

Stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes
zum 7. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung
Drucksache 21/3250

Erkenntnisse noch stärker zur Armutsbekämpfung nutzen!

1. Zusammenfassung

Der 7. ARB enthält umfangreiche und detaillierte Daten sowie vielfältige und wertvolle Erkenntnisse zu Verteilungsfragen, Armut und Reichtum. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften sollte der Gebrauchswert des Berichts noch weiter gesteigert werden. Ausgehend von den wissenschaftlichen Befunden sollten vermehrt konkrete Maßnahmen abgeleitet werden, mit denen soziale Ungleichheit abgebaut und Armut reduziert werden können.

Sehr positiv zu bewerten ist, dass die Themenkomplexe Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit mit rund 50 Berichtsseiten ausführlich und exponiert behandelt werden. Positiv ist ebenfalls, dass geschlechtsspezifische Unterschiede als Querschnittsaufgabe nahezu in allen Kapiteln behandelt werden.

Die Vergleichsrechnungen zu Haushaltstypen, die Mindestsicherungsleistungen oder Erwerbseinkommen und vorgelagerte Leistungen erhalten, sind sehr aufschlussreich und belegen einen immensen Einkommensabstand. Diese Erkenntnisse widerlegen die oft kolportierte These, Arbeit lohne sich nicht und sollten zur Versachlichung der Debatte genutzt werden.

Zur Weiterentwicklung der Armutsberichterstattung schlagen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften vor, zukünftig die Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit der existenzsichernden Leistungen noch genauer zu analysieren, indem die jeweiligen Leistungsniveaus für Haushaltstypen mit den jeweiligen Armutsrisikogrenzen verglichen werden. Zudem sollte für die einzelnen Leistungen untersucht werden, inwieweit die Leistungsberechtigten von sozialer Deprivation betroffen sind. So ließen sich wichtige Erkenntnisse zur „Armutsfestigkeit“ der Leistungssysteme gewinnen, aus denen wiederum konkrete Verbesserungsmaßnahmen abzuleiten wären.

2. Vorbemerkungen

2.1 Relevanz der Armutsbekämpfung

Der Abbau der sozialen Ungleichheit und die Vermeidung bzw. Reduzierung von Armut und sozialer Ausgrenzung gehören zur politischen DNA des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften. Folglich messen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften der Armuts- und Reichtumsberichterstattung eine sehr hohe Bedeutung zu.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften erkennen an, dass das BMAS seit nunmehr über zwei Jahrzehnten mit erheblichen Ressourcen, hohem Engagement und hoher fachlicher Expertise die Armuts- und Reichtumsberichte erarbeitet und somit einen wertvollen Beitrag der Erkenntnisgewinnung zu Fragen der Verteilung und der sozialen Ungleichheit liefert. Gleichwohl sind die einzelnen Armutsberichte daraufhin zu prüfen, welchen Gebrauchswert sie für eine armutsbekämpfende Politik haben: Werden die Ursachen für Armut und soziale Ungleichheit ausreichend tief analysiert und dabei auch ökonomische Strukturen, Macht- und Besitzverhältnisse in den Blick genommen? Welche Schlussfolgerungen werden aus den Befunden der in Auftrag gegebenen Forschungsprojekte gezogen und werden Handlungsempfehlungen für politische Maßnahmen abgeleitet?

Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ist klar: Zentrale politische Handlungsfelder für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ungleichheit sind die Primärverteilung zwischen „Arbeit und Kapital“ und zwischen Erwerbsarbeit und unbezahlter Care-Arbeit, die Rahmensetzungen für Gute Arbeit sowie die Ausgestaltung der Steuer- und Transfersysteme und hier insbesondere die Ausgestaltung der existenzsichernden Sozialleistungen.

Wer Armut bekämpfen will, muss auch den Reichtum in den Blick nehmen: Zum einen stehen die „obszön“ großen und effektiv unverhältnismäßig gering besteuerten Erbschaften, die innerhalb einiger weniger, sehr reicher Familien vererbt werden, einer Verringerung der extremen Ungleichverteilung der Vermögen diametral entgegen. Zum anderen können wir es uns angesichts vieler dringender gesellschaftlicher Aufgaben und Herausforderungen – im Bereich der Armutsbekämpfung und weit darüber hinaus – buchstäblich schlicht nicht leisten, dass sehr hohe Einkommen und sehr große Erbschaften und Vermögen von einer angemessenen Heranziehung zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben weitgehend verschont bleiben.

2.2 Umfang und Aufbau dieser Stellungnahme

Diese Stellungnahme beschränkt sich im Wesentlichen auf folgende Leitfragen:

- Inwiefern wird der 7. ARB den Vorgaben des Bundestages zur Armuts- und Reichtumsforschung gerecht?
- Inwiefern liefern die von der Bundesregierung gesetzten Themenschwerpunkte und die dazu vergebenen Forschungsprojekte relevante und handlungsleitende Erkenntnisse? Welche Erkenntnisse werden konkret präsentiert?

- Welche armutsrelevanten Aspekte fehlen im Bericht?
- Welche armutspolitischen Schlussfolgerungen sind aus den Befunden der Forschungsprojekte zu ziehen und welche zieht die Bundesregierung?
- Inwiefern leitet die Bundesregierung aus den Befunden konkrete Maßnahmen zur Armutsvermeidung bzw. -bekämpfung ab, insbesondere im Hinblick auf die Rahmensetzungen für Gute Arbeit sowie die Weiterentwicklung der existenzsichernden Sozialleistungen?

3. Vorgaben zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung

Seit 2001 wird die Bundesregierung in jeder Legislaturperiode aufgefordert, einen Armuts- und Reichtumsbericht vorzulegen, einschließlich entsprechender abzuleitender Handlungsoptionen zur Vermeidung und Bekämpfung von Armut und Ungleichheit. Grundlage dafür sind die Bundestagsbeschlüsse vom 27.01.2000 und 19.10.2001.

Der 2000 verabschiedete Bundestagsbeschluss enthält u.a. folgende Vorgaben¹:

„Die Berichterstattung muß die Ursachen von Armut und Reichtum darlegen.“

„Der Bericht soll grundlegende gesellschaftliche Perspektiven und **politische Instrumentarien zur Vermeidung und Bekämpfung von Armut entwickeln**. Die regelmäßige Berichterstattung hat die Aufgabe, die Wirkungsweise und Effizienz dieser Instrumente darzulegen.“ (Hervorhebung des DGB)

4. Bewertung des Berichts allgemein

Hinsichtlich der Vorgabe, dass der Armutsbericht „politische Instrumente zur Vermeidung und Bekämpfung der Armut entwickeln soll“, kann und sollte aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften der politische Gebrauchswert der Armutsberichte zukünftig erhöht werden. Der 7. ARB liefert zwar sehr detaillierte und umfangreiche Daten und stellt wertvolle Erkenntnisse vor. Der Bericht hat aber vielfach rein deskriptiven Charakter. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schlagen daher vor, aus den Befunden stärker Handlungsempfehlungen für armuts- und ungleichheitsreduzierende Maßnahmen abzuleiten. Dies könnte entweder durch „Selbstverpflichtungen“ der Bundesregierungen geschehen. Dem stehen aber in der Regel divergierende Interessen der Koalitionäre entgegen. Eine sinnvolle konzeptionelle Weiterentwicklung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung könnte daher sein, einen externen Beraterkreis zu beauftragen, aus den Daten Handlungsempfehlungen abzuleiten. Diese wären dann von der Bundesregierung zu prüfen und zu bewerten.

