

28.05.2013

**Stellungnahme des  
Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)**

Anhörung im Deutschen Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales  
am 3. Juni 2013

**Zu**

- a) Lebenslagen in Deutschland: Vierter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Drucksache 17/12650)**
- b) Entschließungsantrag der Fraktionen von CDU/CSU und FDP (Drucksache 17/13250)**
- c) Antrag der Fraktion der SPD „Die notwendigen politischen Konsequenzen aus der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ziehen“ (Drucksache 17/13102)**
- d) Antrag der Fraktion DIE LINKE „Verschleierung verhindern - Berichterstattung über Armut und Reichtum auf unabhängige Kommissionen übertragen“ (Drucksache 17/12709)**
- e) Entschließungsantrag der Fraktion DIE GRÜNEN**



## **I. Allgemeine Bemerkungen zum 4. Armuts- und Reichtumsbericht und zu den Anträgen der Bundestagsfraktion**

Der DGB begrüßt die Erstellung des Vierten Armuts- und Reichtumsberichtes durch die Bundesregierung. Damit wird der Auftrag des Deutschen Bundestags, regelmäßig über die Entwicklung von Armut und Reichtum zu berichten, umgesetzt. Es ist wichtig, dass die Bundesregierung ein offizielles Dokument vorlegt, das über die soziale Entwicklung in unserer Gesellschaft berichtet.

Der Armuts- und Reichtumsbericht sollte nach Auffassung des DGB auch in Zukunft ein Regierungsdokument bleiben und nicht in die Hände einer unabhängigen Kommission gelegt werden. Allerdings sollte der so genannte Beraterkreis der Bundesregierung bei der Erstellung des Berichtes stärker einbezogen werden. Die Beratung sollte dabei auf den empirischen Teil, auf Methoden und Auswahl von Indikatoren beschränkt bleiben. Interpretation und politische Konsequenzen sollten weiterhin in Händen der Bundesregierung verbleiben, damit die politische Verantwortung nicht verwischt werden kann. Armutsberichte von Verbänden und anderen Institutionen können die Dokumentation der Bundesregierung ergänzen bzw. kontrastieren und zu anderen Schlussfolgerungen kommen.

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht zeigt:

- Für aussagekräftige Aussagen ist die längerfristige Vergleichbarkeit der Armuts- und Reichtumsentwicklung enorm wichtig. Diese Vergleichbarkeit wird schwieriger durch den neuen Ansatz der Lebenslaufperspektive mit einer Betrachtung von als entscheidend angesehenen Übergängen im Lebenslauf. Die individualisierte Betrachtung von Armutsrisiken birgt die Gefahr, strukturelle Gründe für Verarmung insbesondere in der Arbeitswelt (wie Niedriglöhne und prekäre Beschäftigung) nicht ausreichend zu berücksichtigen. Armut erscheint dann schnell als Folge von persönlich zu verantwortenden nicht gelungenen Übergängen in verschiedenen Lebensphasen, z.B. beim Start in das Berufsleben.
- Der DGB begrüßt insofern, dass im Teil C (Kernindikatoren) die bisherigen Indikatoren fortgeschrieben wurden. Allerdings ist die Kürze der Darstellung wichtiger Kernindikatoren irritierend, wie insbesondere des Indikators „arbeitende Arme“. Dies wird der Bedeutung dieses Themas nicht gerecht. Das Thema ist ein Schwerpunkt der EU 20-Ziele (*in work poverty*) und sollte schon von daher angemessen dargestellt werden.
- Soziale Auf- und Abstiege sowie die Verhärtung von Armutslagen werden im Armutsbericht noch unzureichend analysiert. Längsschnittstudien für eine lebenslauforientierte Betrachtung

liegen noch nicht in ausreichendem Maße vor. Der DGB hält eine Wiederaufnahme des Niedrigeinkommenpanels (NIEP) für sinnvoll.

- Durch die individuelle Betrachtungsweise kann auch die besondere Betroffenheit ganzer Bevölkerungsgruppen von Armutslagen schnell in den Hintergrund gedrängt werden. Dies betrifft etwa Menschen mit Migrationshintergrund. Der Bericht weist zwar die insgesamt gestiegene dauerhafte Armut aus, eine Auswertung für einzelne Personengruppen fehlt jedoch weitgehend, obwohl sie aufschlussreich wäre.
- Die soziale Gefährdung von Menschen ist nicht (nur) an ihrem Einkommen (oder Vermögen) erkennbar. Gemäß dem Lebenslagenkonzept müssen insbesondere Bildung, Wohnung und Gesundheit mit in den Fokus genommen werden und möglichst zu einer integrierten Betrachtung führen. Die sich wechselseitig verstärkende Wirkung der einzelnen Armutsdimensionen wird im Bericht nicht ausreichend berücksichtigt. So fehlt ein Eingehen auf die Problematik sozialer Brennpunkte.
- Der Indikator „Langzeitarbeitslosigkeit“ sollte ergänzt werden durch einen Indikator „Langzeitbezug von Hartz IV-Leistungen“. Langzeitarbeitslosigkeit lässt sich schnell statistisch beenden (z.B. durch eine kurzfristige Trainingmaßnahme), ohne dass sich an der Lebenslage etwas ändern würde. Daten zum Langzeitbezug liegen vor, werden aber bisher nicht berücksichtigt<sup>1</sup>.
- Der DGB vermisst eine konsequente geschlechtsspezifische Darstellung aller Daten, Analysen und Botschaften. Das betrifft ihre Ausweisung in Tabellen und Grafiken ebenso wie die inhaltliche Darstellung der unterschiedlichen Lebensrealitäten und Problemlagen von Frauen und Männern in den einzelnen Themenfeldern.
- Die regierungsinterne Auseinandersetzung während der Entstehung des aktuellen Armutsberichts um die Interpretation und Darstellung der Befunde war bezeichnend dafür, wie stark der Bericht parteipolitisch vereinnahmt und instrumentalisiert wurde. Wurden in der Ausgangsfassung vom September 2012 noch deutlich die Armutsrisikoquote, der breite Niedriglohnsektor und die ungleiche Vermögensverteilung als offene Probleme

---

<sup>1</sup> Als arbeitslose Langzeitbezieher gelten erwerbsfähige Hartz IV-Bezieher/innen, die aktuell arbeitslos sind und in den letzten 24 Monaten mindestens 21 Monate Hartz IV erhielten. Dies waren im September 2012 gut 1,3 Mio. Menschen. Im gleichen Monat wurden im Hartz IV-System 883.000 Langzeitarbeitslose statistisch gezählt, siehe DGB-Bundesvorstand, *arbeitsmarkt aktuell*, Nr. 2 2013.

me benannt, finden sich diese zentralen Befunde im endgültigen Bericht nicht bzw. nur in schöngefärbter Form wieder.

Politische Konsequenzen aus dem vorliegenden Armuts- und Reichtumsbericht scheinen Bundesregierung und Koalitionsfraktionen nicht ziehen zu wollen. Vielmehr bemühen sich sowohl der Bericht als auch der Entschließungsantrag der Regierungsfractionen, eine (positive) Arbeitsmarktentwicklung als entscheidend für die Armutsbekämpfung darzustellen. Der Verweis auf die Arbeitsmarktlage ist mit Blick auf die Armutsvermeidung nach Auffassung des DGB aber deutlich zu wenig, da gerade die Entkoppelung von Arbeitslosen- und Armutsquote seit 2006 charakteristisch für die jüngere Entwicklung ist.

Nach gewerkschaftlichem Verständnis darf sich staatliches Handeln nicht auf die sog. Chancengerechtigkeit („gleiche Startchancen“) beschränken. Gefordert ist eine kontinuierliche Unterstützung bei der Wahrnehmung dieser Chancen und ein Ausgleich von sozial unerwünschten Verteilungsergebnissen.

Chancengleichheit beim Zugang zur gesellschaftlichen Teilhabe liegt auch faktisch nicht vor. Die Bildungsexpansion der 70er Jahre ist nicht nur gestoppt, sondern teilweise sind sogar Rückschritte zu verzeichnen. Kinder aus Arbeiterhaushalten haben es aktuell schwerer sozial aufzusteigen oder auch nur den Status der Eltern zu erreichen als frühere Alterskohorten<sup>2</sup>.

## **II. Zu zentralen Befunden des 4. ARB**

### **1. Fliehkräfte in der Gesellschaft nehmen zu**

Die Brisanz des 4. ARB liegt nicht im Aufzeigen neuer Trends, sondern darin, dass bereits seit längerem erkennbare negative Entwicklungen anhalten. D.h., es ist bisher nicht gelungen, die erkannten Defizite zu beheben bzw. entscheidend zu reduzieren.

So ist die soziale Schere in Deutschland in den letzten Jahren weiter auseinander gegangen, wobei insbesondere die Spitzeneinkommen noch einmal deutlich zugelegt haben. Auf der anderen Seite hat die Zahl der Armen nicht abgenommen. Die Einkommensschwächsten sind noch weiter abgehängt worden. Im Ergebnis driftet die Gesellschaft auseinander. Der für die gesellschaftliche Stabilität wichtige sog. Mittelstand ist – anders als der ARB suggeriert – von realer Abstiegsbedrohung und zusätzlich häufig von subjektiven Abstiegsängsten bedroht. Dabei ist die aktuelle Krisensituation (Euro- und Bankenkrise) noch gar nicht im Berichtszeitraum erfasst.

Verantwortlich für das Auseinanderdriften sind aus Sicht des DGB insbesondere drei Umstände:

---

<sup>2</sup> WZB/IAB-Studie für das BMAS im Rahmen des 4. ARB „Soziale Mobilität, Ursachen für Auf- und Abstieg“, Berlin 2011, S. 228 ff.

- a) Die Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit bleiben weiter hinter den Kapital- und Vermögenserträgen zurück. Die Lohnquote ist seit langem im Sinkflug. Innerhalb der Erwerbseinkommen liegt eine asymmetrische Entwicklung zwischen regulär Beschäftigten und solchen in atypischen Beschäftigungen vor. Atypische Beschäftigung bedeutet nicht zwingend mit Blick auf die Entlohnung prekäre Tätigkeit, jedoch sind atypische Beschäftigungen oft Niedriglohnbeschäftigungen.  
Real haben die Beschäftigten weniger zur Verfügung als zur Jahrtausendwende. Die unteren Einkommensgruppen haben dabei die größten Reallohnverluste hinnehmen müssen und sind deshalb auch im Vergleich mit anderen abhängig Beschäftigten weiter zurückgefallen.
- b) Die soziale Ausgleichsfunktion durch Steuern und Sozialtransfers hat im Zeitverlauf an Wirkung verloren. Dies gilt unabhängig von der politischen Farbe der jeweiligen Bundesregierung. Konnte 1998 die Armutrisikoquote durch staatliche Eingriffe um knapp 45 Prozent gesenkt werden, so gelang dies 2009 nur noch zu einem Drittel. Das heißt, der Sozialstaat trägt immer noch erheblich zur Vermeidung von Armutgefährdung bei, aber er wirkt (immer) weniger.  
Interessanterweise wird der Wunsch nach mehr Umverteilung auch von einem seit 2002 deutlich gestiegenen Bevölkerungsanteil getragen<sup>3</sup>.
- c) Die soziale Aufstiegsmobilität ist – auch im internationalen Vergleich – niedrig. Im intergenerationalen Vergleich zeigt sich, dass jüngere Geburtsjahrgänge es schwieriger haben als noch ihre Eltern, einen höheren sozialen Status zu erreichen. Der „klassische“ Weg von Aufstieg durch Bildung ist nur noch ein schmaler Pfad. Hier sieht auch der Antrag der Koalitionsfraktionen Handlungsbedarf, ohne diesen jedoch zu konkretisieren.  
Der Ausbau des Niedriglohnsektors hat nicht zu einer Reduzierung von Armut geführt, wohl aber zu mehr „arbeitenden Armen“. Zudem ist der Niedriglohnsektor in der Regel kein Einstieg in den Aufstieg, sondern führt zu einem Verharren im unteren Lohnbereich oder zu Drehtüreffekten zwischen Arbeitslosigkeit und prekärer Beschäftigung.

Die besonderen Armutslagen von einzelnen Bevölkerungsgruppen, wie Menschen mit Migrationshintergrund oder Menschen mit Behinderungen werden im Armutsbericht nicht ausreichend dargestellt und

---

<sup>3</sup> 2002 sprachen sich „nur“ 54 Prozent der im European Social Survey in Deutschland Befragten für einen Abbau von Einkommensunterschieden aus, 2010 hingegen 67 Prozent.

bewertet.

Dass Menschen mit Migrationshintergrund und dabei insbesondere ausländische Staatsangehörige besonders häufig armutsgefährdet sind, zeigt sich in verschiedenen Handlungsfeldern. Nach wie vor gibt es bei den Bildungserfolgen – trotz gestiegenem Anteil bei der (Fach-) und Hochschulreife (2010: 14,9%) – eine große Differenz zwischen den Jugendlichen mit deutscher und ausländischer Herkunft: Während die Gesamtzahl der Jugendlichen ohne Schulabschluss sinkt, ist die Anteil bei den ausländischen Jugendlichen nach wie vor hoch. Jugendliche mit ausländischer Staatsangehörigkeit sind – wie der aktuelle Berufsbildungsbericht zeigt - in der Berufsausbildung stark unterrepräsentiert. 2011 lag die so genannte Ausbildungsanfängerquote junger Ausländer mit 29,8 Prozent nur etwa halb so hoch wie die junger Deutscher.

Obwohl wegen der stabilen Konjunktur die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Ausländer einen Höchststand erreicht hat, arbeiten viele ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in prekären Beschäftigungsformen oder in Beschäftigungen mit geringen Qualifikationsanforderungen. Entgegen dem allgemeinen Trend ist die Zahl der ausschließlich niedrig entlohnten Beschäftigungen weiter angestiegen. Im September 2012 waren fast 500.000 Ausländer auf solche Beschäftigungen angewiesen. Im Gegensatz zu den deutschen Staatsangehörigen gibt es auch eine Zunahme der Beschäftigungen von Ausländern in der Leiharbeit.

Die Ursachen für die Benachteiligungen sind vielfältig. Sie reichen von der geringeren Vorbildung, fehlenden Kontakten zu Betrieben und dem Fehlen eines Berufsabschlusses über individuelle und strukturelle Diskriminierungen<sup>4</sup> bis hin zu aufenthaltsrechtlichen Beschränkungen, die den Zugang zur Beschäftigung verhindern oder einschränken.

