

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hilde Mattheis, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drucksache 17/2505 –

Vorbereitung und Stand des 4. Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung in der 17. Wahlperiode

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Deutsche Bundestag hat auf Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit seinen Beschlüssen vom 27. Januar 2000 und vom 19. Oktober 2001 die Erstellung eines regelmäßigen Armuts- und Reichtumsberichtes in jeder Wahlperiode durch die Bundesregierung festgeschrieben. In dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP finden sich hingegen keine Äußerungen, wie und in welchem Umfang die neue Bundesregierung die Armuts- und Reichtumsberichterstattung zu betreiben gedenkt.

Ein Armuts- und Reichtumsbericht ist eine wesentliche Grundlage für die Ausgestaltung einer sozial gerechten Politik, da für die Verminderung von Armutsrisiken und die Überwindung von Ausgrenzung ein hohes Maß an Verteilungsgerechtigkeit entscheidend ist. Sie ist die Voraussetzung für eine Stärkung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen des Einzelnen, vor allem durch bessere Bildung, verbesserte Gesundheit und den Zugang zu Erwerbsarbeit mit existenzsicherndem Einkommen.

Die Analyse des Berichtes basiert auf der statistisch-empirischen Erfassung der gesellschaftlichen Realität in Deutschland mit ihren Gegenpolen Armut und Reichtum.

Für den 3. Armuts- und Reichtumsbericht wurde zum ersten Mal auf die Datenbasis der Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) zurückgegriffen, was allerdings die Vergleichbarkeit zu den Daten des 1. und 2. Armuts- und Reichtumsberichtes erschwerte. Diese basierten vor allem auf den Erhebungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) der amtlichen Statistik in Deutschland und des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

Im 3. Armuts- und Reichtumsbericht ist die Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung nur sehr eingeschränkt wahrgenommen worden. So hat sich die Analyse und Darstellung der Vermögensverteilung auf nur einen einzigen Indikator (Q.1.: Vermögensverteilung) beschränkt, der für die „Verteilung der Vermögen“ nur „auf die oberen 10 Prozent“ und „auf die unteren 50 Prozent“ – zudem schwer vergleichbare – Zahlenangaben bietet und deren „aktuellste“ Zahl

*** Wird nach Vorliegen der lektorierten Druckfassung durch diese ersetzt.**

aus dem Jahr 2003 stammt. Im Bericht wurde festgestellt, „dass die Daten- und Erkenntnislage im Bereich des privaten Reichtums mit Blick auf besonders hohe Einkommen und Vermögen kurzfristig nur schwer zu verbessern ist. Darüber hinaus muss eine Analyse von Reichtum auch privilegierte Zugänge zu Bildung und zu beruflichen Spitzenpositionen sowie Aspekte wie Macht und Einfluss umfassen.“

1. Wie wird für die künftige Berichterstattung sichergestellt, dass die Erfassungsmethoden der Datenerhebungen und Datenauswertungen sachgerecht (z. B. konsequente Einbeziehung von Gender-Mainstreaming) sind, die Datenlage aus den jeweiligen Erhebungen möglichst zeitnah zur Berichtsveröffentlichung datieren und nicht länger als vier Jahre zurückliegen sowie methodisch präzise erfasst werden, so dass durch ihre klar definierte Erkenntnisfunktion und Vergleichbarkeit auch innerhalb langer Zeitreihen nachprüfbar Ziele formuliert werden können?

Für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung werden keine eigenen Datenerhebungen sondern lediglich Datenauswertungen bereits vorhandener und laufender Datenerhebungen beauftragt. Dies sind vor allem Daten aus der amtlichen Statistik, bei denen Erhebungsturnus oder Erhebungsmerkmale nur durch den Gesetzgeber geändert werden können. Im Rahmen der Forschungsaufträge für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung wird durch die jeweiligen Fachressorts auf eine sachgerechte Leistungsbeschreibung geachtet.

