

Sozialpolitik 2013 - 2018

Eine Bilanz der aktuellen Regierung

Robert Urbé

Die Sozialpolitik der ersten nicht CSV-geführten Regierung nach 34 Jahren ist, wie sollte es anders sein, gekennzeichnet durch positive und negative Vorhaben, Initiativen und Resultate. Ob dabei die positiven oder die negativen Elemente überwiegen, überlassen wir der Urteilkraft des geneigten Lesers. Zur Beurteilung, ob jeweils das Glas eher halb voll als halb leer anzusehen ist, haben wir unsererseits die gleiche Messlatte gesetzt, die wir jeweils im Caritas-Sozialalmanach¹ anwenden: Wie wirken sich die angestrebten und verabschiedeten Maßnahmen insgesamt für jene aus, die zu den schwächsten Gliedern der Gesellschaft gehören?

Diesbezüglich könnte es recht aufschlussreich sein, zu analysieren, wie sich Armut und Ungleichheiten in der fraglichen Zeit entwickelt haben. Dabei ist einerseits zu beachten, dass sich die Auswirkungen von konkreten politischen Entscheidungen auf diese Indices eher mittelfristig als kurzfristig feststellen lassen. Andererseits sind die jüngsten verfügbaren Zahlen jene aus dem Jahr 2016, da die von 2018 erst im Herbst 2019 verfügbar sein werden. Trotz dieser einschränkenden Vorbemerkungen hier ein kurzer Überblick über die Entwicklung von Armut und Ungleichheiten im Zeitraum zwischen 2013 und 2016 (siehe Tabelle auf der folgenden Seite).

Hieraus kann man folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Praktisch alle Indikatoren haben sich nach zwischenzeitlich leichter Erholung verschlechtert. Weitere Verschlechterungen sind bei den Ergebnissen für 2017 und 2018 zu erwarten, da der STATEC die aktuellen Daten jeweils kurz vor dem 17. Oktober, dem Internationalen Tag zur Beseitigung der Armut, veröffentlicht. Die Ergebnisse von 2017 werden um den Wahltermin herum öffentlich.

- Während einige Indikatoren sich 2015 leicht verbessert haben, trifft dies für das Armutsrisiko der Ausländer, der Geringqualifizierten und der „working poor“ nicht zu.
- Während häufig argumentiert wird, dass das hohe Armutsrisiko in Luxemburg mit den hohen und weiterhin steigenden Gehältern zusammenhängt, wird durch die Tatsache, dass die Armutsrisikoschwelle (Armutsgrenze) 2016 erstmals zurückgegangen ist (und zwar fast auf den Wert von 2013! ²), das Gegenteil belegt.

Im Folgenden werden wir zur präziseren Einschätzung die sozialpolitischen Entwicklungen in den Bereichen Familienpolitik, Wohnungspolitik, Arbeitsmarktpolitik und übrige Sozialpolitiken aufgeteilt, darstellen.

Familienpolitik

Wie in anderen Politikressorts hat sich im genannten Zeitraum auch im Bereich der Familienpolitik einiges verändert. Zum einen wurde im Rahmen des „Zukunftspak“ durch das Gesetz vom 19. Dezember 2014³ die Erziehungszulage abgeschafft, die vor allem Familien mit geringerem Einkommen bezogen, und das fast anderthalb Jahre bevor der Elternurlaub, von dem vor allem Familien mit mittlerem Einkommen profitieren, als angekündigtes Pendant, verbessert wurde. Fast gleichzeitig wurde durch das Gesetz vom 23. Juli 2016 die Staffelung des Kindergeldes nach der Anzahl der Kinder im Haushalt abgeschafft, dies mit Hinweis auf eine unvollständige Schweizer Studie. Die Aufforderung, eine eigene luxemburgische Studie in Auftrag zu geben, hat die Regierung abgelehnt.

Praktisch alle Indikatoren haben sich nach zwischenzeitlich leichter Erholung verschlechtert.

	2013	2014	2015	2016
Armutsrisiko(AR) Gesamt	15,9	16,4	15,3	16,5
AR Kinder	23,9	25,4	21,5	21,8
AR Familien mit >2 Kindern	27,1	32,4	23,7	29,5
AR Ausländer	21,4	22,2	22,3	22,6
AR Geringqualifizierte	20,4	20,8	19,2	21,2
Working poor	11,2	11,1	11,6	12,0
Working poor (LU)	6,4	6,5	6,2	6,6
Working poor (PT)	22,1	20,7	20,8	21,0
Armutsgrenze	1 665 €	1 716 €	1 763 €	1 691 €
Gini	30,4	28,7	28,0	31,0
S80/S20	4,6	4,4	4,2	4,9