Ein Vorteil des 7. ARB gegenüber einigen älteren Armutsberichten ist, dass die Darstellung der Ergebnisse der in Auftrag gegebenen Forschungsprojekte, die meist (recht) spezifische

¹ Bundestagsdrucksache 14/999 vom 05. 05. 1999

Teilaspekte behandelt, die wesentlichen Kernindikatoren der Messung von sozialer Ungleichheit, Armut und Reichtum nicht in den Hintergrund bzw. an den Rand drängen. Die Entwicklung der Kernindikatoren wird vielmehr an prominenter Stelle ausführlich dargestellt.

Sehr positiv bewerten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, dass den unterschiedlichen Aspekten von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit im Kapitel „C. Analyse weiterer Lebenslagen, Unterkapitel Erwerbsleben“ im 7. ARB viel Raum eingeräumt wird². Den Aussagen zu den Werten und Vorteilen von betrieblicher Mitbestimmung und der Tarifbindung kann vollumfänglich zugestimmt werden.

— Zum Ausmaß, der Entwicklung und der Struktur der (Langzeit)Arbeitslosigkeit liefert der 7. ARB sehr detaillierte und tiefgehende Daten. Hier wird aber – die oben allgemein angeregte, oftmals im 7. ARB noch fehlende größere Zukunfts- und Handlungsorientierung – sehr konkret als Schwachstelle des Berichts sichtbar. Trotz des Befundes, dass 60,8 Prozent der Arbeitslosen arm bzw. armutsgefährdet sind (2023, EU-SILC) und Arbeitslose somit die höchste Armutsbetroffenheit aller Teilgruppen aufweisen, wird nicht gefragt, welche Sicherungslücken und Defizite im System der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit bestehen und mit welchen politischen Maßnahmen die Armutsbetroffenheit von Arbeitslosen reduziert werden kann.

— Geschlechtsspezifische Unterschiede werden im 7. ARB an vielen Stellen in den einzelnen Kapiteln und bei den Indikatoren behandelt. Insbesondere die umfassende Analyse der Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern im Lebensverlauf liefert höchst aufschlussreiche Ergebnisse über die Entwicklung und den Fortbestand struktureller Geschlechterungleichheiten in Deutschland. Allerdings wird kein Zusammenhang zwischen Einkommensunterschieden und Armutsrisiko hergestellt, auch weil die Ermittlung des Armutsrisikos auf Haushaltsebene erfolgt. Damit wird jedoch der ökonomischen Abhängigkeit, in der sich viele Frauen befinden, und dem damit einhergehenden erhöhten Risiko, in benachteiligten Lebenslagen in Armut abzurutschen, keine Rechnung getragen. Zudem fehlen Handlungsempfehlungen zur Förderung der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben.

An mehreren Stellen wird die sehr hohe Armutsbetroffenheit (27%, 2023 EU-SILC) von Alleinerziehenden – das sind ganz überwiegend Frauen – vertiefend analysiert. Allerdings gibt der 7. ARB auch zur Lebenslage von Alleinerziehenden keine Handlungsempfehlungen, sondern verweist auf den Zehnten Familienbericht des Familienministeriums.³

Eine Stärke des Berichts – das umfangreiche Datenmaterial und die Vielzahl armutsrelevanter Aspekte, die behandelt werden und diese somit erst systematisch sichtbar machen – ist zugleich aber auch eine Schwäche. Die immense Datenmenge droht am Thema Interessierte zu erschlagen und erschwert einen einfachen Zugang zu dem Bericht. Erstrebenswert erscheint daher, einige zentrale Themen und Erkenntnisse des Berichts auszuwählen und für

² Vgl. 7. ARB, S. 255-307

³ Vgl. 7. ARB, S. 124

eine Kurzfassung aufzuarbeiten, die dann einem breiteren Publikum die gesellschaftlich wünschenswerte Auseinandersetzung mit Armuts- und Reichtumsfragen ermöglicht.

5. Bewertung ausgewählter Inhalte und Forschungsprojekte

5.1 Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen

Die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen, auf die ein Leistungsanspruch besteht, ist ein sehr relevantes Problem, da sie die Leistungsfähigkeit der Systeme der Sozialen Sicherung einschränkt. Insbesondere bei den existenzsichernden Leistungen führt eine Nichtinanspruchnahme dazu, dass die armutsvermeidende bzw. armutsreduzierende Wirkung von Sozialtransfers nicht zum Tragen kommt.]

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bewerten es daher sehr positiv, dass für den 7. ARB ein Forschungsprojekt vergeben wurde, das die Ursachen (Motive und Lebenssituationen) für eine Nichtinanspruchnahme beleuchtet, sowie ein 2. Forschungsprojekt, das Ansätze aus dem europäischen Ausland analysiert, die geeignet sein können, die Inanspruchnahme zu erhöhen. Das Phänomen der Nichtinanspruchnahme sollte aber nicht nur qualitativ erforscht, sondern für die einzelnen Mindestsicherungsleistungen auch quantifiziert werden (siehe auch Empfehlungen am Ende), da die vorliegenden Schätzungen zum Ausmaß nicht aktuell sind: Fürs SGB II liegt eine Studie von 2021 vor, fürs SGB XII und das Wohngeld Studien von 2019 sowie für den Kinderzuschlag eine Studie aus 2018.⁴

Bei der qualitativen Studie des ISG zu den Motiven und Hintergründen der Nichtinanspruchnahme wurden 70 Interviews mit potentiell Leistungsberechtigten geführt, die durch Erkenntnisse aus Fokusgruppen mit Akteuren der Armutsbekämpfung ergänzt wurden.

Zu den Ergebnissen heißt es im 7. ARB: „Die Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen ist in der Regel in einem Mosaik von individuellen und institutionellen Rahmenbedingen, falschen Informationen und intrinsisch wie extrinsisch motivierten Werthaltungen begründet, die ineinander spielen.“⁵ Es werden vier Cluster/Muster für eine Nichtinanspruchnahme herausgearbeitet:

- Komplexität, Nachweispflichten, ungünstiges Verhältnis von Aufwand und Ertrag, teils in Kombination mit negativen Erfahrungen mit Sozialbehörden
- Stigmatisierungsängste und Schamgefühle im Falle eines Leistungsbezugs
- Vorhandensein von finanziellen Alternativen, zusammentreffend mit der Einschätzung, die Antragstellung sei zu kompliziert
- Wunsch, nicht auf staatliche Leistungen angewiesen zu sein, kumuliert mit bürokratischen Hemmnissen.

⁴ Vgl. 7.ARB Tabelle 4.4.1 auf S. 153ff

⁵ Vgl. 7. ARB, S. 162

Die Studie des RWI nennt – ausgehend von ausgewerteten Maßnahmen aus dem europäischen Ausland – folgende Handlungsfelder⁶:

- Informationsinterventionen (Informationskampagnen, gezielte Ansprache potenziell Leistungsberechtigter, Einsatz unterschiedlicher Medienformate)
- Digitalisierungsmaßnahmen (Digitalisierung von Antragsverfahren, automatisierter Austausch und Verwendung vorhandener Daten (Once-Only-Prinzip), Abbau Stigmatisierungsbefürchtungen) – immer nur ergänzend zu analogen Kommunikationswegen
- Lokale Beratungs- und Unterstützungsangebote und proaktive Ansprache
- Maßnahmen zur Beantragung und Auszahlung von Leistungen (z.B. durch Bündelung von Anträgen oder Antragskomponenten in einem Vorgang).

Die Bundesregierung verzichtet leider im 7. ARB vollständig darauf, aus den vorstehenden Erkenntnissen konkrete Maßnahmen abzuleiten, wie bei den in Deutschland bestehenden existenzsichernden Leistungen die Inanspruchnahme erhöht werden kann.