Mit Beschluss vom 19. Oktober 2001 konkretisierte der Deutsche Bundestag seine Forderung an die Bundesregierung, regelmäßig einen Armuts- und Reichtumsbericht vorzulegen, dahingehend, dass dieser jeweils in der Mitte einer Legislaturperiode dem Deutschen Bundestag vorzulegen ist. Insofern ergibt sich aus diesen zeitlichen Vorgaben, welche Daten bei Vorlage des Berichts dann aktuell verwendet und ausgewertet werden können.

2. Welche zusätzlichen Indikatoren (z. B. Vererbung von Vermögen) und umfassendere Indikatorentableaus (z. B. überschuldete Haushalte) werden in die Erfassung eingebracht, um die Armuts- und Reichtumsberichterstattung zielgenauer und transparenter zu gestalten?

Die konzeptionellen Vorüberlegungen für den 4. Armuts- und Reichtumsbericht sind noch nicht abgeschlossen. Das bisher verwendete Indikatorentableau wird im Rahmen der Erstellung des Berichts stetig fortentwickelt und an den jeweiligen Schwerpunkt der Analyse des Einzelberichts angepasst.

3. Teilt die Bundesregierung die Bewertung, dass in Bezug auf überschuldete Haushalte nicht nur „weiterer Forschungsbedarf“ (3. Armuts- und Reichtumsbericht) besteht, sondern auch Bedarf nach einer verstärkten öffentlichen Finanzierung der Überschuldungsforschung, um damit zu einer Harmonisierung der Forschungs- und Datenerhebungsansätze zu gelangen, weil eine zuverlässige und umfassende Überschuldungsstatistik geboten ist und die wissenschaftliche Evaluation dieser Daten auch für die politische Unterstützung der Schuldnerberatung erforderlich ist?
4. Leitet die Bundesregierung entsprechende Schritte zur Verbesserung der Berichterstattung in Bezug auf überschuldete Haushalte ein, um die unter Nummer 3 genannten Mängel des 3. Armuts- und Reichtumsberichts auszuräumen?

Die Bundesregierung schließt sich dieser Bewertung nicht an. Mit der EVS (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe) sowie dem SOEP (Sozioökonomisches

Panel) liegen repräsentative Datensätze vor, die zuverlässige Aussagen zur Gesamtzahl der überschuldeten Haushalte erlauben, vor allem hinsichtlich bankenmäßiger Verschuldungsformen. Diese Datensätze sind auch hinsichtlich der Frage der Überschuldung von Personen oder Haushalten evaluiert (vgl. Zimmermann, Gunter E.: Aussagekraft der Daten des SOEP sowie der EVS 2003 zur Verschuldung und Überschuldung von Privathaushalten, in: Bundesministerium für Familie Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Materialien zur Familienpolitik Nr. 19/2004, Berlin 2004, S. 383 bis 416).

Um die Datenlage zur Überschuldungssituation von Privatpersonen zu verbessern, erhebt darüber hinaus das Statistische Bundesamt neben der Insolvenzstatistik seit dem Berichtsjahr 2006 jährlich eine Überschuldungsstatistik, die auf Daten der Schuldnerberatungsstellen zurückgreift. Inzwischen liegen hinreichende aussagekräftige Daten vor, die auch für die Akzeptanz und Unterstützung der Schuldnerberatungsstellen von Bedeutung sind.

5. Was unternimmt die Bundesregierung dafür, dass die Forschungsdefizite insbesondere in Bezug auf Reichtum abgebaut werden und für den 4. Armuts- und Reichtumsbericht die Daten- und Erkenntnislage im Bereich des privaten Reichtums mit Blick auf besonders hohe Einkommen und Vermögen ähnlich präzise erfasst wird, wie die Armut im Armutsteil?
6. Was unternimmt die Bundesregierung dafür, dass für die Analyse von Reichtum die Erfassung von materiellen Vermögensbeständen (Grund- und Immobilienvermögen, Betriebsvermögen, Gebrauchsvermögen, Geldvermögen, weitere private Eigentumsrechte, z. B. an natürlichen Ressourcen, Patenten u. a.) sowie immateriellem Vermögen (Sozialvermögen, d. h. Vernetzung in und Mitgliedschaften in Entscheidungsgremien u. Ä. und Humanvermögen, d. h. bildungsbürgerliche und berufliche Qualifikationen) möglich ist?

