzten oder nicht angepassten öffentlichen Gütern und Transferleistungen, insbesondere in einem unzulänglichen Sozialhilfesatz, in gesunkenen öffentlichen Investitionsausgaben und einer darüber vernachlässigten Infrastruktur, in vielfachen Defiziten des gesamten Bildungsbereichs trotz der immer wieder viel beschworenen Notwendigkeit einer „Wissensgesellschaft“.

Das besondere Bildungsdefizit von armen Kindern wird übrigens im NRW-Bericht bei den von Kommunen wie Wohlfahrtsverbänden verantworteten Teilen immer wieder angesprochen. In einer an anderer Stelle veröffentlichten Langzeitstudie der Arbeiterwohlfahrt zur Kinderarmut wird noch deutlicher, wie sehr heutige und zukünftige Defizite bei Schulbildung, Ausbildung und Sozialverhalten auf vorangehende Einkommensarmut von Kindern und ihren Eltern zurückzuführen sind⁴. Nach dem Kindesalter zur Verfügung gestellte Bildungsangebote können meist wegen der vorher kumulierten negativen Armutswirkungen auf Gesundheit, Konzentrationsfähigkeit und soziale Kompetenz kaum noch in Anspruch genommen werden. Umso wichtiger ist eine frühe und entschiedene Bekämpfung der Einkommensarmut selbst. Und umso dringender ist eine Überprüfung der bisherigen Steuerentlastungspolitik, die mit der Unternehmenssteuerreform 2008, der Abgeltungssteuer auf Kapitaleinkommen und Ähnlichem fortgesetzt wird und

³ Vgl. ausführlicher Schäfer 2005b und 2006.

damit den öffentlichen Handlungsspielraum noch weiter beschneidet. Die vom NRW-Ministerpräsidenten Jürgen Rüttgers im Vorjahr angestoßene kritische Debatte zur „Lebenslüge“ der angeblich segensreichen Steuerentlastungen verdient in jedem Fall eine Fortsetzung.

Zweifellos hat eine einzelne Landesregierung auf die genannten steuerpolitischen Entwicklungen nur einen begrenzten Einfluss. Umso nahe liegender ist, alle anderen landesspezifischen Handlungsmöglichkeiten auszuschöpfen, um öffentlichen Handlungsspielraum zu mehren und damit auch die im Sozialbericht 2006 aufgezeigten Probleme des sozialen Ausschlusses wirksamer zu bekämpfen. Ein Mindestanfordernis dabei ist die Verteidigung der bestehenden Handlungsspielräume, die möglicherweise durch die anstehende Gemeindereform, die Sparkassenreform oder die Veräußerung von öffentlichem Wohneigentum gefährdet werden könnten. Zur Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten bieten sich z.B. an eine (Bundesrats)Initiative für länderspezifischen Mehreinnahmen durch die verfassungsgerechte Reform der Erbschaftssteuer wie durch eine wiederbelebte Vermögenssteuer, aber auch durch ein erneuertes Tariftreuegesetz bei öffentlichen Aufträgen. Kürzlich hat die NRW-Landesregierung durch die Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit von mehreren Tarifverträgen zahlreiche Niedriglöhne vermieden und so ihren Kommunen Mehrausgaben erspart, die ansonsten durch ergänzende Sozialhilfe wegen Niedriglöhnen fällig wären. Ein ähnlicher Vorteil kann auch durch die Verpflichtung von Unternehmen bei öffentlichen Aufträgen zur Zahlung von tariftreuen Löhnen umgesetzt werden. Auch der entschiedenerer Vollzug der Steuergesetze bei hohem Einkommen von Unternehmen und Personen kann den landesspezifischen Handlungsspielraum durch entsprechende Mehreinnahmen erweitern.

Dies alles sind praktische Schlussfolgerungen, die man schon jetzt aus dem NRW-Sozialbericht 2006 ziehen könnte, bevor in einigen Jahren der nächste und vielleicht noch bessere Bericht vorgelegt wird.

⁴ Vgl. AWO/ISS 2006

Literatur

- AWO/ISS (Holz, G./ Richter, A./ Wüstendörfer, W./ Gierling, D.) (2006):
Zukunftschancen für Kinder? – Wirkung von Armut bis zum Ende der
Grundschulzeit. Zusammenfassung des Endberichts der 3. Phase der Studie
von Arbeiterwohlfahrt und Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.,
Bonn
- Becker, I. (2006): Bedarfsgerechtigkeit und soziokulturelles Existenzminimum. Der
gegenwärtige Eckregelsatz vor dem Hintergrund aktueller Daten.
Arbeitspapier Nr. 1 des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekts
„Soziale Gerechtigkeit“ an der Universität Frankfurt/Main, Düsseldorf
(http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2005-773-4-1.pdf)
- Schäfer, C. (2005a): Arm an Ursachenanalysen und Lösungsstrategien – Defizite
im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Vortrag auf der
Jahrestagung der Sektion Soziale Indikatoren in der deutschen Gesellschaft
für Soziologie im Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin,
2.-3. Juni 2005 (download:
www.gesis.org/sozialindikatoren/veranstaltungen/programme/Jahrestagung_2005.htm)
- Schäfer, C. (2005b): Weiter in der Verteilungsfalle – Die Entwicklung der
Einkommensverteilung in 2004 und davor, in: WSI-Mitteilungen 11/2005,
S. 603-605
- Schäfer, C. (2006): Unverdrossene „Lebenslügen-Politik“ – Zur Entwicklung der
Einkommensverteilung, in: WSI-Mitteilungen 11/2006, S. 583-591