Ausgehend von den herausgearbeiteten Gründen für eine Nichtinanspruchnahme sowie den Erfahrungen aus dem Ausland wäre es beispielsweise sehr naheliegend,

- die diffamierende und stigmatisierte Kampagne gegen das Bürgergeld zu beenden und die Debatte zu versachlichen oder
- beispielsweise bei Bescheiden über einen niedrigen Anspruch auf Arbeitslosengeld Hinweise und Links zu möglicherweise bestehenden, ergänzenden Ansprüchen auf Wohngeld beizulegen – idealerweise verbunden mit einem Hinweis auf einen Wohngeldrechner und einem vorausgefüllten Antragsformular (proaktive Ansprache und automatisierte Verwendung vorhandener Daten) oder
- für einkommensschwache Familien den Verschiebeparkplatz zwischen Kinderzuschlag und Bürgergeldleistungen zu beenden, indem Familienkassen und Jobcenter Anlaufstellen ("Frontdesk") für alle kindbezogenen Leistungen sind und die Antragsbearbeitung von der zuständigen Behörde im Hintergrund ("Backoffice") erfolgt.

5.2 Beteiligung von Menschen mit Armutserfahrungen

Der Beteiligungsprozess wurde vom Organisationsberatungsinstitut Thüringen e.V. (ORBIT) durchgeführt, und zwar in Form einer Online-Befragung, Beteiligungsforen, die sich an Personen richteten, die in der Sozialarbeit und Armutsprävention arbeiten, sowie Fokusgruppen, für die gezielt Personen aus schwer zu erreichenden Gruppen angesprochen wurden.

⁶ Vgl. 7. ARB, S. 165ff

Ein zentrales – und wenig überraschendes – Ergebnis⁷ ist, dass Menschen mit Armutserfahrung als größte Herausforderungen angaben, zuvorderst unter mangelnden finanziellen Mitteln zu leiden. Ebenfalls sehr häufig angegeben wurden die Abhängigkeit von staatlichen Unterstützungsleistungen (76 Prozent), das Gefühl, sich nicht als gleichwertiger Teil der Gesellschaft zu fühlen (64 Prozent), und gesundheitliche Probleme (61 Prozent).

77 Prozent der Beteiligten mit Armutserfahrung geben an, dass es ihnen „schlechter als den meisten“ geht. 83 Prozent der Befragten mit Armutserfahrung glauben, dass Menschen mit Armutserfahrung in Deutschland zumindest „hin und wieder“ diskriminiert oder benachteiligt werden. Bei Ämtern und Behörden fühlen sich rund 46 Prozent der Beteiligten mit Armutserfahrung „ständig“ diskriminiert, 49 Prozent „hin und wieder“. Der letztgenannte Befund deutet auf einen erheblichen Handlungsbedarf bezogen auf die Arbeitsweise von Sozialbehörden hin. Leider verzichtet die Bundesregierung im 7. ARB weitgehend darauf, aus den Erkenntnissen des Beteiligungsprozesses Konsequenzen und Handlungsempfehlungen abzuleiten.

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften ist die Einbeziehung von Menschen mit Armutserfahrung grundsätzlich sehr positiv zu bewerten. Die Sichtweisen der Betroffenen können wichtige Erkenntnisse zu den Auswirkungen von Armutslagen und zu notwendigen Gegenmaßnahmen liefern. Aus gewerkschaftlicher Sicht wäre in der weiteren Auswertung des 7. ARB auch vergleichend zu prüfen, ob das diesmal gewählte Verfahren der Beauftragung eines Instituts oder die bis zum 6. ARB praktizierte Beteiligung von Menschen mit Armutserfahrung mittels Veranstaltungsformaten der Nationalen Armutskonferenz einen höheren und „authentischeren“ Erkenntnisgewinn liefert.

5.3 Verteilungswirkungen der aktuellen Preisniveausteigerungen

Die Analyse des 7. ARB zur Inflationsbelastung basiert auf dem Forschungsprojekt „Verteilungswirkung der aktuellen Preisniveausteigerungen“ des IZA, einer Literaturstudie, in der bereits vorliegende Berechnungen zusammengetragen und ausgewertet werden. Das zentrale Ergebnis fasst der 7. ARB so zusammen: „Haushalte mit geringeren Einkommen [sind] relativ zu ihrem Haushaltsnettoeinkommen stärker von hohen Preisanstiegen belastet, da sie für einen größeren prozentualen Anteil ihres Konsums deutlich erhöhte Ausgaben tätigen müssen.“⁸ Da es sich bei den Hauptpreistreibern - Mobilitäts- und Haushaltsenergie sowie Nahrungsmittel – um Ausgaben zur Deckung des Grundbedarfs handelt, sind diese Ausgaben kaum substituierbar; zudem fehlen unteren Einkommensgruppen Ersparnisse, um inflationsbedingte Mehrausgaben kompensieren zu können.

Im Ergebnis – dies wird im 7. ARB nicht explizit ausgesprochen – verschärft die Inflationsbelastung soziale Ungleichheit und Armutslagen, ohne dass sich dies im zentralen (und wichtigen) Indikator der Armutsquoten niederschlägt. Denn die Armutsquoten sind rein

⁷ Vgl. zu den nachfolgend zitierten Ergebnissen 7. ARB, S. 61ff

⁸ 7. ARB, S. 71

einkommensbezogen und bilden somit nicht ab, wenn sich die effektive Kaufkraft bei geringen Einkommen inflationsbedingt verkleinert.

Im Hinblick auf eine armutsvermeidende bzw. -reduzierende Politik wäre es naheliegend und aufschlussreich gewesen, die extremen und unterschiedlich erfahrenen Preissteigerungen insbesondere der Jahre 2022/2023 mit der Niveauentwicklung existenzsichernder Leistungen in Beziehung zu setzen. Denn es stellt sich die Frage, ob das Existenzminimum, das laut Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts jederzeit sichergestellt sein muss, durch die Inflation unterschritten wurde und ob politisch stärker gegengesteuert hätte werden müssen. Für das Bürgergeld lässt sich nachweisen, dass Leistungsberechtigte massive kumulierte Kaufkraftverluste hinnehmen mussten, die durch die beiden Erhöhungen 2023 und 2024 nur teilweise und bis heute (Sommer 2025) nicht vollständig kompensiert wurden.⁹

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften wäre es im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ein lohnendes Projekt, wissenschaftsbasiert über Anpassungsmechanismen zu diskutieren, die bei existenzsichernden Sozialleistungen einen besseren Erhalt der effektiven Kaufkraft für unterschiedlichste Personengruppen sicherstellen. Dies ist – auch ganz unabhängig von den „Teuerungsjahren“ 2022/2023 – für die zukünftige Leistungsfähigkeit existenzsichernder Leistungssysteme von immenser Bedeutung.