Darüber hinaus wurde das Versprechen bisher nicht eingelöst, das Kindergeld nach der 2006 erfolgten Desindexierung wieder regelmäßig an die wirtschaftliche Entwicklung anzupassen. Nachdem das Gesetzesprojekt Nr. 7003 am 20. Juli 2016 im Parlament hinterlegt wurde und alle Gutachten bis zum 6. Dezember 2016 eingetroffen waren, dauerte es noch bis zum 2. August 2018, bis die Regierung ihre Änderungsanträge vorlegte, sodass es in dieser Legislaturperiode nicht mehr in Kraft treten kann. Außerdem wurden die Studienbeihilfen innerhalb eines Jahres zum zweiten Mal gekürzt (Gesetz vom 24. Juli 2014), was wiederum die Kinder aus gering verdienenden Familien am meisten traf (eine weitere Änderung brachte das Gesetz vom 23. Juli 2016).

Als positiv zu vermerken ist hingegen der weitere Schritt in Richtung Gratis-Kinderbetreuung (Gesetz vom 24. April 2016): Jedes Kind hat während der Schulzeiten nunmehr Anrecht auf 20 Gratisstunden Betreuung pro Woche. Für den Leiter der Betreuungseinrichtung ist dieses Angebot an die Verpflichtung gekoppelt sowohl das Luxemburgische als gemeinsame Sprache zu etablieren als auch eine spielerische Heranführung an das Französische zu gewährleisten.⁴

Trotz allgemein nicht zu bestreitender Verbesserungen, u.a. in Hinblick auf den Eltern- und Sonderurlaub (Gesetz vom 3. November 2016), insbesondere jenem im Krankheitsfalle der Kinder (Gesetz vom 15. Dezember 2017), hat sich die Situation der Familien mit niedrigem Einkommen und mehreren Kindern signifikant verschlechtert.

Zum Abschluss einige Anmerkungen zur Reform des RMG (Revenu minimum garanti), respektive der Einführung des Revis (Revenu d'inclusion sociale)⁵. Dieses Gesetz vom 28. Juli 2018 bringt neben einigen durchaus spürbaren Verbesserungen auch eine Reihe Verschlechterungen mit sich. Abgesehen von

der Tatsache, dass zum jetzigen Zeitpunkt, gut drei Monate vor seinem Inkrafttreten, noch völlig unklar ist, wie diese Maßnahme konkret funktionieren soll, droht sie bestehenden Vorurteilen neuen Aufwind zu geben und Diskriminierungsmechanismen zu reproduzieren. Die „Aktivierung“ der Mindesteinkommensbezieher zur obersten Maxime zu erklären, bekräftigt im Umkehrschluss lediglich die weit verbreitete Vorstellung der Faulheit von RMG-Beziehenden sowie ihrer fehlenden Bereitschaft eine Arbeit anzunehmen, obwohl erwiesen ist, dass die erdrückende Mehrheit einer Tätigkeit nachgeht.

Außerdem ist die Höhe des Revis trotz einzelner Verbesserungen in den meisten Fällen nach wie vor nicht ausreichend, um aus dem Armutsrisiko herauszukommen. Da es in den Augen der Regierung nicht adäquat ist, Armut in Luxemburg mittels des allgemeinen Indikators „Armutsrisiko“⁶ zu messen⁷, hatte sie beim STATEC eine Studie in Auftrag gegeben, anhand derer ermittelt werden sollte, über wie viel Einkommen jemand in Luxemburg verfügen muss, um in Würde zu leben.

Diese Studie zum so genannten „Budget de référence“⁸ ergab in den meisten Fällen ein höheres Niveau als das Armutsrisiko, um ein Leben in Würde zu führen. Daher wird diese Studie seit ihrem Erscheinen totgeschwiegen, während eine weitere Studie, mittels derer die Gesamtauswirkungen aller Veränderungen auf Familien mit Kindern untersucht werden sollten, von Regierungsseite bisher als nicht notwendig erachtet wird.

Wohnungspolitik

Neben der Reform des Fonds du Logement (Gesetz vom 24. April 2017), die sich in nächster Zukunft erst noch bewähren muss, und der Einführung der Klimabank (Gesetz vom 23. Dezember 2016) ist in

Die Höhe des Revis ist trotz einzelner Verbesserungen nach wie vor in den meisten Fällen nicht ausreichend, um aus dem Armutsrisiko herauszukommen.



diesem Bereich vor allem die lang ersehnte Einführung der Mietsubvention zu nennen (Gesetz vom 9. Dezember 2015), die aber, obwohl durch das Gesetz vom 15. Dezember 2017 noch einmal verbessert noch nicht richtig Fuß gefasst hat. Man darf sich die Frage stellen, ob das an den Mietern, den Sozialarbeitern oder der Verwaltung liegt?