Wie kann sichergestellt werden, dass insbesondere das oberste Promille der Gesellschaft – also die „Superreichen“ – in die Analyse miteinbezogen werden können?

Die Aufarbeitung der Defizite in der Reichtumsforschung wird auch im kommenden Armuts- und Reichtumsbericht ein zentrales Thema bleiben.

Die begriffliche Fassung von Reichtum ist ebenso vielschichtig wie die von Armut, seine definitorische Abgrenzung und empirische Ermittlung sind aber mit noch größeren Schwierigkeiten verbunden. Anders als bei der Armutsberichterstattung kann beim Thema Reichtum nicht in analoger Weise an eine etablierte Forschung oder konzeptionelle und empirische Vorarbeiten angeknüpft werden, da selbst in der Wissenschaft kein Konsens darüber besteht, was Reichtum konkret beinhaltet und wie er operationalisiert bzw. gemessen werden kann. Die Bundesregierung hat daher ein Forschungsprojekt in Auftrag gegeben, in dem Möglichkeiten und Grenzen der Reichtumsberichterstattung und mögliche Perspektiven für die weitere Erforschung des Reichtums in Deutschland skizziert werden sollen. Zentrales Ziel dieses Projekts ist es, Lücken in der bisherigen Reichtumsforschung und Reichtumsberichterstattung in Deutschland zu identifizieren und Vorschläge zu machen, wie diese geschlossen werden können (siehe dazu auch die Antwort zu Frage 18).

Allerdings werden der empirischen Verteilungsforschung immer auch Grenzen gesetzt sein. Da Daten über die Verteilung der Vermögen privater Personen und Haushalte in der Regel aus der Befragung von Stichproben resultieren, wird die repräsentative Erfassung sehr kleiner Gruppen, wie etwa der extremen Ränder der Verteilung, nicht umfassend möglich sein.

7. Kann die Bundesregierung sicherstellen, dass die Größe und Wirkung von Erbschaften fester Bestandteil der Berichterstattung wird und die Analyse des Reichtums auch die Art und Weise seiner Weitergabe durch Schenkungen, Erbschaften oder andere Übereignungen miteinbezieht?

Zu den erfragten Sachverhalten können als Datenquelle die gemeinsam von den Statistischen Ämtern der Länder und des Bundes ab dem Berichtsjahr 2002 alle fünf Jahre und ab dem Berichtsjahr 2008 jährlich durchgeführten Statistiken zur Erbschaft- und Schenkungsteuer herangezogen werden. Diese Statistiken beziehen sich auf die in den Finanzämtern erfassten Erbschafts- und Schenkungsfälle und damit auf steuerpflichtige Fälle oberhalb der gesetzlichen Freibeträge.

Nach den Ergebnissen der amtlichen Statistiken wurden in den Jahren 2007 und 2008 jeweils rund 140 000 steuerpflichtige Erwerbe von Todes wegen und zwischen 40 000 und 50 000 Schenkungen erfasst. Den jeweils ca. 68 000 Erblässern, deren Nachlässe in den genannten Jahren zu einer Steuerfestsetzung geführt haben, stehen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes in den gleichen Jahren zwischen 825 000 und 850 000 Todesfälle gegenüber (Quelle: Statistisches Bundesamt; Zusammenfassende Übersicht Eheschließungen, Geborene und Gestorbene).

8. Plant die Bundesregierung, auch vermögensrelevante Größen wie Steuervermeidung, Steuerflucht, Steuerhinterziehung, Steuertraglast und deren Auswirkung auf die Vermögensbildung zu erfassen und zu bewerten?