Handlungsbedarf besteht – auch angesichts steigender Zuwanderungszahlen und der Debatte über eine Willkommenskultur – in der Veränderung von Rahmenbedingungen zur besseren bildungs- und arbeitsweltlichen Partizipation. Dazu gehört auch, dass EU-Bürger – wie Drittstaatsangehörige – einen Anspruch auf die Teilnahme an Integrationskursen erhalten. Unabhängig von den Einreisegründen muss auch ein möglichst frühzeitiger Zugang zu Bildung und Beschäftigung gewährt werden.

---

<sup>4</sup> z. B. Mangelnde Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen

Der 4. ARB unterstellt, es gebe keine ausreichenden Informationen zur Vermögensentwicklung. Dabei hätten die Erkenntnisse des Global Wealth Reports der Allianz diese Lücke im Armut- und Reichtumsbericht zumindest teilweise füllen können: Während Westeuropa insgesamt 2011 ärmer wurde, ist das Geldvermögen im vergangenen Jahr in Deutschland wieder um 1,5 Prozent gewachsen. Damit liegt es mittlerweile knapp neun Prozent über dem Vor-Krisen-Niveau von 2007.

Der World Wealth Report 2012 von Cap Gemini gibt an, dass die Anzahl der Personen mit einem anlagefähigen Vermögen von mehr als einer Million Dollar in Deutschland allein im letzten Jahr um drei Prozent auf 951.000 angestiegen ist. Seit der Finanzkrise sind 140.000 Millionäre hinzugekommen. Inzwischen hat Deutschland nach der Schweiz und Japan die weltweit drittgrößte Millionärsdichte.

Der „Mut zur Lücke“, den die Bundesregierung hier zeigt, hat einen offensichtlichen Grund: entgegen einprägsamer Aufrufe zur Sparsamkeit ist genug Geld da, vor allem in den Händen von wenigen Superreichen. Es ist an der Zeit, das Jahr für Jahr wachsende private Geldvermögen stärker zur Bekämpfung von Krise, Ungleichheit und Armut, aber auch zum Schuldenabbau einzusetzen.

Denn das Nettovermögen des deutschen Staates ist in den letzten zwei Jahrzehnten um 800 Mrd. Euro gesunken. Allein die Rettungspakete für die Banken haben dazu rund 300 Mrd. Euro beigetragen. Sie schützten die Vermögenden vor Verlusten.

Zugleich hat die steuerliche Reichtumspflege die wachsende Ungleichheit von Einkommen und Vermögen zusätzlich verschärft: Das oberste Zehntel hat inzwischen weltweit 55 Prozent vom Geldvermögen, vier Prozent mehr als im letzten Jahr. In Deutschland sind es 53 Prozent – 1998 waren erst 45 Prozent. Mit Sach- und Immobilienvermögen besitzt das reichste Promille – etwa 70.000 Personen – rund 23 Prozent oder 1.600 Mrd. Euro. Bei dieser Konzentration von Reichtum ist Vermögensbesteuerung keineswegs symbolisch.

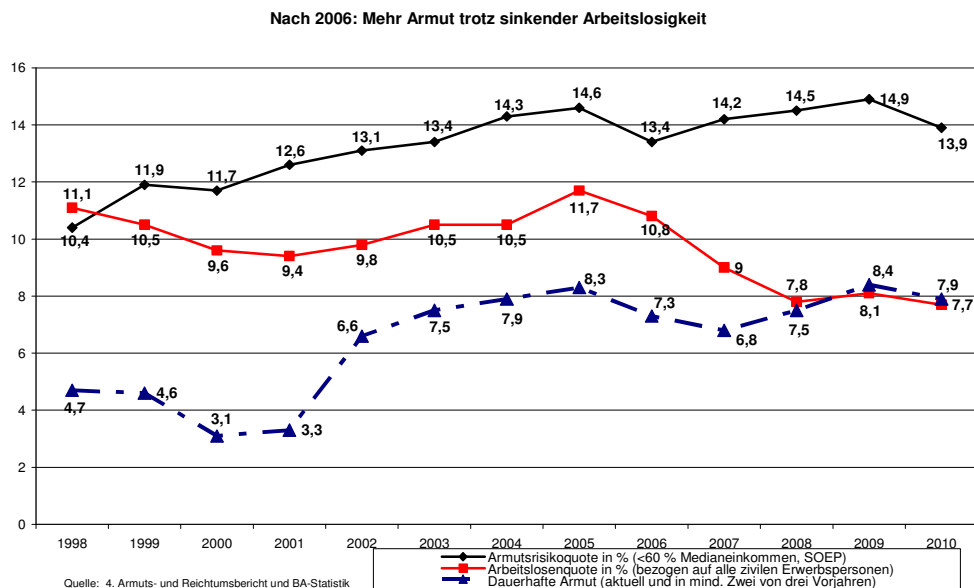
Im ARB hingegen wird deutlich, dass die Bundesregierung lediglich eine Imagekampagne zugunsten der Reichen im Sinn hat. Wenn deren „freiwilliges Engagement (Spenden und Stiftungen) mehr noch als bisher zur Geltung“ gebracht werden soll, könnte man glauben, der Staat wolle sich bei der Gestaltung der sozialen Verhältnisse auf das Engagement des „Geldadels“ stützen.

Die Gewerkschaften fordern stattdessen, dass die Wohlhabenden durch Vermögenssteuern und -abgabe, eine höhere Erbschaftssteuer und einen höheren Spitzensteuersatz stärker an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben und am Schuldenabbau beteiligt werden sollen. Es geht also keineswegs darum, die Mittelschicht zu belasten. Denn sie gehört – auch das zeigt die Allianz-Studie – zu den Verlierern: Das 7., 8. und das 9. Dezil verloren innerhalb eines Jahres 4 Prozent des Netto-Geldvermögens an die reichsten 10 Prozent.

## 2. Arm trotz Arbeit: Arbeit schützt nicht zuverlässig vor Armut

Erwerbsarbeit ist zwar ausweislich der Armutsgefährdungsquoten immer noch der beste Schutz vor Armut, aber das Phänomen Armut trotz Erwerbstätigkeit greift um sich. Laut Mikrozensus stieg der Anteil armutsgefährdeter Erwerbstätiger von 7,3 Prozent (2005) auf 7,8 Prozent im Jahr 2011 und dies trotz der verbesserten Konjunkturlage.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich nach 2006 der Verlauf der Armutsgefährdungs- und der Arbeitslosenkurve entkoppelt haben. Erst in jüngerer Vergangenheit deutet sich wieder ein paralleler Verlauf der Kurven an. Auch der Anstieg der sog. dauerhaften Armut zeigt, wie stark eine Verfestigung der Lebenslage am unteren Rand der Gesellschaft droht und dass dies nur bedingt von der Arbeitsmarktlage abhängig ist.



Die Zunahme von nicht armutsfesten Löhnen ist nicht – wie es der 4. ARB versucht – durch den Hinweis auf den wirtschaftlichen Strukturwandel und auf die sinkende Tarifbindung ausreichend zu erklären. Gerade die Branchen, die nicht im internationalen Wettbewerb stehen, wie z.B. die personennahen Dienstleistungen, weisen überdurchschnittlich häufig Niedriglöhne aus.

Aus Sicht des DGB kamen als entscheidende Momente der politisch gewünschte Ausbau des Niedriglohnsektors und die parallel erfolgten Einschnitte in den Sozialstaat hinzu. Inzwischen arbeitet fast jede/r



vierte Beschäftigte unterhalb der Niedriglohnschwelle<sup>5</sup>. Die Deregulierung des Arbeitsrechts (z.B. Leiharbeit, befristete Beschäftigung), die Subventionierung von atypischer Beschäftigung (Mini-Jobs) und die verschärfte Zumutbarkeitsregelung von Arbeitsangeboten für Hartz IV-Bezieher in Verbindung mit den Kürzungen bei Arbeitslosenunterstützung und Renten forcierten den Ausbau den Niedriglohnsektors durch Druck auf Beschäftigte wie Arbeitslose. Auch die gesunkene Tarifbindung ist nicht ohne politische Ursachen, sondern wurde durch Deregulierung des Arbeitsrechts und durch ein Hartz IV-System ohne Selbstverwaltung auch bewusst herbei geführt. Unter dem Leitsatz „Arbeit um jeden Preis“ wird bis heute viel zu sehr (nur) auf quantitative Beschäftigungseffekte geachtet.

Die Qualität der Arbeit und eine dem individuellen Qualifikationsprofil entsprechende Beschäftigung spielen seit den „Arbeitsmarktreformen“ nur noch eine geringe Rolle. Die Niedriglohnpolitik verbunden mit einer Entwertung von erworbenen Qualifikationen von Arbeitnehmer/innen ist aber eine Sackgasse, wie durch den Fachkräftemangel in einigen Branchen bereits deutlich wird. Wenn 80 Prozent der Beschäftigten im Niedriglohnsektor über einen beruflichen oder sogar akademischen Abschluss verfügen, zeigt sich darin neben einer Fehlbesetzung von Arbeitsplätzen eine volkswirtschaftliche Verschwendung von „Bildungskapital“.

Die verfehlte Niedriglohnpolitik der letzten Bundesregierungen zeigt sich allmonatlich am Arbeitsmarkt: Rund 1,3 Millionen Erwerbstätige können vom Lohn ihrer Arbeit nicht leben und beziehen als sog. Hartz IV-Aufstocker ergänzende Hartz IV-Leistungen. Über 2,6 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gehen mittlerweile einem Zweitjob nach. Ohne Zweit- und teilweise sogar Drittjobs wäre die Zahl der Aufstocker noch erheblich größer.

Die Zahl der Menschen, die ergänzend zu ihrer Erwerbstätigkeit auf Hartz IV angewiesen sind, ist in den letzten Jahren nur geringfügig gesunken (seit 2010 um rund vier Prozent). Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der Hartz IV-Empfänger/innen im erwerbsfähigen Alter aber immerhin um mehr als das Doppelte (rund neun Prozent) gesunken. Im Vorjahresvergleich 2012-2011<sup>6</sup> ist die Zahl aller Aufstocker um drei Prozent gesunken, verursacht durch einen Rückgang bei den Hartz IV-Empfängern mit einem Mini-Job um sechs Prozent. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Aufstocker hat sich hingegen um ein Prozent noch erhöht (auf knapp 590.000).

Davon arbeiten rund 330.000 in Vollzeit, ohne dass ihr Lohn ausreichend wäre, das Existenzminimum zu garantieren. Die Notwendigkeit

---

<sup>5</sup> Im Jahr 2010 lag die bundeseinheitliche Niedriglohnschwelle (weniger als zwei Drittel des Medianlohns) bei einem Bruttostundenlohn von 9,15 Euro (IAQ-Report 1/2012 auf Basis von SOEP 2010).

<sup>6</sup> Vergleich der September-Daten, BA-Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, April 2013.

der Aufstockung ergibt sich somit nicht nur aus einem unzureichenden Arbeitsumfang, sondern ebenso aus zu niedrigen Stundenlöhnen. Die Hälfte aller Aufstocker verdient weniger als 6,44 Euro pro Stunde und nur ein Viertel der Vollzeitaufstocker mehr als 8,15 Euro<sup>7</sup>.

Niedriglöhne sind nicht nur auf atypische Beschäftigungsformen und Teilzeitarbeit beschränkt. 2010 waren insgesamt 4,66 Mio. Vollzeitbeschäftigte im Niedriglohnsektor beschäftigt. Damit zählten insgesamt 22,8 Prozent der Vollzeitbeschäftigten – die Auszubildenden nicht mitgezählt – zu den Geringverdienern. Die Bundesrepublik nimmt bei der Größe des Niedriglohnsektors im EU-Vergleich inzwischen einen Spitzenplatz ein.

Die Beschäftigungszunahme im ersten Jahrzehnt nach der Jahrhundertwende lag weitgehend im Bereich von sozialversicherungspflichtiger Teilzeit, von Minijobs und auch Leiharbeitsverhältnissen. Die Zahl sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse steigt erst wieder in jüngerer Vergangenheit.

Die Merkmale atypisch und niedrig entlohnt sind zwar nicht deckungsgleich, jedoch weisen atypische Beschäftigungsformen ungleich höhere Niedriglohnanteile auf. So sind lt. SOEP 2010 86 Prozent der Minijobber (bezogen auf den Stundenlohn) Niedriglohnbezieher<sup>8</sup>, während es bei den Vollzeitbeschäftigten „nur“ 15 Prozent waren. Das Statistische Bundesamt kommt in der Verdienststrukturerhebung 2010 zum Ergebnis, dass 10,8 Prozent der Normalarbeitsverhältnisse im Niedriglohnbereich liegen, jedoch 49,9 Prozent der atypischen Beschäftigungsverhältnisse<sup>9</sup>.

Atypische Beschäftigungsformen, insbesondere befristete Jobs und Leiharbeit, sind gerade unter jungen Menschen überproportional häufig vertreten. Der Anteil befristet beschäftigter junger Erwachsener ist in den letzten zwölf Jahren von 16 auf 20 Prozent gestiegen.

Dabei wiederum sind Arbeitnehmer/innen ohne Berufsabschluss klar im Nachteil. Sie sind wesentlich häufiger nur befristet eingestellt und sie bleiben es häufiger über einen langen Zeitraum, d.h. sie steigen nicht auf in ein Normalarbeitsverhältnis. Im ersten Jahr nach dem Eintritt ins Erwerbsleben sind 60 Prozent der Ungelernten nur befristet beschäftigt, im Vergleich zu 40 Prozent bei Arbeitnehmern mit Ausbildungs- oder Hochschulabschluss.

Zehn Jahre später sind von letzterer Gruppe „nur“ noch knapp zehn Prozent in befristeten Jobs, hingegen 25 Prozent der Ungelernten<sup>10</sup>. Ein fehlender Berufsabschluss in Verbindung mit einem prekären Berufseinstieg ist eine der (falschen) Weichenstellungen im Lebenslauf, die der 4. ARB identifiziert. Der Bericht kristallisiert aber nur die Frage

---

<sup>7</sup> IAB-Untersuchung 2010 auf Basis von BA-Daten für 2008.