In dem Kapitel zur Inflationsbelastung werden auch die diversen „Maßnahmen der Bundesregierung zur Abmilderung der Auswirkungen der Energiekrise“ detailliert referiert. Positiv ist in diesem Kontext zu bewerten, dass auch kritische wissenschaftliche Befunde zitiert und so die Maßnahmen transparent und differenziert bewertet werden:

„Die Autorinnen und Autoren halten aber auch fest, dass die immensen hierfür eingesetzten Mittel nicht effizient dort eingesetzt worden sind, wo sie am dringendsten gebraucht wurden.“¹⁰

„Hohe staatliche Kompensationen auch in höheren Einkommensbereichen sprächen für eine mangelnde Zielgenauigkeit vieler Maßnahmen. Hohe Streu- und Mitnahmeeffekte seien die Folge. Die Politik solle daher zukünftig mit ihren Kriseninstrumenten vornehmlich bedürftige Haushalte unterstützen. Die Autoren weisen damit wie auch Isaak et al. (2023) darauf hin, dass die Entlastung nicht bedürftiger Haushalte ein ineffizienter Einsatz von Steuermitteln ist. Entlastungspakete nach dem Gießkannen-Prinzip verengten den fiskalischen Spielraum in anderen Politikfeldern oder verschoben die Lasten in die Zukunft.“¹¹

Eine Ursache für die wenig zielgerichteten Unterstützungsleistungen war, dass kein Zahlungsweg bestand, über den finanzielle Leistungen direkt an private Haushalte abgewickelt werden konnten. Mittlerweile ist ein solcher Direktzahlungsmechanismus technisch eingerichtet, bei dem die Steueridentifikationsnummern mit den Kontodaten verknüpft werden.

⁹ Vgl. Martin Künkler: „Neue Grundsicherung« – Was bleibt von der Bürgergeldreform?“, in: Soziale Sicherheit 8-9/2025, S. 12

¹⁰ 7. ARB, S. 81

¹¹ 7. ARB, S. 81

Dieser Mechanismus muss aber noch weiterentwickelt werden, um einkommensabhängige Geldtransfers zu ermöglichen.

5.4 Existenzsichernde Sozialleistungen

Der 7. ARB beinhaltet auch eine ausführliche Darstellung (21 Seiten) „bedürftigkeitsgeprüfte[r] und einkommensorientierte[r] Sozialleistungen“¹². Dabei werden die Ziele und Zielgruppen, Strukturprinzipien, Leistungskomponenten und der Leistungsumfang der einzelnen Leistungen dargestellt sowie gesetzliche Änderungen aus der jüngeren Vergangenheit nachgezeichnet – beispielsweise im SGB II die Einführung des Bürgergeldes.

Erfreulicherweise beschränkt sich der 7. ARB nicht auf eine reine Darstellung der existenzsichernden Leistungen, sondern zeigt auch auf, wie sich die verfügbaren Haushaltseinkommen für 4 beispielhafte Haushaltstypen¹³ in verschiedenen Varianten der Erwerbsbeteiligung¹⁴ zwischen 2021 und 2024 verändert haben. Dabei werden neben dem Erwerbseinkommen das Bürgergeld, das Wohngeld, das Kindergeld und der Kinderzuschlag einbezogen sowie die im Vergleichszeitraum erfolgten Leistungsverbesserungen berücksichtigt.

Zentrale Ergebnisse des Einkommensvergleichs sind:

- Es zeigen sich deutliche nominelle Zuwächse bei den verfügbaren Einkommen zwischen 22 Prozent (Single ohne Erwerbseinkommen) und 32 Prozent (Paar mit 2 Kindern, 1 x Vollzeit, 1 x Teilzeit).
- Die Einkommenszuwächse bei den Erwerbstätigen-Haushalten sind höher als bei den Haushalten ohne Erwerbseinkommen – hier wirken sich neben den Verbesserungen bei den Sozialleistungen der erhöhte Mindestlohn, die Erhöhung der Midi-Job-Grenze sowie der verbesserte Freibetrag für Erwerbstätige im Bürgergeld¹⁵ einkommenserhöhend aus.
- Die Einkommenszuwächse bei Haushalten mit Kindern sind höher als in Haushalten ohne Kinder – hier wirken zusätzlich die Verbesserungen beim Kindergeld und Kinderzuschlag.
- Der „Lohnabstand“ ist beträchtlich; er beträgt beispielsweise beim Alleinerziehenden-Haushalt 667 Euro und beim Paarhaushalt mit 2 Kindern 1.185 Euro.

¹² Vgl. 7. ARB, Kapitel 4, S. 130-151

¹³ Single-Haushalt, Paar-Haushalt ohne Kind, Alleinerziehenden-Haushalt mit einem Kind, Paar-Haushalt mit zwei Kindern

¹⁴ Die Varianten sind: ohne Erwerbseinkommen, Vollzeit, Teilzeit sowie bei den Paar-Haushalten zusätzlich die Kombination Vollzeit plus Minijob und Vollzeit plus Teilzeit; alle Erwerbseinkommen entsprechen dem Mindestlohn.

¹⁵ Im Einkommenssegment zwischen 520 und 1.000 brutto wurde der Anrechnungssatz von 80 auf 70 Prozent abgesenkt. Vgl. § 11b Abs. 3 SGB II

Die Aussagekraft dieser Analyse ist aber beschränkt und die Analyse enthält zudem eine Leerstelle:

Bei den deutlichen Einkommenszuwächsen handelt es sich um nominelle Werte, die die Preisentwicklung nicht berücksichtigen. Diese war aber gerade im Zeitraum 2021 bis 2024 durch extreme Preisanstiege geprägt. So stieg der regelbedarfsrelevante Preisindex, der das Ausgabenverhalten einkommensschwacher Haushalte realistischer abbildet als der allgemeine Verbraucherpreisindex, von 2021 von 102,0 (Jahresdurchschnitt) auf 121,5 im Dezember 2024 an, was Preissteigerungen in Höhe von 19,5 Prozent entspricht.¹⁶

Gerade im Rahmen der Armutsberichterstattung wäre es zudem naheliegend und informativ gewesen, die in der Analyse ausgewiesenen verfügbaren Einkommen der Beispielhaushaltstypen mit den jeweiligen Armutsrisikogrenzen für diese Haushaltstypen zu vergleichen. Dies hätte wertvolle Erkenntnisse zur „Armutsfestigkeit“ der bestehenden existenzsichernden Leistungen ergeben.

In diesem Kapitel zu existenzsichernden Leistungen postuliert die Bundesregierung zudem: „Die Mindestsicherungssysteme sind in ihrer Leistungshöhe so ausgestaltet, dass der verfassungsrechtliche Auftrag, das soziokulturelle Existenzminimum zu garantieren, erfüllt wird.“¹⁷

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben erhebliche Zweifel an der Richtigkeit dieser Behauptung. Nachdem das Bundesverfassungsgericht 2014 sinngemäß festgestellt hat, dass die Regelsätze gerade eben noch so das Existenzminimum abdecken und der Gesetzgeber an die Grenze dessen gegangen sei, was verfassungsrechtlich zulässig sei¹⁸, erfolgten zwischenzeitlich mehrere Neufestsetzungen und jährliche Anpassungen nach sehr kritikwürdigen Methoden. Zudem kompensierten die Erhöhungen 2023 und 2024 die inflationsbedingten, kumulierten Kaufkraftverluste nur teilweise. Es ist somit keineswegs sicher davon auszugehen, dass die aktuellen Regelsätze das soziokulturelle Existenzminimum abdecken.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern die Bundesregierung auf, anlässlich der bevorstehenden Neuermittlung der Regelsätze anhand der Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2023 in diesem Jahr ein verbessertes und realitätsgerechtes Herleitungsverfahren vorzulegen, das ohne Zirkelschlüsse¹⁹ auskommt und auf willkürliche Streichungen einzelner Ausgabenpositionen als „nicht regelsatzrelevant“ verzichtet.

Leider verzichtet die Bundesregierung darauf, Überlegungen zu ggf. bestehenden Sicherungslücken und zu Defiziten bei den bedürftigkeitsgeprüften und einkommensabhängigen Leistungen anzustellen und Ansätze zur Weiterentwicklung der Leistungen zu präsentieren.