Fälle von Steuervermeidung, Steuerflucht und Steuerhinterziehung können naturgemäß nicht statistisch erfasst werden. Die Steuertraglast dagegen wird sowohl in den amtlichen Steuerstatistiken des Statistischen Bundesamtes als auch in Publikationen des Bundesministeriums der Finanzen, wie z. B. dem Monatsbericht, veröffentlicht. Die Steuertraglast wirkt sich zusammen mit einer Vielzahl anderer Faktoren (wie z. B. die Steuerstruktur, die demografische Struktur oder das Vertrauen in Staat und auf Geldwertstabilität) auf die Vermögensbildung aus – Stichwort „Lenkungswirkung von Steuern“. Umgekehrt wirkt sich die Vermögensbildung auf die Steuertraglast aus, da die aus dem Vermögen resultierenden Einkommensströme besteuert werden. Der Ausweis von Korrelationen zwischen Steuertraglast und Vermögensbildung erscheint deshalb wenig aussagekräftig.

9. Wird die Bundesregierung dafür sorgen, dass die Erkenntnisse der Monopolkommission zu Betriebsvermögen der Unternehmen und ihrer Konzentration Eingang in den Reichtumsteil der Armuts- und Reichtumsberichterstattung finden?

Der gesetzliche Auftrag der Monopolkommission ist es, Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration zu untersuchen sowie die kartellrechtliche Entscheidungspraxis zu würdigen. Die in den Hauptgutachten der Monopolkommission veröffentlichten Analysen zu der Konzentration und Verflechtung der 100 größten Unternehmen Deutschlands erfolgen zur Beantwortung wirtschaftlicher und wirtschaftspolitischer Fragestellungen, insbesondere zu Aspekten des Wettbewerbs. Indikatoren für Armut oder Reichtum sowie Aussagen zur Vermögenskonzentration sowie daraus zu ziehende Schlussfolgerungen für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung werden nicht untersucht. Angaben zum Betriebsvermögen weist die Berichterstattung in den maßgeblichen Kapiteln des Hauptgutachtens (Stand und Entwicklung der Konzentration von Großunternehmen, personelle und kapitalmäßige Verflechtungen) ebenfalls nicht aus.

10. Wird die Bundesregierung die funktionelle Verteilung zwischen Lohnarbeit und Kapital als Gegenstand der Reichtums- und Armutsberichterstattung untersuchen?

Detailfragen zu spezifischen Inhalten des 4. Armuts- und Reichtumsbericht können erst im Laufe der Berichtserstellung sicher beantwortet werden. Die konzeptionellen Vorüberlegungen für den 4. Armuts- und Reichtumsbericht und damit die Planung zu weiteren Forschungsvorhaben sind noch nicht abgeschlossen.

11. Was unternimmt die Bundesregierung dafür, dass die Analyse von Reichtum privilegierte Zugänge zu Bildung und zu beruflichen Spitzenpositionen sowie Aspekte wie Macht und Einfluss umfasst?

Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht wird der Frage nach dem Zusammenhang von sozialer Herkunft und Bildungschancen nachgehen. Aktuelle Aussagen zu dieser Thematik finden sich bereits im Bildungsbericht „Bildung in Deutschland 2010“ (www.bildungsbericht.de).

12. Hat die Bundesregierung Untersuchungen zur Rekrutierung von Eliten und zur Durchlässigkeit von Gesellschaftsbereichen sowie zu dem Verhältnis zwischen Reichtum und Eliten in Auftrag gegeben, bzw. will sie solche Untersuchungen in Auftrag geben und/oder Untersuchungen zur Durchlässigkeit von Gesellschaftsbereichen, die die Auswirkungen auf das Humankapital (Bildung, berufliche Erfahrungen, Gesundheit) und das Sozialkapital (gesellschaftliche Stellung, Entscheidungsgewalt, gesellschaftliche Beziehungen) erforschen?
13. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass künftig die Eliteforschung und insbesondere der Aspekt der sozialen Herkunft in die Reichtumsforschung und -berichterstattung einbezogen werden?