<sup>8</sup> Quelle: IAQ-Report 1/2012

<sup>9</sup> Statistisches Bundesamt, Niedriglohn und Beschäftigung 2010, Sept. 2012

<sup>10</sup> IAB Handbuch Arbeitsmarkt 2013, S. 153 ff. auf Basis Mikrozensus 2008

des Berufsabschlusses, nicht aber die des prekären Berufeintritts, als wesentlich heraus und bleibt insofern lückenhaft. Für das IAB sind die ersten drei Jahre nach der Ausbildung entscheidend. Gelingt ein Einstieg in einen passenden Beruf in diesem Zeitraum nicht, dann lässt sich das kaum mehr nachholen<sup>11</sup>.

Die weit verbreitete Prekarität beim Berufseinstieg junger Menschen findet ihren Niederschlag auch in den altersspezifischen Armutsquoten. Die Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen weist mit 23,4 Prozent im Vergleich zu einer allgemeinen Armutsquote von 15,1 Prozent (Mikrozensus 2011) das höchste Verarmungsrisiko auf. Niedriglohnjobs bieten nur selten – auch in mittelfristiger Perspektive – einen Weg zum sozialen Aufstieg für Arbeitslose. Einmal Niedriglohnjob bedeutet häufig dauerhaft Niedriglohnjob oder Drehtüreffekte zwischen Kurzzeitbeschäftigung und Arbeitslosigkeit. Zu diesem Thema liegt aus Sicht des DGB Forschungsbedarf vor.

Eine Untersuchung des IAB<sup>12</sup> ergab, dass nur jeder achte Geringverdiener innerhalb von sechs Jahren den Sprung über die Niedriglohngrenze schaffte. Neuere Forschung des IAB bestätigt die geringe Aufstiegsmobilität für Geringverdiener. Danach gelingt es innerhalb eines Dreijahreszeitraums nur 15% der für einen Niedriglohn Beschäftigten der Aufstieg in einen besser bezahlten Job<sup>13</sup>. Jüngere Beschäftigte, die überproportional häufig für Niedriglöhne arbeiten müssen, sowie besser Qualifizierte haben dabei noch die relativ besten Aufstiegschancen.

Aus Sicht des DGB ist es notwendig, die zunehmende Spaltung des Arbeitsmarktes in (noch) relativ auskömmliche Normalarbeitsverhältnisse und in einen wachsenden Anteil atypischer, oft prekärer Beschäftigungsverhältnisse zurückzudrängen. Hierfür sind differenzierte Maßnahmen im Arbeits- und Abgabenrecht notwendig, die Fehlanreize auf Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite zur Aufnahme von atypischen Beschäftigungsverhältnissen – wie z.B. Minijobs – beenden. Die sozialabgabenrechtliche oder steuerliche Bevorzugung von atypischer Beschäftigung führt zu Fehlanreizen und benachteiligt reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Eine Vollzeitbeschäftigung pro Haushalt (bei Paarhaushalten eine Beschäftigung in diesem Gesamtumfang) sollte Einkommensarmut in aller Regel ausschließen. Dafür muss der Deckungsgrad von tariflichen Arbeitsbedingungen erhöht werden. Hierzu sollte auch die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen leichter herbeigeführt werden können. Nur noch 1,5 Prozent der Tarifverträge sind heute allgemeinverbindlich. Anfang der 90er Jahre waren es noch 5,4 Prozent.

---

<sup>11</sup> Ebenda, S. 144

<sup>12</sup> IAB-Kurzbericht 8/2008. Untersucht wurden vollzeitbeschäftigte Niedriglohnverdiener über den Zeitraum 1998/99 bis 2005.

<sup>13</sup> Siehe IAB-Discussion Paper 1/2012, das Niedriglohnbezieher über den Zeitraum 2001 bis 2006 untersucht.

Der DGB schlägt deshalb vorher, das 50-Prozent-Quorum (vom Tarifvertrag erfasste Arbeitnehmer) zu streichen bei einer gleichzeitigen gesetzlichen Präzisierung des *öffentlichen Interesses* an einer Allgemeinverbindlichkeit.

Eine Lohnuntergrenze muss durch flächendeckende Mindestlöhne eingezogen werden. Soweit dies nicht auf tariflicher Basis zu erreichen ist, muss ein gesetzlicher Mindeststundenlohn von 8,50 Euro die unterste Auffanglinie bilden.

Der „Nachschub“ von Arbeitskräften in den Niedriglohnsektor darf nicht dadurch gesichert werden, dass Arbeitslose im Hartz IV-System zur Arbeitsaufnahme (fast) zu jedem Lohn gezwungen werden können. Die Zumutbarkeitsregelung muss auf tarifliche bzw. ortsübliche Entgeltbedingungen begrenzt werden.

Soweit öffentliche Gelder im Spiel sind, müssen soziale Standards stärker durchgesetzt werden. Das heißt, die Vergabe von öffentlichen Aufträgen sollte an die Tariftreue der sich bewerbenden Unternehmen gebunden und die Einschaltung von Subunternehmern über Werkverträge zumindest erschwert werden.

Mit Blick auf größere Haushalte und/oder höhere Wohnkosten ist zur Armutsbekämpfung eine sozialpolitische Flankierung des Mindestlohns notwendig. Dabei sollte nach einem Vorschlag des DGB von 2009 der Kinderzuschlag ausgebaut werden. Durch eine Anhebung des Wohngelds – insbesondere für Familien – kann ebenfalls in vielen Fällen Hartz IV-Armut vermieden werden. Das Wohngeld sollte wieder, wie in der Wirtschaftskrise 2009 eingeführt und bis Ende 2010 fortgeführt, auch die Heizkosten umfassen. In Zeiten stark steigender Energiepreise ein notwendiger Impuls in der Armutsbekämpfung.

### **3. Gleichstellungspolitische Bewertung: Integration am Arbeitsmarkt beeinflusst Lebenschancen**

Aus gleichstellungspolitischer Sicht ist eine Orientierung der Analysen am Lebensverlauf sinnvoll: Sie macht eindrucksvoll deutlich, dass aktuelle Entscheidungen lebenslange Auswirkungen haben (können).

Fehlende Infrastruktur für die Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen, prekäre Beschäftigung und Altersarmut sind keine getrennt zu betrachtenden Phänomene, die sich auf die Lebensumstände einzelner Frauen auswirken. Sie bedingen einander und bestimmen den gesellschaftlichen und (arbeitsmarkt-)politischen Rahmen, in dem Frauen ihr Leben gestalten (können).

Frauen sind zunehmend stärker von Armut bedroht und betroffen. Es ist davon auszugehen, dass die (im Bericht sprachlich verschleierte) massive Ungleichverteilung der Nettovermögen eine deutliche Genderkomponente beinhaltet: Angesichts der anhaltend schlechten Auf-

stiegschancen von Frauen und des großen Unterschiedes bei der Entlohnung beider Geschlechter ist die Verteilung der Vermögen (zehn Prozent aller Haushalte besitzen mehr als die Hälfte des Nettovermögens) sehr wahrscheinlich nicht geschlechtergerecht. Hier fehlen geschlechtsspezifische Untersuchungen.

Die europaweite Austeritätspolitik wird mittelfristig enorme Auswirkungen auf die Ausstattung des öffentlichen Sektors (z.B. Gesundheitsversorgung, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen) haben. Davon sind Frauen als Beschäftigte in diesen Branchen wie als Nutzerinnen der öffentlichen Daseinsvorsorge doppelt betroffen.

Die Behauptung, dass die Zunahme atypischer Beschäftigung nicht zu Lasten regulärer Arbeitsverhältnisse gegangen sei, ist aus Sicht des DGB nicht haltbar. Für Frauen erfolgte der Beschäftigungszuwachs weitgehend in (oft unfreiwilliger) sozialversicherungspflichtiger Teilzeit und in Minijobs. Hier ist vor allem die aktuelle Ausweitung der Geringfügigkeitsgrenze auf 450 Euro ausgesprochen kritisch zu bewerten. Sie bedeutet für die zu zwei Dritteln weiblichen Beschäftigten: Die Beschäftigungsverhältnisse werden noch weiter unter das Mindestmaß an sozialer Absicherung gedrückt und die Löhne weiter sinken.

Auch muss die bestehende Unterbeschäftigung von Frauen, sowohl mit als ohne Kinder, fokussiert werden. Denn unfreiwillige und vor allem kleinste Teilzeit sind in erster Linie ein Problem erwerbstätiger Frauen. Der DGB begrüßt die gestiegene Erwerbsbeteiligung von Frauen, vermisst aber deren qualitative Bewertung.

Wenn der Schlüssel zur Armutsvermeidung eine sozial abgesicherte, angemessen vergütete, vollzeitnahe Beschäftigung ist, dann haben Frauen in Deutschland ein erhöhtes Armutsrisiko. Die Erwerbstätigenquote von Frauen stieg kontinuierlich und lag im Jahr 2010 bei 66,1 Prozent. Das von ihnen geleistete Gesamtarbeitsvolumen hat sich jedoch kaum erhöht. Jede dritte sozialversicherungspflichtig beschäftigte Frau arbeitet Teilzeit. Zählt man Minijobs dazu, ist es fast jede zweite.

Nach Angaben des IAQ liegt der Frauenanteil am Niedriglohnsektor bei 65 Prozent; jede dritte erwerbstätige Frau arbeitet unter der Niedriglohnschwelle. Davor schützt auch ihre Qualifikation nicht, denn insbesondere bei (langjähriger) Tätigkeit im Minijob ergeben sich erhebliche Dequalifizierungseffekte. Der Ausbau des Niedriglohnsektors in den letzten Jahren hat insbesondere die Löhne von Frauen unter Druck gesetzt und damit ihre eigenständige Existenzsicherung und Vorsorge fürs Alter geschwächt.

Ein wesentlicher Effekt der geschlechterspezifischen Arbeitsmarktsegregation ist die ausgeprägte Einkommensdifferenz zwischen Männern und Frauen auch bei gleichwertiger Arbeit. Frauen sind bezogen auf Bezahlung, Weiterbildungsmöglichkeiten, Aufstiegschancen und Arbeitsplatzsicherheit trotz höherer Bildungspartizipation mit schlechteren Arbeitsmarktchancen konfrontiert als Männer. Die schlechteren

Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt benachteiligen Frauen – und im Falle der finanziellen Verantwortung für die Familie auch die Kinder und die Partner/innen.

Zwar konstatiert die Bundesregierung zu Recht: Im Alter spiegeln sich Bildung, Erwerbstätigkeit und Gesundheitszustand des vorangegangenen Lebens wieder. Sie verzichtet jedoch auf eine Bewertung der speziellen Risiken für die Alterssicherung von Frauen, die sich aus den schlechten Rahmenbedingungen für deren Erwerbsbiographie ergeben.

Das Erwerbsleben von Frauen entspricht selten dem langjährig, durchgängigen so genannten Vollzeit-Normalarbeitsverhältnis. Frauen erhalten durchschnittlich ein um 22 Prozent geringeres Entgelt als Männer. Familien- und Sorgearbeit üben Frauen zumeist unentgeltlich aus. Ihre finanziellen Mittel für zusätzliche Vorsorge sind begrenzt. Frauen haben weit geringere Alterseinkünfte als Männer (durchschnittlich 59 Prozent weniger) – Altersarmut ist damit oftmals vorprogrammiert.

Wirksamstes Mittel gegen Altersarmut ist aus Sicht des DGB die sozial abgesicherte, Existenz sichernde Integration von Frauen am Arbeitsmarkt u.a. durch bessere Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Pflege (u.a. flächendeckender, bedarfsgerechter Ausbau der Infrastruktur), die Durchsetzung des Equal-Pay-Grundsatzes und eine nachhaltige Reform der geringfügigen Beschäftigung hin zu einer Gleichbehandlung aller Arbeitsverhältnisse und ihrer sozialen Sicherung ab dem ersten Euro und einen Rechtsanspruch auf Rückkehr aus Teilzeit in Vollzeitarbeit.

Die Bildungspartizipation junger Frauen ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Die am besten ausgebildete Generation junger Frauen kann ihren Bildungsvorsprung gegenüber ihren Altersgenossen aber weder in adäquate Erwerbsverläufe noch in existenzsichernde Beschäftigung ausreichend umsetzen. Gute Bildung schützt weder vor Niedriglohnbeschäftigung noch vor Altersarmut.

Der DGB-Index zum Thema „Arbeitshetze, Arbeitsintensivierung, Entgrenzung“ zeigt: Von vielen Belastungen des Arbeitsalltags sind Frauen besonders gesundheitlich betroffen. Sie bekommen Hetze und Arbeitsintensivierung noch stärker zu spüren als Arbeitnehmer, unabhängig davon, ob sie in Vollzeit oder Teilzeit arbeiten. Das hat viel damit zu tun, dass Frauen überwiegend in „frauentypischen“ Berufen tätig sind, die trotz mehrjähriger Ausbildung selbst bei Vollzeitarbeit und kontinuierlicher Erwerbsarbeit keine dauerhafte und eigenständige Existenzsicherung ermöglichen.

#### **4. Kinder besonders von Armut betroffen**

Anders als noch im 3. ARB macht der jetzt vorgelegte Bericht deutlich, dass Kinder (und Jugendliche) besonders von Armutslagen betroffen sind. Die Kinderarmutsquote liegt drei bis vier Prozentpunkte oberhalb der allgemeinen Armutsrisikoquote. Besonders Kinder in Alleinerziehendenhaushalten sind weit überdurchschnittlich vom Armutsrisiko erfasst. Zieht man die Daten der Hartz IV-Jobcenter heran – die im Unterschied zu den Armutsquoten nicht auf Befragungen, sondern auf realem Leistungsbezug basieren – zeigt sich, dass die Zahl erwerbsfähiger Leistungsberechtigter (15 – 64 Jahre) seit 2006 um 14,4 Prozent gesunken ist. Bei den unter 15-jährigen Kindern sank die Zahl im gleichen Zeitraum jedoch nur um 12,1 Prozent.