¹⁶ Eigene Berechnungen des DGB nach Daten des Statistischen Bundesamtes.

¹⁷ 7. ARB, S. 150

¹⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014

¹⁹ Nach dem bisher angewendeten Verfahren befinden sich in der Referenzgruppe auch Haushalte mit einem Einkommen unterhalb des Bürgergeldniveaus (verdeckte Armut).

Beim Bürgergeld wird ein Ausblick nach vorne insofern gegeben, dass auf die Vereinbarungen im Koalitionsvertrag zur „Neuen Grundsicherung“ verwiesen wird²⁰, sowie beim Wohngeld²¹ auf die Sozialstaatskommission.

Zwar mag es nicht überraschen, dass eine Koalition mit weltanschaulich sehr unterschiedlichen Ansichten zu Verteilungsfragen sich schwertut, ein Arbeitsprogramm zur Weiterentwicklung der existenzsichernden Leistungen und somit ein Programm zur Armutsreduzierung zu entwickeln. Im Ergebnis ist es aber eine Schwäche des Berichts, dass eine zukunftsgerichtete Handlungsorientierung weitgehend fehlt.

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften sollten u.a. – beispielhaft genannt – folgende, in der Fachöffentlichkeit entwickelte Ansätze diskutiert werden:

- Bezogen auf die unterschiedlichen Unterstützungsbedarfe und Lebenslagen jeweils eine Leistungsgewährung (wie) aus einer Hand mit einer Anlaufstelle (Frontdesk), die berät und Anträge entgegennimmt und einer Antragsbearbeitung durch die zuständigen Sozialbehörden (Back-Office).
- Für kinderzuschlagsberechtigte Familien die Integration einer Wohnkostenpauschale in den Kinderzuschlag oder zumindest die Administration des Wohngeldes direkt durch die Familienkasse (erspart Familien den Gang zu einer zweiten Sozialbehörde und ein zweites Antragsverfahren).
- Ersatz der parallelen Einkommensanrechnung beim Kinderzuschlag und Wohngeld durch eine „kaskadenhafte“ Anrechnung (senkt hohe Grenzbelastungen).

5.5 Soziale Mobilität im Lebensverlauf

Die Bundesregierung legt im 7. ARB ebenfalls "[...]einen Fokus auf die Entwicklung der sozialen Mobilität, also die Frage, ob es gelingt, die individuelle soziale Position in einer Gesellschaft zu verändern, da dieses meritokratische Prinzip eines der wichtigsten Versprechen der sozialen Marktwirtschaft darstellt."²² Der Schwerpunkt liegt beim 7.ARB auf der intragenerationalen Mobilität, also sozialen Auf- und Abstiegsprozessen innerhalb eines Lebenszyklus, da die intergenerationale Mobilität ausführlich in früheren Berichten behandelt wurde. Dazu wurden zwei Forschungsprojekte in Auftrag gegeben: Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) untersuchte dabei insbesondere "Geschlechtsspezifische Unterschiede bei Einkommen und Erwerbsverläufen", während das Forschungsinstitut SOCIUM der Universität Bremen die Wahrscheinlichkeit des Eintritts verschiedener Lebensereignisse und deren Auswirkungen auf soziale Auf- und Abstiegsprozesse analysierte.

²⁰Vgl. 7. ARB, S. 172

²¹ Vgl. 7. ARB, S. 142

²² 7. ARB, S. 176

In der Studie des ZEW wurden verschiedene Geburtskohorten (Jahrgänge 1940–1989) miteinander verglichen. Dabei zeigen sich deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede, die insbesondere durch Lebensereignisse wie die Geburt eines Kindes oder die Pflege von Angehörigen entstehen bzw. verstärkt werden. Solche Ereignisse führen häufig zu einer ungleichen Aufteilung von Erwerbsarbeit und unbezahlter Sorgearbeit, was vor allem Frauen im Erwerbsverlauf benachteiligt. Während die Kinderzahl bei Frauen einen erheblichen Einfluss auf die Erwerbsbiografie hat, bleibt sie bei Männern weitgehend ohne Wirkung.

Im 7. ARB wird diese ungleiche Arbeitsaufteilung vor allem auf politische Rahmenbedingungen wie „[...] das Ehegattensplitting, Minijobs oder die kostenlose Mitversicherung verheirateter Frauen“²³ in Paarhaushalten zurückgeführt. Anzumerken ist dabei, dass in der Studie des ZEW die umfassenden familienpolitischen Reformen seit den 2010er Jahren nicht berücksichtigt werden konnten, da stets gesamte Lebensverläufe betrachtet wurden. Ergebnisse jüngerer Kohorten deuten jedoch darauf hin, dass „[...] die Reformen der 2000er Jahre, also der Ausbau der Kinderbetreuung und die Einführung des Elterngeldes [...]“ (Arnemann et al., 2025, S. 92) insbesondere für Frauen zu einer schnelleren Rückkehr ins Erwerbsleben geführt haben. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schlagen vor, die geschlechtsspezifischen Unterschiede auch nach 2010 vertieft zu analysieren, auch wenn keine vollständigen Lebensläufe betrachtet werden können.

Trotz der beschriebenen Entwicklungen bleibt eine große Geschlechterlücke in den Erwerbseinkommen bestehen. Arnemann et al. (2025)²⁴ zeigen, dass sich diese in zwanzig Jahren zwar um rund sechs Prozentpunkte von 46 auf 40 Prozent verringert hat. Zugleich aber betonen sie, dass es bei gleichbleibendem Tempo noch 133 Jahre dauern würde, bis die Lücke vollständig geschlossen wäre. Konkrete politische Maßnahmen, die die Angleichung der Einkommen von Frauen und Männern befördern bzw. beschleunigen würde, werden im 7. ARB allerdings nicht vorgeschlagen. Zudem fehlt eine Diskussion der Folgen, die das Einkommensgefälle für Frauen nach sich zieht, wie wirtschaftliche Abhängigkeit und ein erhöhtes Armutsrisiko in benachteiligenden Lebenslagen.

Die Ergebnisse der zweiten Studie (SOCIUM), in der die Lebensereignisse in Abhängigkeit der sozialen Lagen untersucht wurden, zeigen einen deutlichen sozialen Gradienten: Positive Ereignisse wie die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, die erste Geburt, Wohneigentum oder Erbschaften treten häufiger in höheren sozialen Lagen auf, während Einkommensrückgänge, Erkrankungen und Erwerbslosigkeit vor allem in unteren Lagen konzentriert sind. Dadurch entstehen im Lebensverlauf kumulative Nachteile für sozial benachteiligte Gruppen, während sich Vorteile in höheren Lagen gegenseitig verstärken. So können wohlhabende Personen zum Beispiel ihre Care-Arbeit im Durchschnitt doppelt so häufig reduzieren wie Personen in Armut, was sie privilegiert und zusätzliche Chancen auf Erwerbsarbeit und

²³ 7.ARB, S. 179

²⁴ Arnemann, L., Riedel, L., & Stichnoth, H. (2025). Soziale Mobilität: Lebensverlaufs- und Kohortenanalysen. Geschlechtsspezifische Unterschiede bei Einkommen und Erwerbsbeteiligung, wichtige Einflussfaktoren und Ereignisse. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Einkommen eröffnet. Auch beim Wohneigentum, Sparverhalten und bei Erbschaften zeigt sich dieser Gradient deutlich: In höheren Lagen gelingt Vermögensaufbau wesentlich häufiger, wodurch sich bestehende Ungleichheiten verfestigen. Eine geschlechterdifferenzierte Analyse der Daten wäre mit Sicherheit aufschlussreich gewesen, fehlt an dieser Stelle jedoch.