Außerdem wurden durch das Gesetz vom 5. August 2015 einige Bestimmungen des Mietgesetzes verbessert. Diverse Anstrengungen, preiswerteren Wohnraum anzubieten, sind unternommen worden: gedeckelte Preise auf dem Kirchbergplateau, größere Vorhaben in Olm, Düdelingen und Wiltz, ein Pilotprojekt mit dem Fonds de compensation der Rentenversicherung und der AIS in Grevenmacher etc.

Ebenfalls positiv hervorzuheben ist die Ausweitung der „gestion locative sociale“, durch die nach dem Vorbild der „Agence immobilière sociale“⁹ zusätzlicher Wohnraum dem Markt zugefügt wird, und das zu angepassten Preisen.

Das Wohnungsministerium ist außerdem dabei, eine Revision und Neufassung des „Pacte logement“ mit den Gemeinden vorzubereiten. Daneben ist aber auch eine Reihe von Vorhaben ins Stocken geraten. So ist das Gesetz zum „aménagement communal“ und zum „développement urbain“, in dem die Baulandverträge eine legale Basis bekommen sollen, immer noch auf dem Instanzenweg. Es fehlt noch immer an Ausführungsbestimmungen, die es auch Mitgliedern von Baugenossenschaften erlauben würden, in den Genuss von individuellen Wohnungsbeihilfen zu kommen und zuletzt fehlen auch immer noch die Rahmenbedingungen, unter

denen es möglich wäre, den Privatsektor bei der Bereitstellung von subventioniertem Wohnraum mit einzubeziehen. Vor allem aber fehlt es an dem nötigen Mut, Nägel mit Köpfen zu machen, und in den nicht (mehr) funktionierenden Wohnungs„markt“ mit weiteren dirigistischen Mitteln einzugreifen: Reform der Mietkommissionen, Mietpreiskontrolle und -bremse, Leerstands- und Spekulations- sowie Wertsteigerungsabschöpfungssteuer, Kontrolle der gesetzlichen Vorgaben bzgl. Schaffung von preisreduziertem Wohnraum usw.

Arbeitsmarktpolitik

Das unbestrittene Highlight nach der Reform der Arbeitsverwaltung adem (Gesetz vom 18. Januar 2012) war deren Umsetzung. Diese führte zu einer spürbaren Verbesserung. Andere Initiativen betrafen die von Arbeitslosigkeit betroffenen direkt: seien es die „Maison de l'orientation“ (Gesetz vom 22. Juni 2017) und die Jugendgarantie¹⁰ im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit, das Gesetz vom 20. Juli 2017 zur Eingliederung älterer Arbeitnehmer oder das Gesetzesprojekt Nr. 7269 über die „assistance à l'inclusion dans l'emploi“ für diejenigen, die eine Unterstützung brauchen.

Die Initiative „Digital Skills Bridge“ beabsichtigt, Unternehmen und ihre Mitarbeiter darauf vorzubereiten, dass die Digitalisierung viele Arbeitsplätze grundlegend verändern wird.

Erwähnen wir auch das Gesetz vom 12. Dezember 2016, durch das die Société d'impact sociétal (SIS) geschaffen wurde, sowie das Ergänzungsgesetz, das am 25. Juli 2018 verabschiedet wurde (Gesetzespro-

Vor allem aber fehlt es an dem nötigen Mut, in den nicht (mehr) funktionierenden Wohnungs„markt“ mit weiteren dirigistischen Mitteln einzugreifen.

jekt Nr. 7293), aber zum Zeitpunkt der Niederschrift dieser Zeilen noch nicht veröffentlicht wurde.

Weitere Gesetzesinitiativen betrafen punktuelle Verbesserungen des Arbeitsgesetzbuches sowie die im Bereich Familienpolitik gelisteten Sonderurlaube. Auch arbeitet die Regierung sowohl an neuen Arbeitszeitmodellen als auch an einer weiteren Reform des Reclassement. Hier könnte man monieren, die Regierung habe sich dieser Themen genauso wie der ersz kürzlich aufgekommenen Diskussion um eine Erhöhung des sozialen Mindestlohns zu spät angenommen, um sie noch in dieser Legislaturperiode zu Ende zu bringen. Oder handelt es sich hier um Politikfelder, die von dieser Koalition ohnehin nicht hätten gemeinsam gelöst werden können?