Um den neuen Lebenslaufansatz des Armuts- und Reichtumsbericht Rechnung zu tragen, sind Langzeitstudien notwendig. Wie lange Kinder in Armut verbleiben und wie die Auswirkungen auf andere Lebensbereiche ausfallen, sind dabei wichtige Fragen. Aussagekräftige Langzeitstudien sind jedoch bisher Mangelware. Die AWO-ISS Langzeitstudie hat seit 1999 knapp 900 Kinder über einen Zehnjahreszeitraum befragt. Danach sind 57 Prozent der bei der ersten Befragung armen Sechsjährigen auch zehn Jahre später noch als materiell arm einzuschätzen. Was besonders schwer wiegt, ein Großteil davon auch an immateriellen Gütern wie Gesundheit und Bildung. Dabei ist unstrittig, dass die Auswirkungen von Armut dann am schwerwiegendsten sind, wenn Kinder dauerhaft materieller Armut ausgesetzt sind und zusätzlich noch ihre Bildungs- und sozialen Teilhabechancen gemindert sind. Da Einkommens-, Bildungs- und Gesundheitsarmut wechselseitig voneinander abhängen, verschärfen sich die Armutslagen noch.

Aus Sicht des DGB ist ein nationales Aktionsprogramm gegen Kinderarmut notwendig. Die bisherige Zersplitterung der Zuständigkeiten und Finanzverantwortung über Sozialversicherungszweige, Hartz IV-System, Bildungssystem und Gesundheitsvorsorge hat nicht dazu beigetragen, dass alle Kinder wohlbehalten aufwachsen. Es fehlt an einem systematischen Zusammenwirken aller Akteure, so dass möglichst kein Kind mehr „durchs Rost“ fällt. Örtlich viel versprechende Initiativen, wie z.B. sog. Präventionsketten staatlicher Begleitung bzw. Intervention vom Säuglingsalter an, harren weiterhin einer flächendeckenden Umsetzung. Um solch wegweisende Leuchttürme flächendeckend zu etablieren, bedarf es einer konzertierten Aktion aller drei staatlichen Ebenen zusammen mit den Akteuren der Zivilgesellschaft. Auch unter dem Gesichtspunkt der Kosteneffizienz ist es vorteilhaft, frühzeitig in sozial benachteiligte Kinder und ihre Elternhäuser zu investieren, als im späteren Jugend- oder gar Erwachsenenalter nachsorgend zu „reparieren“. Der hohe auch ökonomische Wert frühkindlicher Bildung für die gesamte Gesellschaft wird auch im 4. ARB ausdrücklich betont.

Für den DGB ist neben dem Ausbau einer armutsvermeidenden Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur eine Erhöhung der Hartz IV-Regelsätze für Kinder und ein Ausbau des Kinderzuschlags von zentraler Bedeutung. Ein einkommensabhängiger Zuschlag zum allgemeinen Kindergeld dient der (zielgenauen) Armutsvermeidung von gering verdienenden Eltern bzw. Alleinerziehenden. Der DGB hat einen konkreten Vorschlag zum Ausbau des Kinderzuschlags unterbreitet, wodurch rund 500.000 Kinder aus Hartz IV-Bedürftigkeit herausgeholt werden könnten.

### **5. Bildung als Schlüssel zum sozialen Aufstieg?**

Das deutsche Bildungswesen zementiert die soziale Auslese. Noch immer leben in Deutschland 7,5 Millionen funktionale Analphabeten im Alter von 18 bis 64 Jahren. Jahr für Jahr verlassen mehr als 50.000 Jugendliche die Schule ohne einen Abschluss. Fast jeder dritte Jugendliche, der eine berufliche Ausbildung beginnen will, mündet in eine der zahlreichen Maßnahmen im Übergang zwischen Schule und Ausbildung ein. Das waren allein im Jahr 2011 knapp 300.000 junge Menschen. 1,5 Millionen Menschen im Alter von 20 bis 29 Jahren haben keine abgeschlossene Ausbildung. Das sind immerhin 17 Prozent dieser Altersgruppe. Dieser „abgehängten Generation“ droht ein Leben in prekären Verhältnissen, die meisten dieser jungen Menschen werden kaum dauerhaft ihren eigenen Lebensunterhalt verdienen können.

Diese Entwicklung birgt gesellschaftlichen und ökonomischen „Sprengstoff“. Es besteht die Gefahr, dass es in einigen Branchen und Regionen zu einem Fachkräftemangel kommt – und das bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit und einem wachsenden Niedriglohnsektor. Hier müssen Politik und Gesellschaft gegensteuern: Wir brauchen eine Strategie, um mehr Menschen bessere Bildung zu ermöglichen, die Beschäftigungschancen der Menschen über alle Phasen ihres Arbeitslebens zu verbessern sowie mehr Menschen in anständig bezahlte Arbeit zu bringen, die in unserem Bildungs- und Beschäftigungssystem strukturell benachteiligt sind.

Von einer nationalen Bildungsoffensive ist bisher wenig zu spüren. Zwar einigten sich Bund und Länder beim Dresdner Bildungsgipfel im Oktober 2008 auf einige Ziele, ohne jedoch deren konkrete Umsetzung zu fixieren. Die Ausgaben für Bildung und Forschung sollen auf zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) steigen, die Zahl der Schulabbrecher und der jungen Menschen ohne abgeschlossene Ausbildung halbiert werden. Mehr Menschen sollen ein Studium aufnehmen und sich weiterbilden. Für ein Drittel der Kinder, die jünger als drei Jahre sind, müsse ein Krippenplatz bereit stehen.



Doch die Umsetzung bleibt bisher ernüchternd: Noch immer fehlen rund 200.000 Krippenplätze um den Rechtsanspruch ab dem 1. August 2013 umzusetzen, die Quote der jungen Menschen ohne Berufsabschluss liegt seit Jahren konstant bei über 15 Prozent. Auch eine Halbierung der Schulabbrecherzahlen ist nicht in Sicht. Die Weiterbildungsbeteiligung ist seit 2008 sogar noch gesunken. Notwendig sind daher entschlossene Reformen entlang der Bildungskette. Hierzu ist es allerdings notwendig, dass das Kooperationsverbot für das gesamte Bildungswesen fällt – und nicht nur für einzelne Einrichtungen an Hochschulen.

Notwendige Maßnahmen sind aus Sicht des DGB:

- Krippenausbau in den Ländern beschleunigen: Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz sichern, Qualität der frühkindlichen Bildung anheben, auf das Betreuungsgeld verzichten.
- Ganztagschulen ausbauen: 40.000 Stellen für Schulsozialarbeiter an Ganztagschulen mit Schwerpunkt auf Schulen in sozialen Brennpunkten. Hierfür sollte ein neues Bund-Länder-Programm aufgelegt werden.
- Ausbildungsbetriebe stärken: Ausbau von ausbildungsbegleitenden Hilfen und Förderung der assistierten Ausbildung.
- Kosten der Ausbildung gerecht verteilen: Einführung von Branchenfonds, damit Anhebung der Quote der Ausbildungsbetriebe.
- Ausbildungsgarantie einführen: „Übergangssystem“ neu strukturieren und für Nutzer transparenter machen. Sinnlose Warteschleifen ohne Perspektive auf einen Berufsabschluss sind abzuschaffen.
- Für eine Kultur der „Zweiten Chance“: Ausbau des Meister-Bafögs – auch das Nachholen eines Schul- und Berufsabschlusses soll gefördert werden.
- Bildungsarmut bekämpfen: Ausbau der Nationalen Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung. Vor allem die Bundesländer müssen die Alphabetisierungskurse ausbauen.
- Abschaffung des Kooperationsverbotes: Zur Bekämpfung der Bildungsarmut gilt es, alle Ressourcen zu bündeln.

## **6. Altersarmut**

Die Bundesregierung kommt in ihrer Analyse im Armuts- und Reichtumsbericht zu dem Ergebnis, dass ältere Menschen derzeit unterdurchschnittlich von geringen Einkommen betroffen sind. Gleichzeitig jedoch wird aufgezeigt, dass die Armutsrisikoquote bei den Älteren zuletzt etwa höher lag als bei der Gesamtbevölkerung. Dieses Ergebnis deckt sich mit Erkenntnissen der Hans-Böckler-Stiftung<sup>14</sup>. Danach ist das Armutsrisiko aller Rentner/innen und Pensionäre über 65 Jahre von 10,7% im Jahr 2005 auf 13,8 Prozent im Jahr 2011 gestiegen.

---

<sup>14</sup> Vgl. [http://www.boeckler.de/38555\\_40971.htm](http://www.boeckler.de/38555_40971.htm)

Dabei wird ein Einkommen von 60 Prozent des mittleren bedarfsgewichteten Einkommens als Armutsgrenze definiert. Gleichzeitig werden von einem großen Teil der Anspruchsberechtigten die ihnen zustehenden Leistungen gar nicht beantragt. 68% der rund 1,1 Mio. über-64-jährigen mit Anspruch auf Grundsicherung beziehen keine entsprechenden Leistungen.

Die Gefahr einer weiteren, deutlichen Ausbreitung von Altersarmut ist eine ernsthafte Bedrohung. Dafür sind insbesondere zwei sich gegenseitig verstärkende Entwicklungen verantwortlich. Auf der einen Seite wirkt sich der Wandel am Arbeitsmarkt negativ auf die späteren Renten aus. Beschäftigung im wachsenden Niedriglohnsektor, längere Phasen in unfreiwilliger Teilzeitarbeit oder lediglich eine geringfügige Beschäftigung als Haupterwerb führen zu niedrigen Renten. Auf der anderen Seite führen gesetzgeberische Entscheidungen ebenfalls zu sinkenden Renten. Allein das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung wird bis zum Jahr 2030 von heute rund 50 Prozent auf bis zu 43 Prozent gekürzt.

Die Intention des Gesetzgebers war es, dass die Beschäftigten das sinkende Rentenniveau der „ersten Säule“ durch zusätzliche private Vorsorge ausgleichen. Dazu sollen vier Prozent des Einkommens gespart werden, der Staat unterstützt dies mit Zulagen oder Steuerersparnissen. Derzeit ist jedoch ungewiss, ob bzw. in welchem Umfang dies tatsächlich gelingen wird. Den Vorausberechnungen der Bundesregierung hinsichtlich des zukünftig erwarteten Versorgungsniveaus liegen relativ optimistische Annahmen zugrunde: Die Verzinsung der Riester-Rente muss durchschnittlich bei vier Prozent p.a. liegen und die Verwaltungskosten dürfen lediglich zehn Prozent ausmachen. Zudem muss der Altersvorsorgeaufwand kontinuierlich bei vier Prozent liegen.

Besonders problematisch wird die Lücke, die der Gesetzgeber in die gesetzliche Rente gerissen hat, für diejenigen, denen es nicht oder höchstens teilweise gelingt, etwas für das Alter zurück zu legen. Derzeit liegt der Eigensparanteil bei der Riester-Rente laut Alterssicherungsbericht 2012 durchschnittlich nur bei 2,8 Prozent. Und von denjenigen, die weniger als 1.500 Euro im Monat verdienen, verfügen 42 Prozent weder über eine betriebliche noch eine private, geförderte Altersvorsorge. Selbst in der Gruppe mit Einkommen zwischen 2.500 und 3.500 Euro trifft dies noch für ein Viertel zu. Somit trifft die Annahme der Bundesregierung im ARB, dass das sinkende Rentenniveau bei der Altersrente durch zusätzliche Vorsorge kompensiert werden kann, für einen großen Teil der Menschen nicht zu.

Das weiter sinkende Rentenniveau wird daher für einen zunehmenden Teil der Bevölkerung zu einem ernsthaften Problem. Gleichzeitig hat die Bundesregierung zum 1.1.2013 den Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung von 19,6 Prozent auf 18,9 Prozent gesenkt. Der DGB hat mit seinem Rentenkonzept gezeigt, dass durch den Aufbau einer Demografie-Rücklage die Beseitigung des Nachhal-

tigkeitsfaktors und weitere dringend notwendige Leistungsverbesserungen innerhalb des politisch gesetzten Beitragssatzkorridors zu finanzieren wären - ohne dabei das von der Bundesregierung selbst gesetzte Ziel, den Beitragssatz im Jahr 2030 auf maximal 22 Prozent zu begrenzen, zu verletzen.

Zu Recht weist die Bundesregierung darauf hin, dass erwerbsgeminderte Menschen in besonderem Maß von Altersarmut bedroht sind. Es zeigt sich, dass die Kürzungen des allgemeinen Rentenniveaus auch auf die Erwerbsminderungsrenten wirken. Vor allem kann das geringere Leistungsniveau in den anderen Säulen der Alterssicherung bei Erwerbsminderung in aller Regel nicht oder höchstens unzureichend aufgefangen werden. Die durchschnittlichen Zahlbeträge bei den Erwerbsminderungsrenten sind im Jahr 2011 im Vergleich zum Jahr 2000 durchgängig gesunken. Der DGB fordert, dass die Zurechnungszeiten bei der Erwerbsminderungsrente in einem Schritt mindestens bis auf 62 Jahre verlängert werden. Zudem sollten die letzten vier Jahre vor der Erwerbsminderung mindestens mit dem Durchschnitt der vorangegangenen Erwerbsjahre bewertet werden. Ein erster Schritt in diese Richtung war im sogenannten Rentenpaket des BMAS bereits enthalten. Es ist unverständlich, warum die Bundesregierung diesen insgesamt konsensfähigen Vorschlag noch immer nicht umgesetzt hat. Dies gilt im Übrigen auch für neue Dynamisierungsregelungen beim Reha-Budget. Um Erwerbsminderung möglichst zu verhindern, müssen ausreichend finanzielle Mittel für Leistungen der Rehabilitation zur Verfügung stehen.

## **7. Menschen mit Behinderung**

Der ARB weist darauf hin, dass der Besuch einer Förderschule eng mit der sozialen Herkunft verknüpft ist. Insbesondere der große Anteil der jungen Menschen mit dem Förderschwerpunkt Lernen, wäre laut ARB vermeidbar, wenn frühzeitig individuell gefördert würde. Nach Beobachtungen des DGB hat in den letzten Jahren insbesondere im Hartz IV-System der Anteil junger Menschen mit Rehabilitationsbedarf zugenommen (s. Arbeitsmarkt aktuell 7/2012 „Zur Lage der beruflichen Rehabilitation in der Arbeitsförderung“). Insbesondere psychische und emotionale Behinderungen sind auch bei jungen Menschen auf dem Vormarsch. Neben verbesserten Diagnoseverfahren ist davon auszugehen, dass materielle Armut und Bildungsarmut Ursachen für diese Entwicklung sind. Deshalb ist der DGB der Auffassung dass die dringend erforderliche Bekämpfung der Kinderarmut auch die physische und psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen deutlich verbessern würde.