Ein besonders interessanter Abschnitt des 7. ARBs widmet sich den Faktoren, die den Aufstieg aus Armut begünstigen, erhält jedoch insgesamt zu wenig Aufmerksamkeit. Die Autor*innen betonen dabei, dass sich aufgrund der kumulierten Nachteile in unteren sozialen Lagen nur wenige Variablen eindeutig als aufstiegsfördernd identifizieren lassen. Als wichtigster zentraler Faktor für den sozialen Aufstieg aus der Armuts-Lage gilt erwartungsgemäß die Erwerbstätigkeit. Unter Berücksichtigung dieser können ein paar wenige Einflussfaktoren identifiziert werden, die den sozialen Aufstieg begünstigen. Zum einen erhöht sich bei einer deutlichen Einkommenssteigerung die Wahrscheinlichkeit, Armut zu überwinden um rund 22 Prozentpunkte, zum anderen haben Westdeutsche und Alleinerziehende höhere Aufstiegschancen – sofern ein positives Lebensereignis wie eine Arbeitsaufnahme oder „Verpartnerung“ eintritt und Personen mit Migrationshintergrund geringere Aufstiegschancen.

Darüber hinaus können auch der Erwerb von Wohneigentum und Sparmaßnahmen – beides können arme Haushalte nur äußerst selten erwerben oder bewerkstelligen – die Aufstiegs-wahrscheinlichkeit um 40 Prozentpunkte (Erwerb Wohneigentum) bzw. um 22 Prozentpunkte (Sparen) erhöhen.

Grundsätzlich sind die Machart der Forschungsprojekte zur sozialen Mobilität aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften positiv zu bewerten. Auf der einen Seite werden die nach wie vor bestehenden Geschlechterunterschiede in Bezug auf Erwerbsumfang und –einkommen sowie die positiven Entwicklungen infolge sozialpolitischer Reformen nach den 2000er Jahren beschrieben, auf der anderen Seite werden die Mehrfachbenachteiligungen unterer sozialer Gruppen deutlich.

Leider fehlt aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Ergebnissen sowie eine Ableitung entsprechender politischer Maßnahmen. Dadurch bleibt das Potenzial der empirischen Befunde für eine gezielte Förderung von Gleichstellung und der Verbesserung der Aufstiegschancen sozialbenachteiligter Gruppen ungenutzt.

5.6 Einkommens- und Vermögensverteilung

In diesem Kapitel werden die üblichen Indikatoren der Einkommens- und Vermögensverteilung dargestellt und erläutert. Die Einkommensungleichheit im Zeitraum 2010 bis 2021 ist leicht gestiegen (Gini-Koeffizient steigt von 0,29 auf 0,31)²⁵, die Vermögensungleichheit ist

²⁵ Ein Gini-Koeffizient mit dem Wert „0“ entspricht einer vollständigen Gleichverteilung, d.h. alle Personen verfügen über Einkommen bzw. Vermögen in der gleichen Höhe. Ein Gini-Koeffizient mit dem Wert „1“ bedeutet, dass eine Person alles besitzt und alle anderen nichts.

leicht gesunken (Gini-Koeffizient sinkt von 0,77 auf 0,72), wobei der Wert immer noch eine extrem hohe Konzentration der Vermögen in den Händen einiger weniger ausdrückt.

Bei der Betrachtung der einzelnen Einkommensperzentile bestätigt sich der Befund einer zunehmenden Einkommensungleichheit: So stiegen die realen Einkommen im ärmsten Perzentil über die letzten 10 Jahre hinweg nur leicht an (+5 Prozent). In den obersten Einkommensrängen zeigten sich im 10-Jahresvergleich Zugewinne von etwa 20 Prozent. Der 7. ARB fasst treffend zusammen: „Ganz allgemein zeigt sich: je höher die Position in der Einkommensverteilung ist, desto höher sind die Einkommenszuwächse.“²⁶

Nach dem Konzept der Sozialen Lebenslagen zeigt sich im langfristigen Vergleich (1984-2020) eine erhebliche und besorgniserregende Zunahme der Ungleichverteilung: Der Anteil der Mitte schrumpft und die Anteile der Ränder wachsen deutlich.²⁷

Hochproblematisch ist aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften, dass in dem Kapitel zur Einkommens- und Vermögensverteilung ergänzend zur regulären und etablierten Armutsrisikogrenze eine neue Größe, eine sogenannte „verankerte Armutsrisikoquote“ eingeführt wird. Dabei wird die Armutsrisikoquote – also der Anteil der Personen mit einem Einkommen unter 60 Prozent des Medians – in den Jahren 2011 bis 2020 jeweils auf die Armutsrisikogrenze – also die Einkommensschwelle, die 60 Prozent des Medians entspricht – des Jahres 2010 bezogen („fixierte Armutsrisikogrenze“).²⁸

Dieser methodische Ansatz widerspricht dem richtigen und aussagekräftigen Konzept der relativen Einkommensarmut und ist geeignet, das Ausmaß der Armut kleinzurechnen und zu relativieren. Wesentlich für das Konzept der relativen Einkommensarmut ist, dass Armutslagen als Ausdruck sozialer Ungleichheit und als „Abgehängt-Sein“ von der Wohlstandsnormalität in der Mitte der Gesellschaft betrachtet wird. Arme Haushalte sind arm, weil sie über so wenig materielle Mittel verfügen, dass sie ihre Lebensführung im Vergleich zu den Möglichkeiten der Mitte erheblich einschränken müssen. Selbstverständlich muss deshalb bei der Messung von Armut das individuelle Haushaltseinkommen immer in Bezug zum aktuellen Median-Einkommen und daraus abgeleitet der aktuellen 60-Prozent-Armutsgrenze gesetzt werden. Eine Bezugnahme auf einen Schwellenwert von vor 10 Jahren negiert die zwischenzeitlich erfolgte gesellschaftliche Entwicklung und die Wohlstandszuwächse in der Mitte und ist für eine Messung der relativen Armut gänzlich ungeeignet.

Im Sinne der vom DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften eingeforderten tieferen Ursachenanalyse festgestellter Verteilungsbefunde ist positiv zu bewerten, dass der 7.ARB hier

²⁶ 7. ARB, S. 92

²⁷ Vgl. Groh-Samberg, O., Schulz, W., Gerlitz, J.-Y., Bering, H., & Przybys, J. (2025). Entstehung und Bedeutung der sozialen Lage im Lebensverlauf. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, S. 17

²⁸ Vgl. 7. ARB, S. 94

bezogen auf die gestiegene Ungleichverteilung der Einkommen Ursachen und Einflussfaktoren benennt: Die Entwicklung der Reallöhne und die Entlastungen im Steuer- und Abgabensystem (von denen hohe Einkommen stärker profitieren) sowie die Zuwanderung.²⁹

5.7 Erkenntnisse zu Vermögensaufbau und Vermögensmobilität

Die für den 7. ARB maßgebende Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) betrachtete im Zeitraum von 2002 bis 2017 die Vermögenszuwächse in Deutschland und die Faktoren, die diese begünstigten. Dabei wurden sowohl die Rolle von Erbschaften und Schenkungen als auch die gestiegenen Immobilienpreise und ihre Auswirkungen auf die Vermögensentwicklung untersucht.