Bereits für den 3. Armuts- und Reichtumsbericht hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Literaturstudie zu den Zusammenhängen zwischen Unternehmensverflechtungen und -gewinnen sowie zur Rekrutierung von Führungskräften und deren Einkommenssituation in Auftrag gegeben. Die Forschungsergebnisse von Noll/Volkert/Zuber wurden im Bericht im Einkommenskapitel unter Gliederungspunkt II.1.5.1 verwendet und gleichzeitig vollständig in der Berichtsreihe des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales „Lebenslagen in Deutschland“ gemeinsam mit dem Bericht veröffentlicht.

Die Frage der Aufstiegschancen und Abstiegsrisiken in den verschiedenen Gesellschaftsbereichen wie Bildung, Arbeitsmarkt und Gesundheit wird voraussichtlich einen Schwerpunkt der Auswertungen für den 4. Armuts- und Reichtumsbericht bilden. Ein Forschungsprojekt zur sozialen Mobilität in der Gesellschaft im weiteren Sinne ist geplant und soll Merkmale und Einstellungen für einen nachhaltigen gesellschaftlichen Aufstieg behandeln.

14. Wie wird die Bundesregierung die Auswertung der Analyse der Verwendung des öffentlichen Reichtums, des Steueraufkommens auf allen staatlichen Ebenen und die Wirkungen des Sozialstaats in die Reichtumsberichterstattung einbringen?

Wird dabei auch Auskunft darüber gegeben werden, wie sich der Einsatz öffentlicher Mittel (Bankenrettung) auf die Reichtums- und Armutsentwicklung in der Gesellschaft auswirkt?

Ist dafür auch eine Untersuchung der Partizipation am Einsatz öffentlicher Mittel von armen und reichen Gesellschaftsmitgliedern geplant?

Alle auf der Einnahme- und Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte getroffenen Maßnahmen haben direkte oder indirekte Wirkungen auf den Wirtschaftskreislauf und damit auch auf die Einkommens- und Vermögenslage der Bürger. Diese komplexen Zusammenhänge entziehen sich aber einer allumfassenden Beschreibung und Analyse, da sich einzelne Effekte einer getroffenen Entscheidung für den Einsatz öffentlicher Mittel und gegebenenfalls deshalb notwendiger Einsparungen an anderer Stelle auf das Ausmaß an gesellschaftlicher Teilhabe nicht isolieren lassen.

15. Plant die Bundesregierung, die Zustandsaufnahme des Armuts- und Reichtumsberichts in seinen Querschnittsthemen mit anderen Berichten (zu Familie, Kindern und Jugendlichen, Senioren, Bildung, Migration, Renten aber auch Städtebau) besser zu vernetzen?

Der Armuts- und Reichtumsbericht ist eine Querschnittsdarstellung über die verschiedensten Lebenslagen für den Teilbereich der beiden Gegenpole Armut und Reichtum in Deutschland. Für die Erstellung der einzelnen Fachkapitel im Armuts- und Reichtumsbericht sind die Fachressorts verantwortlich. Somit fließen in die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung alle verfügbaren aktuellen Erkenntnisse der Forschungs- und Berichtsergebnisse der Ressorts zur sozialen Lage an ihren beiden Rändern ein.

16. Wird es im 4. Armuts- und Reichtumsbericht Untersuchungen zu der Frage geben, wie sich die Durchlässigkeit des Bildungswesens – unter Berücksichtigung der Zunahme von Privatschulen und der Entwicklung von öffentlichen Schulen zu Restschulen – entwickelt?

Die konzeptionellen Vorüberlegungen für den 4. Armuts- und Reichtumsbericht sind noch nicht abgeschlossen. Aktuelle Erkenntnisse zur Durchlässigkeit des Bildungswesens und zur Zunahme von Privatschulen finden sich im dritten nationalen Bildungsbericht „Bildung in Deutschland 2010“ (www.bildungsbericht.de). Die aktuellen Daten, wonach sich der Schüleranteil an Schulen in freier Trägerschaft zwischen 2006/2007 und 2008/2009 von 6,9 Prozent auf 7,6 Prozent aller Schülerinnen und Schüler erhöht hat, zeigen, dass von einer in der Frage beschriebenen „Entwicklung von öffentlichen Schulen zu Restschulen“ keine Rede sein kann.