Der ARB skizziert die Benachteiligung von Menschen mit Behinderung am Arbeitsmarkt. Sie gehen seltener einer Erwerbstätigkeit nach, als nichtbehinderte Menschen und sind häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen. Mit der im ARB erwähnten „Initiative Inklusion“ möchte die Bundesregierung dieser Benachteiligung entgegenwirken. Allerdings ist dieses Programm allein aus Sicht des DGB nicht ausreichend. Der Förderumfang des Programms beträgt 100 Mio. Euro, die aus dem Topf der Ausgleichsabgabe stammen und somit in jedem Fall für die Förderung schwerbehinderter Menschen eingesetzt werden müssten. Die Bundesregierung stellt somit kein zusätzliches Geld bereit. Auf der anderen Seite werden bei der Förderung von Arbeitslosen seit 2011 Milliarden Euro eingespart, insbesondere im Hartz IV-System. Die Bundesregierung begründet dies mit dem Rückgang der Arbeitslosenzahlen, die Kürzungen gehen jedoch weit darüber hinaus. Gerade im Hartz IV-System befinden sich viele Arbeitslose, die gesundheitlich eingeschränkt oder behindert sind. Sie sind von den Kürzungen besonders betroffen.

Aus Sicht des DGB muss die Bundesregierung den Anreiz für Unternehmen erhöhen, Menschen mit Behinderung einzustellen. Fast zwei Drittel (61%) der beschäftigungspflichtigen deutschen Arbeitgeber erfüllen ihre Beschäftigungspflicht von 5 Prozent nicht vollständig. Fast ein Drittel (31%) haben gar keine bzw. weniger als 1 Prozent schwerbehinderte Beschäftigte. Diejenigen Unternehmen, die ihrer gesetzlichen Beschäftigungspflicht gar nicht oder nur in geringem Umfang nachkommen, benötigen stärkere Anreize, um diese Haltung zu ändern. Ein wirkungsvoller Schritt wäre es, die Ausgleichsabgabe zumindest für große und mittlere Unternehmen zu erhöhen, die weniger als 3 Prozent schwerbehinderte Menschen beschäftigen.

Neben einer Verpflichtung der Unternehmen zu mehr Beschäftigung schwerbehinderter Menschen bedarf es geeigneter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, um die Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben dauerhaft zu fördern. Menschen mit Behinderung sind überdurchschnittlich von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Für die Zielgruppe der am Arbeitsmarkt stark benachteiligten Menschen, braucht es deshalb ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, das es ermöglicht, einen tariflich bezahlten Arbeitsplatz auch längerfristig zu fördern.

# IAB-Stellungnahme

3/2013

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

## Lebenslagen in Deutschland

Vierter Armuts- und Reichtumsbericht

Juliane Achatz

Jonas Beste

Kerstin Bruckmeier

Anna Fohrbeck

Jörg Heining

Thomas Kruppe

Peter Kupka

Johannes Ludsteck

Markus Promberger

Helmut Rudolph

Enzo Weber

Claudia Wenzig

Jürgen Wiemers

Sascha Zirra

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für  
Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 3. Juni 2013

ISSN 2195-5980

# Lebenslagen in Deutschland

## Vierter Armuts- und Reichtumsbericht

Juliane Achatz  
Jonas Beste  
Kerstin Bruckmeier  
Anna Fohrbeck  
Jörg Heining  
Thomas Kruppe  
Peter Kupka  
Johannes Ludsteck  
Markus Promberger  
Helmut Rudolph  
Enzo Weber  
Claudia Wenzig  
Jürgen Wiemers  
Sascha Zirra

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

## Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Zusammenfassung  | 4  |
| Abstract   | 4  |
| 1 Allgemeine Würdigung des Berichts                                | 5  |
| 2 Kommentare aus Sicht des IAB                                     | 5  |
| 2.1 Entwicklung am Arbeitsmarkt .....                              | 6  |
| 2.2 Entwicklung der Einkommensungleichheit .....                   | 7  |
| 2.3 Persistenz von Bildungsungleichheit .....                      | 8  |
| 2.4 Entwicklungen in der Grundsicherung.....                       | 9  |
| 2.5 Armutslagen und Deprivation .....                              | 11 |
| 2.6 Verdeckte Armut.....   | 11 |
| 2.7 Subjektives Armutsempfinden und Teilhabe junger Menschen ..... | 12 |
| 2.8 Freiwilliges Engagement von Vermögenden .....                  | 13 |
| 2.9 Aufwärtsmobilität von Kindern Ungelernter .....                | 13 |
| 2.10 Altersarmutsrisiken – eine wichtige Zukunftsfrage .....       | 14 |
| 3 Fazit  | 14 |
| Literatur  | 17 |

## Zusammenfassung

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 17/12650) muss zwei verschiedenen Anforderungen Rechnung tragen. Zum einen soll er aktuelle Fragestellungen und Befunde zu Armut, Reichtum und sozialer Ungleichheit in Deutschland synoptisch diskutieren. Zum anderen dient er der Berichtslegung, Darstellung und Rechtfertigung des Handelns der Bundesregierung in Bezug auf diese Fragen. Letzteres zu würdigen obliegt dem politischen Prozess und ist nicht Gegenstand der Stellungnahme des IAB.

Hinsichtlich der ersten Anforderung ist festzustellen, dass die Regierung mit dem Vierten Armuts- und Reichtumsbericht ein gut informiertes, wissenschaftlich anspruchsvolles und dem aktuellen Stand der Forschung entsprechendes Dokument vorgelegt hat. Insbesondere ist dem Bericht zuzustimmen, dass die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt grundsätzlich die Voraussetzungen dafür bietet, die Lebenslage vieler Personen zu verbessern und Armut zu reduzieren. Dennoch bieten die sich stärker differenzierenden Arbeitsentgelte und eine Polarisierungstendenz in der Qualität der Beschäftigung Anlass zur Sorge. Verschiedene Forschungsarbeiten des IAB können hier als kritischen Ergänzungen und Anregungen für die künftige Ausgestaltung des Armuts- und Reichtumsberichts herangezogen werden. In der vorliegenden Stellungnahme geht das IAB auf die Stärken wie auch einzelne Entwicklungspotenziale für einen Armuts- und Reichtumsbericht ein.

## Abstract

The fourth Report on Poverty and Wealth (Vierter Armuts- und Reichtumsbericht/parliamentary printed document [17/12650](#)) of the German Federal Government must fulfil two different requirements. On the one hand it should discuss current issues and findings relating to poverty, wealth and social inequality in Germany in a synoptic manner. On the other, it serves to report on, present and justify the actions of the Federal Government in respect to these issues. The task of assessing the latter rests in the political sphere and is not the subject of this Statement by IAB.

With regard to the first requirement it may be said that the Government has presented, in its fourth Report on Poverty and Wealth, a well-informed, scientifically discerning document that corresponds to the current status of research. In particular the report is right in stating that, in principle, the positive developments on the labour market provide the prerequisites necessary for improving the circumstances of a great many persons and for reducing poverty. Nonetheless the growing disparities in levels of pay and a polarising tendency in the quality of employment give cause for concern. Here various research reports of IAB can be consulted as critical additions and impulses for the future configuration of the Report on Poverty and Wealth. In the current statement, IAB deals with the strengths of the Report on Poverty and Wealth as well as with points which could potentially be developed further.



## **1 Allgemeine Würdigung des Berichts**

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung muss zwei verschiedenen Anforderungen Rechnung tragen. Zum einen soll er aktuelle Fragestellungen und Befunde zu Armut, Reichtum und sozialer Ungleichheit in Deutschland synoptisch diskutieren. Zum anderen dient er der Berichtslegung, Darstellung und Rechtfertigung des Handelns der Bundesregierung in Bezug auf diese Fragen. Letzteres zu würdigen obliegt dem politischen Prozess und ist nicht Gegenstand der Stellungnahme des IAB.

Hinsichtlich der ersten Anforderung ist festzustellen, dass die Regierung mit dem Vierten Armuts- und Reichtumsbericht ein gut informiertes, wissenschaftlich anspruchsvolles und dem aktuellen Stand der Forschung entsprechendes Dokument vorgelegt hat. Positiv hervorzuheben ist etwa die ausführliche Betrachtung von Fragestellungen der Bildungsungleichheit, eine breite Aufnahme ungleichheitsrelevanter Fragestellungen und sozialer Probleme jenseits von bloßen Einkommensbetrachtungen und insbesondere die Übernahme der in den Sozialwissenschaften üblichen lebensverlaufsorientierten Betrachtungsweise. Auch wenn letzteres vorwiegend noch in einer eher lebensphasen- beziehungsweise altersgruppenorientierten und damit statischeren Struktur umgesetzt wurde, als aus wissenschaftlicher Sicht wünschenswert wäre, ist dies eindeutig ein Fortschritt gegenüber früheren Berichten. Ebenfalls interessant und gelungen ist die konzeptionelle Einbeziehung des Problems der (vertikalen) sozialen Mobilität als komplementäre Aussage zu sozialen Ungleichheitsstrukturen. Denn soziale Ungleichheit kann sich insbesondere dort in soziale Spannungen und abnehmende Integration verwandeln, wo nur wenige Aufstiege stattfinden.

Dass bei der Zusammenstellung eines solchen Werkes redaktionelle und sachbezogene Entscheidungen darüber zu treffen waren, welche Fragestellungen in welcher Tiefe behandelt werden und welche nicht, ist angesichts der Komplexität der Thematik nachvollziehbar. An welcher Stelle und in welchem Umfang die getroffenen Selektionsentscheidungen neben redaktionellen und inhaltlichen Logiken auch politische Prioritäten reflektieren, könnte nur mit einer vollständigen Entstehungs- und Versionsgeschichte rekonstruiert werden, die nicht Gegenstand der IAB-Stellungnahme sein kann.

## **2 Kommentare aus Sicht des IAB**

Im Vierten Armuts- und Reichtumsbericht sind aus Sicht des IAB trotz der hohen wissenschaftlichen Qualität der Ausarbeitung gewisse Weiterentwicklungsbedarfe und Unterthematisierungen festzustellen. Sie betreffen insbesondere die Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen Mobilitätsentwicklungen und längerfristigen Arbeitsmarktentwicklungen, die Zukunftsfestigkeit der sozialen Sicherungssysteme sowie Lage und Verhalten von Vermögenden – die Reichtumsseite. Die Stär-

ken wie auch einzelne Entwicklungspotenziale für einen Armuts- und Reichtumsbericht werden im Folgenden diskutiert.

## 2.1 Entwicklung am Arbeitsmarkt

Die Entwicklungen am Arbeitsmarkt haben in den vergangenen zehn Jahren grundsätzlich die Voraussetzungen dafür geschaffen, Armut in Deutschland zu reduzieren. So ist die Arbeitslosigkeit erheblich zurückgegangen, während die Erwerbsbeteiligung und die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nennenswert gestiegen sind. Allerdings sind zugleich die Reallöhne in den vergangenen Jahren im Mittel gesunken und die Zahl der atypisch Beschäftigten hat deutlich zugenommen.

War die Arbeitslosigkeit bis Mitte der 2000er Jahre immer weiter gestiegen, konnte dieser Trend seit dem Jahr 2005 umgekehrt werden. Auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen konnte reduziert werden. Zugleich hat die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zugenommen, und zwar deutlich stärker als auf die vorherrschende Konjunktur zurückzuführen war. Die positiven Auswirkungen der Reformen auf dem Arbeitsmarkt trugen auch dazu bei, dass die scharfe Rezession der Jahre 2008/ 2009 nicht mit hohen Beschäftigungsverlusten verbunden war.

Forschungsergebnisse<sup>1</sup> zeigen, dass sich die Funktionsweise des Arbeitsmarkts strukturell stark verbessert hat. Die Chancen, Arbeitslosigkeit zu beenden, sind gestiegen und das Matching zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen ist effektiver geworden. Auch das Arbeitsvolumen hat deutlich zugenommen, wenn auch etwas weniger als die Erwerbstätigkeit. Dieser hohe Beschäftigungsstand und die verbesserten Jobchancen sind wichtige Voraussetzungen, um Armut zu reduzieren.

Allerdings sind auch bedenkliche Trends zu beobachten. So ist das Reallohniveau in den 2000er Jahren im Mittel gesunken. Dies wirkte sich zwar positiv auf die Nachfrage nach Arbeitskräften aus, belastete aber die Einkommensentwicklung breiter Bevölkerungsschichten. Besonders die geringqualifizierten Arbeitnehmer waren hiervon betroffen.<sup>2</sup> Die Realverdienste liegen für manche Gruppen unter dem Niveau, das Mitte der 1980er Jahre erreicht wurde. In den letzten drei Jahren war allerdings wieder ein kräftigeres Lohnwachstum zu verzeichnen – auch bei unteren Lohngruppen. Zudem haben atypische Erwerbsformen wie Leiharbeit, Minijobs, Befristungen und Teilzeit stark zugenommen, ebenso wie Nebenjobs. Dies dürfte unter anderem auf die Flexibilisierung im Zuge der Hartz-Reformen zurückzuführen sein, hat aber auch andere Ursachen wie den Strukturwandel oder den Druck der in der Vergangenheit hohen Arbeitslosigkeit. Durch diese Entwicklung dürften einerseits Arbeitsplätze geschaffen, aber auch andere verdrängt worden sein. Ebenso wie die

---

<sup>1</sup> Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2012): Decomposing Beveridge curve dynamics by correlated unobserved components, IAB-Discussion Paper Nr. 28.

<sup>2</sup> Möller, Joachim (2011): Qualifikationsbedingte Lohnunterschiede: Wer kriegt wie viel Butter aufs Brot? In: IAB-Forum, Nr. 1, S. 4-13.

bis vor kurzem tendenziell sinkenden Reallöhne setzte sich der Trend bei atypischer Beschäftigung zuletzt nicht fort.