In den betrachteten 15 Jahren haben rund 10 Prozent der Erwachsenen in Deutschland Erbschaften oder Schenkungen erhalten. Die Gesamtbeträge sind dabei jedoch stark ungleich verteilt: Das oberste Dezil der Begünstigten (etwa das oberste Prozent der Gesamtbevölkerung) erhielt knapp die Hälfte des übertragenen Vermögens, während die unteren 50 Prozent lediglich rund 7 Prozent erhielten. Zudem zeigt sich eine deutliche Ost-West-Divergenz: Ostdeutsche erhielten im Schnitt 52.000 Euro, Westdeutsche durchschnittlich 92.000 Euro.

Darüber hinaus sind die Immobilienpreise insbesondere in städtischen Ballungsgebieten überdurchschnittlich stark gestiegen. Dadurch wuchsen die Immobilienvermögen zwischen 2012 und 2017 um fast 40 Prozent. Im 7. ARB wird richtigerweise festgehalten, dass hiervon vor allem Haushalte mit vergleichsweise hohen Einkommen profitiert haben. Während die Einkommen im betrachteten Zeitraum nur um etwa 10 bis 15 Prozent zunahmen, stiegen die Immobilienpreise um rund 60 Prozent. Zugleich ist die Erschwinglichkeit von Immobilien insbesondere seit 2020 drastisch gesunken, sodass sich viele Menschen den Erwerb einer Immobilie kaum noch leisten können.

Mit Blick auf die Vermögensmobilität kommt die DIW-Studie zu dem Ergebnis, dass sich die Auf- und Abstiegswahrscheinlichkeiten innerhalb der Gesellschaft stark nach Vermögensgruppen unterscheiden. Während 74 Prozent des obersten Quartils zwischen 2002 und 2017 in dieser Gruppe verblieben, waren es in den mittleren Quartilen nur etwa 30 bis 40 Prozent und im untersten Quartil knapp die Hälfte. Das bedeutet: Wer viel Vermögen besitzt, wird mit großer Wahrscheinlichkeit auch vermögend bleiben. Eine differenziertere Betrachtung – etwa nach Dezilen – wäre hier wünschenswert gewesen.

Die DIW-Studie zu Vermögensaufbau und Vermögensmobilität liefert aufschlussreiche Erkenntnisse darüber, in welchem Maße Vermögende in Deutschland zwischen 2002 und 2017 durch gestiegene Immobilienpreise, Erbschaften und Schenkungen weiter profitiert haben. Eine vertiefte inhaltliche Auseinandersetzung mit diesen Ergebnissen fehlt im 7. ARB weitgehend – aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften eine verpasste Chan-

²⁹ 7. ARB, S. 96f

ce. Zudem wäre eine geschlechterdifferenzierte Analyse interessant gewesen, da Geschlechterungleichheiten nicht nur bei den Einkommen, sondern auch bei den Vermögen, bei Erbschaften und Schenkungen bestehen.

5.8 Subjektive Wahrnehmungen und Sichtweisen zu Armut, Reichtum und sozialer Mobilität

Das DIW Econ hat in Abstimmung mit dem BMAS eine repräsentative Bevölkerungsbefragung (ARB-Survey) durchgeführt, die einen Vergleich zwischen subjektiven Einschätzungen und tatsächlichen statistischen Daten ermöglicht. Die Befragungen fanden in den Jahren 2019 und 2023 statt. Die Teilnehmenden wurden unter anderem dazu befragt, wo nach ihrer Wahrnehmung die Armutschwelle liegt. Dabei zeigt sich, dass die tatsächliche Armutsgefährdungsschwelle 2023 mit 1.304 Euro für Einpersonenhaushalte deutlich höher lag als 2019 (1.178 Euro). Zugleich näherten sich laut Autor*innen die subjektiven Einschätzungen aufgrund der stärkeren Sensibilisierung – infolge von Inflation und der Auseinandersetzung damit – der tatsächlichen Schwelle an: Die subjektiv genannte Grenze von 1.280 Euro unterschied sich 2023 nicht mehr signifikant von der statistischen Schwelle (Liebig et al., 2025, S. 25)³⁰. Interessant ist auch: "Einkommensreiche schätzen die Armutschwelle um mehr als 50 Prozent höher ein als Menschen mit niedrigen Einkommen (1.447 Euro gegenüber 921 Euro)."³¹

Diese Unterschiede in der Beurteilung spiegeln sich auch in der Bewertung der eigenen Lebenslage wider. Hierbei wird deutlich, dass Menschen mit einem Einkommen unterhalb der Armutschwelle ihre eigene Situation in Bezug auf soziale Aspekte (Gesundheit; Sozialkontakte; Möglichkeit, Dinge zu tun, die einem wichtig sind) signifikant niedriger bewerten als Personen mit höheren Einkommen. Darüber hinaus unterscheiden sich die Zukunftserwartungen zwischen den Einkommensgruppen deutlich: „Von den Befragten, die als "einkommensarm" bezeichnet werden, erwarten 21,9 Prozent in der Zukunft eine negative Entwicklung, während dieser Anteil bei Menschen in der Gruppe "Einkommenswohlhabenheit" mit 5,1 Prozent deutlich niedriger ist."³²

Die Preissteigerungen infolge der jüngsten Krisen haben ebenfalls besonders Personen in den unteren Einkommensgruppen zu spüren bekommen: "Im Durchschnitt haben Personen aus der untersten Einkommensgruppe in 45,3 Prozent der elf abgefragten Konsumbereiche preisbedingt ihren Konsum eingeschränkt. In weiteren 17,7 Prozent war für diese Menschen – erneut im Durchschnitt – kein weiterer Verzicht möglich."³³ Dieses Ergebnis deckt sich mit weiteren Befunden des 7. ARB und unterstreicht nochmal die Dringlichkeit der Entlastung unterer Einkommensgruppen infolge der preisbedingten Inflation.

³⁰ Liebig, S., Priem, M., & Winkler, A.-C. (2025). Wahrnehmungen von Armut und Reichtum und Einstellungen zu Verteilungsfragen. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

³¹ 7. ARB, S. 241

³² 7. ARB, S. 249

³³ 7. ARB, S. 254

Hinsichtlich der Einschätzungen zur sozialen Mobilität zeigt sich, dass die subjektive Bewertung der intergenerationalen Auf- und Abstiegsmöglichkeiten zwischen 2019 und 2023 deutlich zurückgegangen ist: Der Anteil der Personen, die ihre eigene Position schlechter als die ihrer Eltern einschätzen, hat sich um 10 Prozentpunkte erhöht. Das ist insbesondere aufgrund des kurzen Abstands der Befragungen von nur vier Jahren ein substantieller Anstieg.

Wie auch in anderen Forschungsprojekten des 7. ARB sind die Ergebnisse der Studie des DIW Econ aufschlussreich und könnten zur effektiven Armutsbekämpfung beitragen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften betonen die eindeutige Erkenntnis des Berichts, dass insbesondere einkommensarme Menschen als Verlierer der Inflation zu erkennen und dementsprechend gezielt weitere Maßnahmen notwendig sind, um die Kaufkraftverluste der letzten Jahre auszugleichen und das Vor-Krisen-Niveau wiederherzustellen.

5.9. Wohnen, Wohnkosten und Mobilität

Der Bericht macht deutlich, dass in Deutschland ein erhebliches Defizit an verfügbarem Wohnraum besteht. Aktuelle Schätzungen des Pestel-Instituts bestätigen diesen Befund: Allein in Westdeutschland fehlen derzeit rund 1,2 Millionen Wohnungen, um den bestehenden Bedarf zu decken.

Die angespannte Lage auf dem Wohnungsmarkt hat weitreichende soziale und wirtschaftliche Folgen. Wohnkostenbelastung, Überbelegung und Fachkräftemangel nehmen spürbar zu.