17. Wird die soziale Benachteiligung durch die Erhebung von Studiengebühren berücksichtigt werden?

Aktuelle Zahlen zur Erhebung von Studiengebühren liegen aus der 19. Sozialerhebung vor. Von den Erstsemestern an Hochschulen mit Studiengebühren zahlen laut der 19. Sozialerhebung 18 Prozent keine Studiengebühren (www.sozialerhebung.de). An Fachhochschulen sind es 20 Prozent. In den meisten Fällen sind sie befreit, weil sie ein eigenes Kind betreuen, Angehörige pflegen oder selber an einer schweren Krankheit oder Behinderung leiden. In Baden-Württemberg gilt ab dem dritten Kind in jedem Fall eine Befreiung. In Hamburg besteht die Möglichkeit, die Studiengebühren nach Beendigung des Studiums zu begleichen.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Länder die weitere Entwicklung aufmerksam beobachten werden, damit die Finanzierungsfrage für ein Studium im Ergebnis nicht zu einer Verschlechterung der Chancengerechtigkeit führt. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung wird im Rahmen seiner Ressortforschung auch die 20. Sozialerhebung fördern, in deren Ergebnis sichtbar werden wird, wie in drei Jahren die Entwicklung tatsächlich verlaufen ist.

18. Welche Forschungsvorhaben zur Verbesserung der Datenlage und welche Gutachten als weitere wissenschaftliche Expertise für den 4. Armuts- und Reichtumsbericht hat die Bundesregierung bereits vergeben bzw. plant sie zu vergeben?

Im Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurden bisher zwei Forschungsvorhaben für den 4. Armuts- und Reichtumsbericht auf den Weg gebracht. Zum einen wurde das Forschungsvorhaben „Möglichkeiten der verbesserten sozialen Inklusion in der Wohnumgebung“ an das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik vergeben. Gegenstand des Forschungsvorhabens ist eine Bestandsaufnahme und Bewertung von Projekten, Initiativen und wissenschaftlichen Studien, die auf die Förderung von sozialer Inklusion und Partizipation auf sozialräumlicher Ebene ausgerichtet sind. Schwerpunkt der Auswertung sind soziale, sportliche und kulturelle Angebote für Kinder und Jugendliche.

Zum anderen wurde das Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) beauftragt, im Rahmen des Forschungsvorhabens „Möglichkeiten und Grenzen der Reichtumsberichterstattung“ eine umfassende Bestandsaufnahme der empirischen Reichtumsforschung vorzunehmen und Vorschläge für ergänzende Forschung vorzulegen. Die Ergebnisse liegen bereits vor und werden derzeit ausgewertet.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen.

19. Plant die Bundesregierung für den 4. Armuts- und Reichtumsbericht die Einführung von Handlungsanleitungen und Handlungskonzepten, mit denen qualitative und quantitative Ziele – nachprüfbar – erreicht werden können?

Aufgabe der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ist es, eine umfassende Analyse der sozialen Lage in Deutschland vorzulegen. Der Bericht soll als Instrument zur Überprüfung der Wirksamkeit von politischen Maßnahmen gegen Armut und soziale Ausgrenzung genutzt werden und als Instrument zur Förderung von Teilhabegerechtigkeit durch die Anregung neuer Maßnahmen dienen (siehe Beschlussempfehlung und Bericht auf Bundestagsdrucksache 14/6628 und Beschluss vom 19. Oktober 2001 auf Bundestagsdrucksache 14/196). Diesen Auftrag wird die Bundesregierung auch in dieser Legislaturperiode mit der Vorlage eines Berichts erfüllen.

elektronische Vorab-Fassung*