Angesichts der sich über Jahrzehnte verschlechternden Arbeitsmarktentwicklung waren Anfang der 2000er Jahre grundlegende Reformen notwendig geworden. Mit den erfolgten Arbeitsmarktreformen konnten in den vergangenen zehn Jahren große Fortschritte erreicht werden. Diese Aussage bedeutet aber nicht, dass das Ergebnis der Entwicklung als zufriedenstellend angesehen werden muss. Es gilt vielmehr die Erfolge weiter auszubauen und Schwächen auszugleichen. So muss es etwa politisches Ziel sein, die Qualität von Beschäftigungsverhältnissen nachhaltig zu verbessern. Handlungsbedarf besteht dabei vor allem im unteren Segment des Arbeitsmarkts. Gerade hier finden sich die Menschen mit den schlechtesten Chancen. So liegt etwa die Arbeitslosenquote von Geringqualifizierten noch immer über 20 Prozent und die Einkommensentwicklung war in den vergangenen Jahren in diesem Segment besonders schwach. Obwohl die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung stark gewachsen ist, ergeben sich somit auch Risiken für die soziale Sicherung. Beispielsweise steigt bei unzureichendem Arbeitseinkommen die Gefährdung durch Altersarmut.

Die politische Herausforderung ist es also, sowohl den Umfang der Beschäftigung als auch ihre Qualität zu stärken. Auf diese Weise könnte der größte Beitrag zur Armutsbekämpfung geleistet werden. Die Unterstützung des Aufstiegs im Arbeitsmarkt ist hier ein wesentlicher Ansatzpunkt. Dabei gilt es anzuerkennen, dass es ungeachtet jeglicher Anstrengung Menschen geben wird, die von Chancen nicht profitieren können und Anspruch auf besondere Unterstützung der Gemeinschaft haben.

## **2.2 Entwicklung der Einkommensungleichheit**

Obwohl Erhebung und Auswertung der im Armuts- und Reichtumsbericht verwendeten Daten hohen wissenschaftlichen Standards folgen, unterliegen die Ergebnisse nennenswerten Unsicherheiten. So sind besonders hohe und besonders niedrige Einkommen in Befragungsstudien (und auch im für die Ungleichheitsanalysen verwendeten SOEP) oft unterrepräsentiert. Insbesondere Veränderungen der Ungleichheit im Zeitvergleich werden daher häufig nur ungenau erfasst.

Eigene Untersuchungen des IAB auf Basis der Beschäftigtenstatistik erlauben zwar nur Auswertungen für die abhängig sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten, sie erfassen für diese Gruppe aber alle in Deutschland bezogenen Bruttoarbeitsentgelte vollständig.<sup>3</sup> Diese Untersuchungen zeigen, dass die inflationsberei-

---

<sup>3</sup> vgl. Card, David; Heining, Jörg; Kline, Patrick (2013): Workplace heterogeneity and the rise of West German wage inequality. *The Quarterly Journal of Economics*, Online First.  
Dustmann, Christian; Ludsteck, Johannes; Schönberg, Uta (2009): Revisiting the German wage structure. In: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 124, No. 2, S. 843-881.

nigten Verdienste Vollzeitbeschäftigter in den Jahren 2005 bis 2010 für die unteren zehn Prozent der Entgeltverteilung um sechs Prozent gesunken sind, während sie für die oberen zehn Prozent der Verteilung um rund ein Prozent zugenommen haben. Der Abstand zwischen den oberen und den unteren Entgeltgruppen ist demnach gestiegen. Diese Ergebnisse unterscheiden sich von den Ergebnissen des Armuts- und Reichtumsberichts, die auf eine Verringerung der Ungleichheit zwischen 2005 und 2010 hindeuten. Es kann hier nicht abgeklärt werden, inwieweit dieser Widerspruch durch die unterschiedliche Einkommensdefinition (Bruttoentgelte), die erfasste Gruppe (nur abhängig Vollzeitbeschäftigte) oder das statistische Messkonzept (Dezil-Vergleiche) erklärt werden kann.

Die starke Diskrepanz zwischen möglichen Schlussfolgerungen legt aber zwei Erweiterungen eines zukünftigen Armuts- und Reichtumsberichts nahe. Erstens könnte die Repräsentativität der verwendeten Datenbasis (SOEP) validiert werden. Dazu müssten die hier vorgestellten Statistiken auf der Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für die Entgelte sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigter reproduziert und mit ihnen verglichen werden. Zweitens erscheint es sinnvoll, zentrale Verteilungsmaße (Gini-Koeffizient, Dezile) zusätzlich für Markteinkommen vor Steuern und Transfers (vor allem Löhne) auszuweisen. Dies würde politisch relevante Rückschlüsse auf die Wirkung staatlicher Transfers und demografischer Entwicklungen auf die Einkommensverteilung erlauben. Denn Unterschiede zwischen den Verteilungen von Markt- und Äquivalenzeinkommen resultieren vor allem aus staatlichen Transfers und demografischen Änderungen – hierauf könnte in einem künftigen im Bericht ausführlicher eingegangen werden.

### **2.3 Persistenz von Bildungsungleichheit**

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht betont zu Recht die zentrale Bedeutung, die Bildung und Bildungszertifikate sowie – nach frühkindlicher und schulischer Bildung – der Übergang aus der Schule in Ausbildung für den weiteren Erwerbsverlauf haben. Die Chance, insbesondere schwächer qualifizierte Erwerbspersonen zu einem höheren Qualifikationsniveau zu führen, wird bisher allerdings nicht optimal genutzt. So sollen modulare Qualifizierungsbausteine die Chancen von benachteiligten Jugendlichen am Ausbildungs- beziehungsweise Arbeitsmarkt verbessern. Der Anspruch, durch einen schrittweisen Erwerb beruflicher Qualifikationen Schwierigkeiten innerhalb der Ausbildung selbst und beim Übergang zu verringern, wird aber nicht eingelöst. Für die Absolventen und Absolventinnen solcher Qualifizierungsbausteine konnte kein „Klebeffekt“ nachwiesen werden. Folge ist die Persistenz von Bildungsungleichheit und ein erhöhtes Risiko von Arbeitslosigkeit.

Für die bereits beim Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt bestehenden sozialen Ungleichheiten sollen spätere Bildungsinterventionen durch öffentlich geförderte berufliche Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik einen Ausgleich schaffen, der sowohl dem Individuum als auch dem Arbeitsmarkt zu Gute kommt. Dass dies ein wichtiger Baustein für Erwerbschancen auf dem Arbeitsmarkt ist, konnte in

verschiedenen Analysen<sup>4</sup> für unterschiedliche Gruppen am Arbeitsmarkt gezeigt werden: Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen steigt tatsächlich durch die Teilnahme an Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung. Gerade im stark segmentierten deutschen Arbeitsmarkt mit der bedeutenden Rolle von Zertifizierungen, insbesondere aber der dualen Ausbildung als Zugangsbarriere zu vielen Berufsfeldern, spielt dabei der Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf eine wichtige Rolle. Dies wird dadurch bestätigt, dass in der geförderten beruflichen Weiterbildung gerade die Maßnahmen, die zu solchen Abschlüssen führen, besonders wirksam sind, das heißt, dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten der Teilnehmenden besonders stark steigen und längerfristig erhalten bleiben.<sup>5</sup>

Durch Veränderungen in den politischen Vorgaben und deren Umsetzung hat aber gerade die Förderung dieser langfristigen Maßnahmen in den vergangenen Jahren stark abgenommen. Gleichzeitig ist der Zugang zu geförderter Weiterbildung insgesamt deutlich selektiv.<sup>6</sup> Ansätze wie beispielsweise das Sonderprogramm „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen“ (WeGebAU) und die „Initiative zur Flankierung des Strukturwandels“ (IFlaS) sind hierfür erste Schritte. Erste Untersuchungen zu IFlaS zeigen allerdings, dass aus der Zielgruppe der Geringqualifizierten eher die „Besseren unter den Förderfähigen“ in die Maßnahmen gelangen.

## 2.4 Entwicklungen in der Grundsicherung

Es wurde bereits betont, dass die im Bericht gewählte lebenslauforientierte Betrachtungsweise dem Stand der Wissenschaften entspricht und grundsätzlich begrüßenswert erscheint. Auch kann die Gliederung des Berichts anhand von Lebensphasen für die Formulierung von Zielgruppen und Problemlagen bezogenen Politikansätzen von Vorteil sein. Dieses Vorgehen parzelliert jedoch die Entwicklung von Armuts- und Reichtumsphänomenen und erschwert so die Betrachtung eines Gesamtbilds. Dies gilt insbesondere für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Sozialgesetzbuch II) als dem wichtigsten und umstrittensten Teilsystem der sozialstaatlichen Armutsbekämpfung in Deutschland. Auch als Folge dieser lebensphasenorientierten Betrachtungsweise bleiben die Probleme und Fragestellungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie mehrere damit einhergehende Aspekte unterthematziert.

So weist der Bericht beispielsweise auf die moderat positive Entwicklung in der Grundsicherung mit rückläufigen Zahlen leistungsberechtigter Personen und Be-

---

<sup>4</sup> Für einen Überblick vgl. zum Beispiel Bernhard et al. (2008): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. IAB-Forschungsbericht Nr. 2.

<sup>5</sup> Lechner, Michael; Miquel, Ruth; Wunsch, Conny (2007): The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany after Unification, *German Economic Review* 8, S. 468-509.

<sup>6</sup> Kruppe, Thomas (2009): Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 58, H. 1, S. 9-19.

darfsgemeinschaften hin. Eine Thematisierung von Hilfequoten für die betrachteten Familien- und Personengruppen hätte allerdings einen Vergleich der gruppenspezifischen Betroffenheit von Bedürftigkeit und die Sichtbarkeit einiger durch den Gesamttrend verdeckter Entwicklungen erleichtert. So erwähnt der Bericht die rückläufige Hilfebedürftigkeit von Kindern und verweist auf die Wirkung der Verbesserungen bei Kinderzuschlag und Wohngeld (2008/2009) für diese Entwicklung.

Unerwähnt bleibt allerdings ein Einfluss der Anrechnung des Erziehungsgelds seit dem Jahr 2011, wie es die stark rückläufigen Hilfequoten für die Kinder im ersten und zweiten Lebensjahr nahelegen. Auch betont der Bericht die positive Entwicklung bei der Erwerbsbeteiligung von 55- bis unter 65-Jährigen. Zugleich ist aber, auch infolge der angehobenen Altersgrenze für einen Rentenanspruch, die Hilfebedürftigkeit für Personen im Alter zwischen 60 und 65 Jahren um circa 65 Prozent gestiegen. Schließlich hätte eine Differenzierung der Hilfequoten nach der Staatsangehörigkeit gezeigt, dass die Hilfequoten bei ausländischer Staatsangehörigkeit etwa 2,5-mal so hoch sind wie bei Deutschen. Zudem ist im Gegensatz zu deutschen Kindern die Bedürftigkeit bei Kindern und Jugendlichen ausländischer Nationalität nicht zurückgegangen.

Der Bericht erwähnt die zunehmende Anspannung auf den Wohnungsmärkten insbesondere in den Ballungszentren mit ihren problematischen Auswirkungen für Haushalte mit geringen Einkommen sowie den Auswirkungen für die kommunalen Träger der Kosten der Unterkunft. Zum Abstimmungsbedarf zwischen Wohngeld und Kosten der Unterkunft nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II äußert sich der Bericht allerdings nicht. Der Anteil der Bedarfsgemeinschaften, die in der Grundsicherung nur Leistungen für Unterkunft und Heizung erhalten, ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Es gibt nicht wenige kommunale Träger, die höhere Wohnkosten als angemessen anerkennen müssen als die Mietenstufe des Wohngelds örtlich vorsieht.

Auch zwei weitere, im Zusammenhang mit der Grundsicherung in der Öffentlichkeit häufig diskutierte Themenkomplexe werden im Bericht allenfalls gestreift. Dies betrifft zum einen die Problematik erwerbstätiger Arbeitslosengeld-II-Empfänger („Aufstocker“). Zum anderen wird auch der Bezug von Arbeitslosengeld I im Bericht nicht thematisiert, obwohl bei 90.000 Arbeitslosengeld-I-Empfängern die Versicherungsleistungen nicht ausreichen, um den Lebensunterhalt des Haushalts zu decken und die daher ergänzend Arbeitslosengeld II bezogen haben. Gerade angesichts der hohen öffentlichen Relevanz dieser Themen wäre hier eine explizite Auseinandersetzung mit diesen Fragestellungen sicher wünschenswert gewesen.



## 2.5 Armutslagen und Deprivation

Das IAB hat gemeinsam mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung im Rahmen eines Gutachtens zum Vierten Armuts- und Reichtumsbericht die soziale Mobilität und ihre Ursachen untersucht.<sup>7</sup> Die zentralen Ergebnisse dieses Gutachtens wurden in den Bericht übernommen. Dies gilt insbesondere für die Ergebnisse zum Lebensstandard und für die Beschreibung der materiellen Deprivation und der Bedingungen, unter denen ein Aufstieg aus einem niedrigen Lebensstandard trotz schlechter Chancen gelingen kann.

Gerade die zentrale Rolle von Bildung, guter Gesundheit und Erwerbsaufnahmen für erfolgreiche Aufstiege, werden im Armuts- und Reichtumsbericht ausführlich behandelt. Dies ist sehr begrüßenswert. Zwei Facetten hätten das gezeigte Bild vollends abrunden können. So zeigt das IAB-Gutachten, dass selbst die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit des Partners sich bei Frauen in Paarhaushalten positiv auswirkt, was die Bedeutung der Erwerbsaufnahme im Haushaltskontext zur Überwindung von materieller Deprivation noch einmal unterstreicht. Zum anderen macht das Wechselspiel von Bildung und Erwerbsaufnahme deutlich, dass bei Geringqualifizierten eine Erwerbsaufnahme nicht per se zum Verlassen des Hilfebezugs führt.

## 2.6 Verdeckte Armut

Sowohl die Fraktion der SPD (Bundestagsdrucksache 17/13102) als auch die Fraktion Die Linke (Bundestagsdrucksache 17/12709) kritisieren in ihren Anträgen, dass der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht keine Aussagen zum Ausmaß verdeckter Armut treffe, obwohl wissenschaftliche Studien darauf hindeuten würden, dass verdeckte Armut in erheblichem Umfang existiere. Als verdeckt arm gelten allgemein Haushalte, die über einen Anspruch auf eine bedarfsgeprüfte Sozialleistung verfügen, diesen jedoch nicht einlösen. Gründe der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen können beispielsweise eine geringe Höhe des Anspruchs, eine kurze erwartete Dauer der Bedürftigkeit, Informationsdefizite oder eine befürchtete Stigmatisierung sein. Oft kann auch von einer Kombination dieser Faktoren ausgegangen werden.