Insbesondere Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen geraten zunehmend unter Druck, da steigende Mieten und Energiekosten ihre finanzielle Situation verschärfen. Laut einer Studie des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes gelten 21,2 % der Bevölkerung (etwa 17,5 Millionen Menschen) nach Abzug der Wohnkosten (Miete; Heiz- und Energiekosten) als einkommensarm.

Auch der Fachkräftemangel wird durch den angespannten Wohnungsmarkt weiter verschärft: Viele Beschäftigte können Stellen in anderen Städten nicht annehmen, weil die dortigen Mieten unerschwinglich sind. Andere müssen weite Pendelstrecken in Kauf nehmen. Besonders stark betroffen sind Auszubildende und Studierende, die im Durchschnitt 42 % bzw. 54 % ihres Einkommens für Miete aufwenden müssen.

Der DGB fordert daher eine soziale Wende in der Wohnungspolitik. Hierzu gehören:

- eine Mietrechtsreform, die eine Verlängerung und Verschärfung der Mietpreisbremse und des Mietwucherparagrafen sowie einen befristeten Mietenstopp umfasst. Darüber hinaus die Abschaffung von Indexmietverträgen, die Absenkung der Kappungsgrenzen und eine wirksame Regulierung des möblierten Wohnens,
- der Ausbau des öffentlichen und gemeinnützigen Wohnungsmarktsegments und eine Ausfinanzierung der Wohngemeinnützigkeit,

- die Erhöhung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau,
- die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Kommunen, etwa durch kommunale Vorkaufsrechte und die Einrichtung von Bodenfonds,
- die Schaffung von neuen Werkswohnungen und Azubiwerken, um Wohnkosten zu senken, Mitbestimmung zu fördern und Fachkräftemangel zu begegnen.

6. Vorschläge des DGB für die zukünftige Armuts- und Reichtumsberichterstattung:

Gebrauchswert des ARB für die sozialpolitische Entscheidungen erhöhen

Der 7. ARB hat – wie auch schon viele der vorherigen Berichte – zu weiten Teilen nur deskriptiven Charakter. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schlagen vor, die Konzeption zukünftiger Berichte generell insofern weiterzuentwickeln, dass aus den wissenschaftlichen Befunden in stärkerem Ausmaß konkrete politische Maßnahmen zur Armutsvermeidung bzw. -bekämpfung sowie für einen Abbau der sozialen Ungleichheit abgeleitet werden.

Gesetzgebung auf armutspolitische Wirkungen hin überprüfen

Relevante Gesetzgebungsverfahren sollten in der Rückschau darauf hin analysiert werden, welche Effekte sie auf die Armuts- und Reichtumsentwicklung hatten. Ausgehend von diesen Erkenntnissen sollten Empfehlungen zur Weiterentwicklung armutsbekämpfender Maßnahmen und insbesondere zur Weiterentwicklung der existenzsichernden Sozialleistungen erarbeitet werden.

„Armutsfestigkeit“ von Sozialleistungen analysieren

Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung beinhaltet standardmäßig einen Indikator (A02), der Auskunft darüber gibt, inwiefern die Transfersysteme in ihrer Gesamtheit Armut und Ungleichheit reduzieren.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schlagen vor, darüber hinaus zusätzlich zu analysieren, inwiefern einzelne Sozialleistungen dazu beitragen, Armut zu vermeiden bzw. zu reduzieren. Dies könnte insbesondere durch einen Vergleich der Armutsrisikogrenzen mit den Leistungsniveaus von Sozialleistungen für verschiedene Haushaltskonstellationen geleistet werden. Eine solche Analyse hätte insbesondere einen hohen Erkenntniswert für existenzsichernde Leistungen (SGB II, SGB XII, AsylbLG, Kinderzuschlag und Wohngeld) und könnte wichtige Hinweise auf bestehende Defizite und Handlungsbedarfe geben.

Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen auch quantifizieren

Der 7. ARB enthält erfreulicherweise eine quantitative Untersuchung zu den Ursachen der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen – wenn auch mit einer recht kleinen Anzahl befragter Personen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schlagen darüber hinaus vor, die Nichtinanspruchnahme für einzelne Sozialleistungen auch quantitativ zu ermitteln. Die Einwände dagegen sind bekannt, überzeugen aber nicht. Auch wenn sich die Nichtinanspruchnahme nicht wissenschaftlich punktgenau beziffern lässt, gibt es dennoch seriöse Methoden, die zu aussagekräftigen Annährungswerten führen. Konkrete Erkenntnisse zum quantitativen Ausmaß der Nichtinanspruchnahme würden aufzeigen, bei welchen Sozialleistungen ein besonderer Handlungsbedarf besteht, die Leistungen leichter zugänglich zu machen.

Verwendung monetärer Leistungen für Kinder analysieren

Es besteht eine hohe Zustimmung in der Bevölkerung zur Auffassung, dass Kinderarmut besonders folgens schwer ist und dringend reduziert werden muss, da sie nicht nur Mangel und Ausgrenzung im Hier und Jetzt bedeutet, sondern Kindern Zukunfts- und Entwicklungschancen raubt.

Andererseits sind Eltern, die monetäre Leistungen für ihre Kinder erhalten, auch immer wieder mit dem Vorwurf konfrontiert, sie würden kindbezogene Leistungen zweckentfremden und für sich vereinnahmen. Hier sind eine Versachlichung der Debatte aufgrund belastbarer Erkenntnisse sowie Empirie-gestützte Entscheidungen anzustreben.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schlagen daher vor, in einem Forschungsprojekt zu untersuchen, wie Eltern kindbezogene Sozialleistungen verausgaben. Belastbare Ergebnisse sind dabei vor allem von Forschungsdesigns zu erwarten, die nicht auf Befragungen basieren (Problematik des „sozial erwünschten Verhaltens“), sondern das tatsächliche Konsumverhalten nach einem (kindbezogenen) Einkommenszuwachs analysieren³⁴.

Wirtschaftliche Eigenständigkeit als Wohlstandsindikator in die Berichterstattung mitaufnehmen

Die Armutsberichtserstattung basiert primär auf der Armutsrisikoquote, die auf Haushaltsebene ermittelt wird. Damit bleibt jedoch die ungleiche Verteilung von Einkommen und Ressourcen innerhalb von Haushalten und zwischen Männern und Frauen unberücksichtigt. Frauen in Paarhaushalten befinden sich aufgrund der geschlechtsspezifischen Einkommenslücke, die in diesem Bericht ausführlich analysiert wird, häufig in finanzieller Abhängigkeit von ihrem Partner. Berechnungen im Auftrag des DGB haben ergeben, dass jede zweite erwerbstätige Frau ihre Existenz nicht langfristig aus ihrem eigenen Einkommen sichern kann³⁵. Für die betroffenen Frauen bedeutet dies ein erhöhtes Armutsrisiko im Falle einer Trennung – und Einschränkungen bei einer selbstbestimmten Lebensführung. Damit diese soziale Schieflage Eingang in die Armutsberichtserstattung der Bundesregierung findet, schlägt der DGB vor, einen bundeseinheitlichen Indikator für wirtschaftliche Eigenständigkeit zu entwickeln und in die Berichterstattung mit aufzunehmen.

³⁴ Mit einem neuen Forschungsvorhaben zu diesem Thema könnte die Studie von Holger Stichnoth u.a. „Kommt das Geld bei den Kindern an?“ für die Bertelsmannstiftung aus dem Jahr 2018 aktualisiert und auf eine breitere empirische Basis gestellt werden.

³⁵ [Wie unabhängig sind Frauen in Deutschland? - Perspektiven schaffen](#)