Weitere Politikbereiche

In der Flüchtlingspolitik gelang dieser Regierung vieles nicht besser als ihren Vorgängerinnen, auch wenn man ihr zugute halten muss, dass sie den großen Ansturm im Rahmen der sogenannten „Flüchtlingskrise“ durch ad-hoc-Maßnahmen gemeistert hat. Im Bereich der Integration (Wohnen, Arbeiten, Leben) aber hat sie trotz des mageren Parcours d'intégration accompagné (PIA) und des Plan d'action national d'intégration, der überwiegend deklamatorischen Charakter hat, kein schlüssiges Konzept aufzuweisen. Außerdem sind die Mittel, die angesichts dieser Herausforderung bereitstehen, völlig ungenügend. Wer hier spart, wird später die Folgen spüren und wesentlich mehr ausgeben müssen, um das Versäumte nachzuholen, respektive die durch Versäumnisse eingetretenen Verwerfungen auszubügeln.

Die Steuerpolitik dieser Regierung zeichnet sich durch Mehrbelastungen in Form einer 0,5 % Sonderabgabe (im Budgetgesetz vom 19. Dezember 2014), einer TVA-Erhöhung (die insbesondere im Falle der Zweit- gleich Mietwohnungen negative Konsequenzen hatte, ebenfalls im Budgetgesetz vom 19. Dezember 2014) und diverser Maßnahmen des sogenannten „Zukunftspak“ aus (Gesetz vom 19. Dezember 2014). Die zum 1. Januar 2017 in Kraft getretene Steuerreform (Gesetz vom 23. Dezember 2016) sollte diese negativen Konsequenzen aufheben und brachte für praktisch alle spürbare Steuererleichterungen mit sich: Sogar Personen mit einem Monatseinkommen von 35.000 EUR sahen ihre Steuerbelastung sinken! Dagegen brachte diese Reform nicht mehr Gerechtigkeit im Hinblick auf beispielsweise die Besteuerung der Geschiedenen in Steuerklasse Ia, die geringere Besteuerung der Kapitaleinkünfte insgesamt, die sogenannten „stock options“ im Besonderen oder auch noch die Gewinne der „Fonds d'investissement spécialisés“. Auch waren

die ökologischen Elemente in dieser Steuerreform homöopathisch verteilt, die Frage des Tanktourismus wurde trotz vorliegender Studie genauso wenig in Angriff genommen wie die Besteuerung der Immobilien.

Die Reform der Pflegeversicherung (das Gesetz vom 29. August 2017 war erklärtermaßen ein Spargesetz trotz steigender Überschüsse und Rücklagen) machte vor allem durch die Abschaffung der „Courses-sorties“ auf sich aufmerksam. Hier gab es nach dem Inkrafttreten der Reform am 1. Januar 2018 zum Teil ein böses Erwachen, und es dauerte bis zum Gesetz vom 10. August 2018, um den Fehler zu beheben.

Der vom Wirtschaftsminister angestoßene Rifkin-Prozess (Dritte Industrielle Revolution) hingegen, der von Anfang an von der Handelskammer mitgetragen wurde, während sich die Arbeitnehmerseite übergangen fühlte, fiel vor allem dadurch negativ auf, dass die soziale Komponente darin völlig fehlte. Dies hat sich durch den zwischenzeitlichen Beitritt der Arbeitnehmerseite nur graduell, aber noch nicht grundlegend verändert.

Abschließende Bemerkung

Ist das Glas nun halb voll oder halb leer? Kommt sicherlich auf den Standpunkt an. Eins lässt sich mit Sicherheit sagen: das Glas ist nicht leer! ♦

Der vom Wirtschaftsminister angestoßene Rifkin-Prozess fiel vor allem dadurch negativ auf, dass die soziale Komponente darin völlig abwesend war.

1 Siehe www.caritas.lu/Ce-que-nous-disons/Sozialalmanach.

2 Das Argument lautet meistens folgendermaßen: Da die Löhne und Gehälter wachsen, wächst auch das Medianeinkommen und damit die Armutsgrenze (=60% des Medianeinkommens), also gibt es zwangsläufig mehr Arme, obwohl sich ihre Situation nicht verschlechtert hat. Nun gibt es aber in 2016 zum ersten Mal mehr Arme, obwohl das Medianeinkommen und damit die Armutsgrenze gesunken sind!

3 Die hier angeführten Gesetze sind alle unter <http://legilux.public.lu> einsehbar.

4 Hier wäre auch noch im Detail so manches anzumerken, siehe z.B. Sozialalmanach 2016.

5 Details hierzu gibt es in den Ausgaben 2017 und 2018 des Sozialalmanach.

6 Siehe z.B. Rapport travail et cohésion sociale, Cahier économique N° 121, STATEC 2016.

7 Siehe Luxembourg 2020, Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2016.

8 Siehe Quels besoins pour une vie décente ? Vers un budget de référence pour le Luxembourg, Cahier économique N° 122, STATEC 2016.

9 Siehe www.ais.lu.

10 Siehe www.jugendgarantie.lu.