Da verdeckt arme Haushalte – naturgemäß – nicht direkt beobachtbar sind, wird in Studien zum Ausmaß der Nichtinanspruchnahme einer bedarfsgeprüften Sozialleistung für jeden Haushalt eine „virtuelle Anspruchsprüfung“ auf Basis der jeweils verwendeten Daten durchgeführt. Es ist zu beachten, dass eine faktische Anspruchsprüfung durch ein Jobcenter nicht notwendig zum gleichen Ergebnis führen würde wie die fiktive Anspruchsprüfung im Simulationsmodell. Aufgrund von Messfehlern in der Datenbasis, fehlenden Informationen und den daraus folgenden notwendigen

---

<sup>7</sup> Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2013): Soziale Mobilität, Ursachen für Auf- und Abstiege, Studie des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung/Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, im Auftrag des BMAS (Hg.), Bonn.

Setzungen im Modell kann ein in Wahrheit bedürftiger Haushalt fälschlich als nicht bedürftig simuliert werden und umgekehrt. Simulationsfehler in beide Richtungen können nicht vollständig verhindert werden.

Das IAB hat in einer Simulationsstudie das Ausmaß der verdeckten Armut für die Jahre 2005 bis 2007 untersucht.<sup>8</sup> Ermittelt wurden die Quoten der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen nach dem SGB II und SGB XII basierend auf den Daten des Sozio-ökonomischen Panels. Es wurden Quoten der Nicht-Inanspruchnahme von 58 Prozent (2005), 48 Prozent (2006) und 46 Prozent (2007) der potentiell anspruchsberechtigten Haushalte ermittelt.

## 2.7 Subjektives Armutsempfinden und Teilhabe junger Menschen

Der Armuts- und Reichtumsbericht betont zu Recht die Wichtigkeit, Armut nicht nur mittels objektiver Indikatoren abzubilden, sondern auch die subjektive Sicht von Betroffenen zu erfassen. Der Bericht zeigt anhand der Verteilung von „gefühlter Armut“ (basierend auf Befragungsdaten), dass sich in der Armutspopulation 18- bis unter 35-Jährige deutlich seltener als arm empfinden als ältere Gruppen. Daraus wird gefolgert, dass das Armutsrisiko für junge Erwachsene vor allem in Zusammenhang mit einer fehlenden Integration in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu sehen ist. Befunde des IAB bestätigen dies.<sup>9</sup> Dabei mindert die Integration ins Bildungs- oder Ausbildungssystem, aber auch das Zusammenleben mit der Herkunftsfamilie und die Einbindung in soziale Netzwerke das Exklusionsempfinden, multiple Deprivation hingegen verstärkt sie.

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung thematisiert zudem die Teilhabeprobleme bei Kindern und Jugendlichen mit Blick auf das organisierte Freizeitverhalten und das Engagement in der Schule. Der Bericht weist darauf hin, dass das organisierte Freizeitverhalten von Kindern und Jugendlichen und auch das Engagement in der Schule wesentlich durch den sozialen Status der Herkunftsfamilie und durch die finanzielle Lage im Elternhaus beeinflusst werden. Je niedriger die soziale Herkunftsschicht und je knapper die finanziellen Ressourcen, desto weniger partizipieren Kinder und Jugendliche an organisierten sportlichen oder kulturell-musischen Aktivitäten. Auch dies bestätigen vorliegende Befunde des IAB:<sup>10</sup> Vor allem die Teilhabechancen junger Erwachsener, die ihre Schullaufbahn bereits beendet haben, sind durch geringe finanzielle Ressourcen (Bezug von Arbeitslosengeld II, fehlende Ersparnisse) eingeschränkt. Dies könnte darauf hinweisen, dass

---

<sup>8</sup> Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2012): A new targeting – a new take-up? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms. In: *Empirical Economics*, Vol. 43, No. 2, S. 565-580.

<sup>9</sup> Popp, Sandra; Schels, Brigitte (2008): Do you feel excluded? The subjective experience of young state benefit recipients in Germany. In: *Journal of Youth Studies*, Vol. 11, No. 2, S. 165-191.

<sup>10</sup> Fehr, Sonja (2012): Ohne Moos nichts los. Zugang junger Menschen zu Freizeitaktivitäten. In: *Sozialer Fortschritt* 11-12.



Differenzen im kulturellen Kapital, aus denen Teilhabedefizite resultieren, im Lebensverlauf von jungen Erwachsenen, die Arbeitslosengeld II beziehen, eher vertieft als abgeschwächt werden.

## **2.8 Freiwilliges Engagement von Vermögenden**

Freiwilliges (in der Regel monetäres) Engagement von Vermögenden kann durchaus eine Ergänzung wohlfahrtsstaatlicher Sozialpolitik darstellen, doch seine Wechselwirkungen mit der öffentlichen Sozialpolitik werden in der Wissenschaft kontrovers diskutiert, vor allem im angelsächsischen Sprachraum. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht trifft hier in seiner Zusammenfassung eine programmatische Aussage und diskutiert deskriptive Befunde, etwa zur subjektiven Wahrnehmung von Reichtum, zu Engagement und Spendenaufkommen, ohne die dahinter stehenden wissenschaftlichen Kontroversen zu erwähnen.

Wichtige, zumindest in Ansätzen bereits erforschte Themen wären hierbei beispielsweise die soziale und inhaltliche Selektivität des Spendenverhaltens, das Engagement von Unternehmen, bei dem neben philanthropischen Motiven auch das Eigeninteresse der Spender vom Anerkennungs- und Reputationsgewinn bis hin zur Förderung von Unternehmenszwecken diskutiert werden. Auch die unzureichend erforschte Frage, in welchem Maße das Engagement tatsächlich schlecht gestellten Bevölkerungsgruppen oder den kulturellen, religiösen und politischen Interessen privilegierter Gruppen zugutekommt, sollte aufgeworfen werden. Zudem fehlt eine Diskussion kontraproduktiver Nebenfolgen, etwa durch die Verringerung des Steueraufkommens und damit von Umverteilungsspielräumen.

## **2.9 Aufwärtsmobilität von Kindern Ungelernter**

Der Armuts- und Reichtumsbericht argumentiert bei der Darstellung und Analyse der Aufstiegsmobilität von Kindern ungelerner Väter vor allem mit Bezug auf die Fähigkeiten des Bildungssystems und der sozialen Sicherungssysteme, derartige Aufstiege zu ermöglichen. Er vernachlässigt dabei jedoch die damit verzahnten, ebenfalls relevanten wirtschafts- und arbeitsmarktbezogenen Ursachen. So werden beispielsweise kaum wirtschaftliche und arbeitsmarktbezogene Ursachen für die Differenzen in der Aufwärtsmobilität der verschiedenen Geburtskohorten von Kindern Un- und Angelernter diskutiert. Dazu gehören die großen Jahrgangsstärken und damit ungünstigen Rahmenbedingungen der Geburtskohorten 1960 bis 1969 sowie die besonderen Arbeitsmarktrisiken gering qualifizierter Personen, die ab den 1980er Jahren verstärkt mit den Folgen des Strukturwandels (Globalisierung, Tertiarisierung) sowie dem qualifikationsverzerrten technischen Fortschritt (skill biased technical change) konfrontiert waren.

Entsprechende Ausführungen finden sich zwar auch im Armuts- und Reichtumsbericht, allerdings an anderer Stelle, bei der Diskussion um die Entwicklung des Niedriglohnsektors. Hier wäre eine systematischere Einarbeitung von

Querbezügen wünschenswert, um ein adäquates Verstehen der Aufstiegsmobilität Geringqualifizierter zu ermöglichen.

## 2.10 Altersarmutsrisiken – eine wichtige Zukunftsfrage

In der Einleitung des Armuts- und Reichtumsberichts wird ausgeführt, dass der Bericht keine Trendaussagen treffen, sondern sich auf gegenwärtige Lagen und Befunde beschränken werde. Dieser Schritt mindert zwar die Risiken, die sich mit der Diskussion von Prognosen ergeben, doch er birgt das Risiko, Probleme der Zukunftsfestigkeit der sozialen Sicherung zu vernachlässigen. Insbesondere ist hier auf Fragen kommender Altersarmut hinzuweisen: So deuten verschiedene Studien darauf hin, dass aus der schrittweisen Absenkung des Niveaus der gesetzlichen Rentenversicherung auf 43 Prozent bis zum Jahr 2030 (Standardrente netto vor Steuern), aus der Zunahme atypischer oder gering entlohnter Beschäftigung mit geringeren Sozialversicherungsbeiträgen und -anrechten, aus dem mangelnden Zugang zu und dem Rückbau der betrieblichen Altersvorsorge, sowie aus der bei Geringverdienern stark eingeschränkten privaten Vorsorge ein erhöhtes Risiko von Altersarmut folgt, vor allem bei Geringverdienern.<sup>11</sup> „Im wesentlichen bleibt der soziale Status erhalten“ stellt der Armuts- und Reichtumsbericht für die Gegenwart fest (S. 210). Welche Justierungen an den institutionellen Rahmungen der Alterssicherung heute vorzunehmen sind, um bereits jetzt beobachtbare kritische Entwicklungen aufzufangen, sollte in zukünftigen Armuts- und Reichtumsberichten unbedingt diskutiert werden.

## 3 Fazit

Insgesamt kann festgehalten werden, dass der Armuts- und Reichtumsbericht wissenschaftlichen Standards und dem Stand der akademischen Debatte entspricht. Insbesondere ist dem Bericht zuzustimmen, dass die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt grundsätzlich die Voraussetzungen dafür bietet, die Lebenslage vieler Personen zu verbessern und Armut zu reduzieren. Dennoch bieten die sich stärker differenzierenden Arbeitsentgelte und eine Polarisierungstendenz in der Qualität der Beschäftigung Anlass zur Sorge. Verschiedene Forschungsarbeiten des IAB können hier als kritischen Ergänzungen und Anregungen für die zukünftige Ausgestaltung des Armuts- und Reichtumsberichts herangezogen werden.

Die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt ging bis vor kurzem einher mit einem sinkenden Reallohnniveau und einer Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Und ungeachtet der positiven Tendenz sind weiterhin zu viele Menschen arbeitslos und auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen. Gerade für gering Qualifizierte zeigen sich trotz sozialstaatlicher Interventionen häufig nur un-

---

<sup>11</sup> Promberger, Markus; Wübbeke, Christina; Zylowski, Anika (2012): Arbeitslosengeld-II-Empfänger: Private Altersvorsorge fehlt, wo sie am nötigsten ist. IAB-Kurzbericht Nr. 15.

befriedigende Arbeitsmarktperspektiven und geringe Aufstiegspektiven am Arbeitsmarkt.

Um aktuelle Entwicklungen von Ungleichheiten besser erfassen zu können, schlägt das IAB vor, die Vorteile von Befragungserhebungen wie dem SOEP mit administrativen Datenquellen zu verknüpfen. So könnte beispielsweise eine stärkere Berücksichtigung der Verdienste der sozialversicherungspflichtig in Vollzeit Beschäftigten zu anderen Ergebnissen hinsichtlich des Trends der Einkommensungleichheit führen.

Zudem sollte darauf geachtet werden, Längsschnittansätze auf der Mikroebene – wie den Lebensverlaufsansatz – mit Analysen von Strukturentwicklungen auf Makroebene zu rahmen. Dies gilt insbesondere im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende. So hätte etwa eine stärkere zeitreihenbasierte Thematisierung von Hilfequoten verschiedener Personengruppen den Blick für die gruppenspezifische Betroffenheit und die sozialstrukturell geprägte Chancenverteilung in der Gesellschaft schärfen und die Lebensverlaufsperspektive ergänzen können.

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht betont zu Recht die große Bedeutung, die Bildung bei der Herstellung von Chancengerechtigkeit zukommt. So verweisen auch Ergebnisse aus dem IAB-Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) auf Bildung als eine der zentralen Ressourcen zur Überwindung von Bedürftigkeit. Allerdings hätte der Bericht auf die weiter bestehenden Bildungsungleichheiten bei Jugendlichen als auch im Bereich der beruflichen Weiterbildung noch stärker eingehen können. Denn selbst bei Angeboten, die explizit für gering Qualifizierte entwickelt wurden, profitieren Personen am oberen Ende der Zielgruppe am meisten. Kritisch zu sehen ist auch, dass langfristige Bildungsmaßnahmen mit hohen Beschäftigungserfolgen besonders stark von Sparmaßnahmen betroffen sind.

Neben manifesten Armutslagen hat das IAB auch das Vorkommen verdeckter Armut untersucht, die im Bericht nicht thematisiert wird. Die Ergebnisse bestätigen erneut einen nennenswerten Umfang der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen. Hierbei kann es sich zu einem großen Teil um geringe oder kurzfristige Ansprüche handeln, aber auch Informationsdefizite oder Angst vor Stigmatisierung kommen als Gründe in Frage.

Unterthematziert erscheint im Armuts- und Reichtumsbericht weiterhin das Risiko zukünftiger Altersarmut. Hinter die Aussage, dass der soziale Status erhalten bleibt, scheinen für die Zukunft Fragezeichen angebracht. Auch die Reichtumsseite – Lage und soziales Engagement der Vermögenden – könnte in der Zukunft eine ausführlichere Würdigung im Bericht erfahren, insbesondere im Hinblick auf Selektivität, differenzielle Wirkung und Nebeneffekte privaten sozialen Engagements. In Zukunft sollten auch die kritischen Aspekte stärker gewürdigt und die internationale Literatur zur Kenntnis genommen bzw. auf Deutschland bezogene Forschung initiiert werden.

Trotz der insgesamt hohen Qualität des Berichts finden sich damit wesentliche Ansatzpunkte für eine zukünftige Weiterentwicklung, die das im Armuts- und Reichtumsbericht gezeichnete Bild der deutschen Gesellschaft noch schärfen könnten. Eine genaue Diagnose ist die Voraussetzung dafür, Armut und Ungleichheit zu bekämpfen und die Chancen aller Mitglieder der Gesellschaft zu verbessern.

## Literatur

Bernhard, Sarah; Hohmeyer, Katrin; Jozwiak, Eva; Koch, Susanne; Kruppe, Thomas; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2008): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. IAB-Forschungsbericht Nr. 2.

Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2012): A new targeting - a new take-up? \* non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms. In: Empirical Economics, Vol. 43, No. 2, S. 565-580.

Card, David; Heining, Jörg; Kline, Patrick (2013): Workplace heterogeneity and the rise of West German wage inequality. The Quarterly Journal of Economics, Online First.

Dustmann, Christian; Ludsteck, Johannes; Schönberg, Uta (2009): Revisiting the German wage structure. In: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 124, No. 2, S. 843-881.

Fehr, Sonja (2012): Ohne Moos nichts los. Zugang junger Menschen zu Freizeitaktivitäten. In: Sozialer Fortschritt 11-12.

Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2012): Decomposing Beveridge curve dynamics by correlated unobserved components, IAB-Discussion Paper Nr. 28.

Kruppe, Thomas (2009): Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 58, H. 1, S. 9-19.

Lechner, Michael; Miquel, Ruth; Wunsch, Conny (2007): The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany after Unification, German Economic Review 8, S. 468-509.

Möller, Joachim (2011): Qualifikationsbedingte Lohnunterschiede: Wer kriegt wie viel Butter aufs Brot? In: IAB-Forum Nr. 1, S. 4-13.

Popp, Sandra; Schels, Brigitte (2008): Do you feel excluded? The subjective experience of young state benefit recipients in Germany. In: Journal of Youth Studies, Vol. 11, No. 2, S. 165-191.

Promberger, Markus; Wübbecke, Christina; Zylowski, Anika (2012): Arbeitslosengeld-II-Empfänger: Private Altersvorsorge fehlt, wo sie am nötigsten ist. IAB-Kurzbericht Nr. 15.

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2013): Soziale Mobilität, Ursachen für Auf- und Abstiege. Studie im Auftrag des BMAS (Hrsg.).

## In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

| Nr.                     | Autor(en)   | Titel   | Datum |
|-------------------------|---|---|-------|
| <a href="#">10/2011</a> | Müller, A.<br>Rebien, M.<br>Stops, M.   | Einschaltungspotenzial für den Arbeitgeber-Service der Bundesagentur für Arbeit<br>Ergebnisse aus der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots | 10/11 |
| <a href="#">1/2012</a>  | Brunow, S.<br>Garloff, A.<br>Wapler, R.<br>Zika, G.   | Wie wird sich der Arbeitsmarkt langfristig entwickeln? Methoden und Validitäten von Prognosen zur Vorhersage von Fachkräfteangebot und -bedarf                | 1/12  |
| <a href="#">2/2012</a>  | König, M.<br>Möller, J.<br>Stops, M.<br>Walwei, U.  | Zur Einführung von gesetzlichen oder branchenspezifischen Mindestlöhnen<br>Lohnuntergrenzen und ihre Wirkungen  | 3/12  |
| <a href="#">3/2012</a>  | Kupka, P.<br>Ramos Lobato, P.   | Zentralisierung versus Kommunalisierung?<br>Die Reform der Trägerschaft im SGB II   | 3/12  |
| <a href="#">4/2012</a>  | Dietz, M.<br>Jahn, E.<br>Kupka, P.<br>Lehmer, F.<br>Ramos Lobato, P.<br>Sowa, F.<br>Stephan, G.<br>Werner, D. | Reformvorschläge der Bundestagsparteien zum Zugang zur Arbeitslosenversicherung   | 4/12  |
| <a href="#">5/2012</a>  | Fuchs, M.<br>König, M.<br>Kropp, P.<br>Möller, J.   | Zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im öffentlichen Dienst in Thüringen  | 5/12  |
| <a href="#">6/2012</a>  | Möller, J.<br>Stops, M.   | Zur Mindestlohn-Initiative aus Mecklenburg-Vorpommern: Lohn- und Beschäftigungswirkungen von allgemeinverbindlichen Lohnuntergrenzen                          | 10/12 |
| <a href="#">1/2013</a>  | Brunow, S.<br>Brücker, H.<br>Fuchs, J.<br>Kubis, A.<br>Mendolicchio, C.<br>Weber, E.                          | Fachkräftebedarf in Deutschland. Zur kurz- und langfristigen Entwicklung von Fachkräfteangebot und -nachfrage, Arbeitslosigkeit und Zuwanderung               | 4/13  |
| <a href="#">2/2013</a>  | Kupka, Peter<br>Wolff, Joachim  | Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen - Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors     | 5/13  |

Stand: 11. Juni 2013

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/iab-stellungnahme.aspx>

## **Impressum**

### **IAB-Stellungnahme 3/2013**

#### **Herausgeber**

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit  
Regensburger Str. 104  
90478 Nürnberg

#### **Redaktion**

Dr. Andrea Kargus

#### **Technische Herstellung**

Erika Popp

#### **Rechte**

Nachdruck - auch auszugsweise -  
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

#### **Website**

<http://www.iab.de>

#### **Bezugsmöglichkeit**

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2013/sn0313.pdf>

#### **Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Arbeit und Soziales,  
Ausschussdrucksache 17(11)1173 vom 31.5.2013,  
enthalten in Ausschussdrucksache 17(11)1178  
vom 28.5.2013, S. 5-11.

## Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichtes

### Vorstand Sozialpolitik

Maria Loheide  
Caroline-Michaelis-Str.1  
10115 Berlin  
Telefon +49 30 65211-1632  
Telefax +49 30 65211-3632  
maria.loheide@diakonie.de

Berlin, den 27. November 2012

## Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband zum Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichtes

### Gliederung

1. Bewertung zentraler Ergebnisse
2. zentrale sozialpolitische Handlungsnotwendigkeiten
3. sozialpolitische Kernforderungen der Diakonie
4. Kommentierung der armutspolitischen Handlungsfelder

### 1. Bewertung zentraler Ergebnisse

Die Diakonie Deutschland begrüßt, dass der 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung – zwar mit einiger Verzögerung - nun in einer zwischen den Ressorts abgestimmten Fassung vorliegt. Die Diakonie hält die regelmäßigen Berichte für eine wichtige Grundlage armutspolitischen Handelns und hat sich daher immer für eine Fortsetzung der Berichterstattung eingesetzt. Der Bericht gewinnt an Qualität, wenn die Praxiserfahrungen und sozialpolitischen Perspektiven der in der Armutsbekämpfung engagierten Nicht-Regierungsorganisationen, Betroffenenverbände, Wohlfahrtsverbände und weiterer Akteure in die Erarbeitung einfließen. Die Diakonie kritisiert, dass der Beraterkreis zum Armuts- und Reichtumsbericht nur einmalig im Herbst 2011 zur Vorstellung des Konzeptes im Rahmen einer zeitlich eng begrenzten Vortragsveranstaltung eingeladen, danach aber nicht mehr beteiligt wurde.

Der Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichtes nimmt eine breite Darstellung vieler armutspolitisch relevanter Handlungsfelder vor und hinterlegt dies mit einem umfangreichen statistischen Material. Es wird deutlich, dass der sozialpolitische Handlungsbedarf zur Verhinderung von Armutslagen in Deutschland groß ist. Die umfassenden Darstellungen sind geeignet, eine intensive Diskussion über die Möglichkeiten und Grenzen sowie die notwendigen Ressourcen einer Politik der Armutsbekämpfung anzuregen. Sie machen auch Brüche und Widersprüche zwischen sozialpolitischen Handlungsnotwendigkeiten und bestehenden politischen Lösungsmodellen deutlich und geben so Hinweise auf deren notwendige Weiterentwicklung und finanzielle Hinterlegung.

Die Diakonie stellt allerdings einen grundlegenden sozialpolitischen Perspektivwechsel gegenüber früheren Berichten fest, den wir nicht teilen. Die Frage nach „Chancen“ und „sozialer Mobilität“ wird in den Vordergrund gerückt. Die damit eng verbundenen Gerechtigkeitsfragen werden nicht benannt. Eine hohe soziale Mobilität wird als Ziel formuliert. Die strukturellen Benachteiligungen, die sozialer Mobilität systematisch entgegen stehen, werden in den Hintergrund gedrängt. Die Armutssituation wird individualisiert. Soziale Teilhabe erscheint nicht mehr als eine gesellschaftliche Aufgabe, für die auch hinreichende Mittel



vorzusehen sind. Die unterschiedliche Verteilung von Aufstiegschancen je nach sozialem Status der Herkunftsfamilie wird nicht in Bezug zu struktureller Benachteiligung und zur Notwendigkeit gesetzt, hier ebenso strukturelle Lösungen zu finden.

Der Bericht berücksichtigt einige Entwicklungen und Handlungsfelder nicht hinreichend, die für eine Politik der Armutsbekämpfung zentral sein müssten. Eine umfassende Analyse des Zusammenhangs von Armut- und Reichtumsentwicklung fehlt ebenso wie eine problemlösungsorientierte Darstellung wichtiger Arbeitsfelder der Armutsbekämpfung wie Wohnungslosenhilfe, Schuldnerberatung oder Straffälligenhilfe im Hauptteil des Berichtes. Sie werden nur im Anhang behandelt. Auch differenzieren die Darstellungen zwar nach Altersgruppen, jedoch nicht hinreichend nach Geschlecht, Herkunft oder der unterschiedlichen Situation in alten und neuen Bundesländern.

## 2. Zentrale sozialpolitische Handlungsnotwendigkeiten

Bei Auswertung des Berichtes werden folgende zentrale sozialpolitische Handlungsbedarfe deutlich:

1. die Bekämpfung von Kinder- und Jugendarmut,
2. die Überwindung der strukturellen sozialen Benachteiligung von Frauen,
3. die wachsenden Handlungsbedarfe bei der Bekämpfung von Altersarmut,
4. das gravierende Problem einer verfestigten Sockel-Langzeitarbeitslosigkeit,
5. die notwendige Förderung existenzsichernder Erwerbstätigkeit anstelle prekärer Beschäftigung und
6. fehlende Mittel und Ressourcen für die Bekämpfung von Armut.

1. Die Überwindung von **Kinder- und Jugendarmut** setzt ein umfassendes sozialpolitisches Konzept voraus, das über Maßnahmen der monetären Umverteilung weit hinausgeht. Der notwendige Ausbau frühkindlicher Betreuung und Förderung, hinreichende Ganztagsbetreuungsplätze für alle Altersgruppen und die Überwindung der Vererbung schlechter oder guter Bildungschancen durch eine Weiterentwicklung schulischer Angebote werden als zentrale Handlungsfelder benannt. Hieran schließen sich weitere systematische Fragen an, die der Bericht nur andeutet:

- So bevorzugt der Familienlastenausgleich bisher Familien mit hohen Einkommen.
- Infrastrukturelle Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe sind nicht ausreichend finanziert.
- Die frühkindliche pädagogische Förderung ist entscheidend für die Überwindung von Armutslagen. Die Hürden für die Inanspruchnahme von Kinderbetreuungsplätzen durch Leistungsberechtigte in der Grundsicherung sind jedoch zu hoch.
- Das neue Betreuungsgeld setzt falsche Anreize, Kinderbetreuung nicht hinreichend auszubauen und in Anspruch zu nehmen.
- Das gliedrige Schulsystem befördert eine Weitervererbung guter oder schlechter Bildungsmöglichkeiten. Es ist im Sinne eines inklusiven Systems in Frage zu stellen.
- Das Kooperationsverbot von Bund und Kommunen erschwert eine bundesweite Umsetzung von Programmen, die flächendeckend Armut durch Bildung und Betreuung bekämpfen wollen.

2. **Frauen** sind nach wie vor strukturell benachteiligt. Die Sozialversicherungssysteme berücksichtigen Brüche aufgrund von Erziehungs- und Pflegezeiten nicht hinreichend. Die Situation von Alleinerziehenden ist nach wie vor überdurchschnittlich prekär. Brüche aufgrund von Erziehungs- und Pflegezeiten nicht hinreichend. Die Situation von Alleinerziehenden ist nach wie vor überdurchschnittlich prekär. Die

Entlohnung von Männern und Frauen unterscheidet sich deutlich. Sozialpolitische Programme sind nicht hinreichend geschlechtsspezifisch ausgerichtet. Viele dieser Probleme werden im Bericht beschrieben, es wird aber gleichzeitig deutlich, wie weit geplante sozialpolitische Maßnahmen davon entfernt sind, ihnen strukturell entgegen zu wirken. Als Beispiel seien die Pläne zur Aufstockung von Renten genannt, deren Anspruchsvoraussetzungen so hoch sind, dass gerade vormals Erziehende und Pflegende im Rentenbezug kaum profitieren werden.

3. Die **Altersarmut** ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen und wächst stetig weiter. Viele Indikatoren lassen darauf schließen, dass schon in wenigen Jahren die Altersarmut deutlich höher sein wird als das durchschnittliche Armutsrisiko. Während Männer im Rentenalter heute ein unterdurchschnittliches Armutsrisiko haben, ist dieses bei Frauen bereits überdurchschnittlich. Insofern sind die politischen Schlussfolgerungen im Bericht mehr als unbefriedigend, nach denen die bestehenden Altersvorsorgemodelle einen hohen Schutz vor Altersarmut bieten und die geplanten Reformen der Alterssicherung eine umfassende Ergänzung darstellen würden.

4. Der Bericht referiert ausführlich Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Auch bei der Bekämpfung von **Langzeitarbeitslosigkeit** werden Erfolge verzeichnet. Dabei wird jedoch nicht zwischen Langzeitarbeitslosen, die nicht deutlich mehr als zwölf Monate arbeitslos und noch relativ arbeitsmarktnah sind und anderen Gruppen differenziert. Die Darstellung berücksichtigt nicht hinreichend das Problem der im Bericht an anderer Stelle analysierten verfestigten Sockelarbeitslosigkeit. 1,9 Millionen Leistungsberechtigte in 0,9 Millionen Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung waren nach den zitierten IAB-Untersuchungen schon 2005 im Leistungsbezug. Fast die Hälfte der Leistungsberechtigten bleiben zwei Jahre oder länger. Es reicht nicht, Hilfen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit auf diejenigen zu konzentrieren, die noch eine relative Arbeitsmarktnähe haben.

Es fehlen zum einen gezielte und kleinschrittige Hilfen, um die Sockelarbeitslosigkeit von Personen mit vielfachen Vermittlungshemmnissen zu überwinden. Diese Hilfen wären zunächst im Sinne der sozialen Integration und ihrer sozialpädagogischen oder qualifizierenden Begleitung darzustellen. Sie zeichnen sich nicht durch die Herstellung kurzfristiger Arbeitsmarktnähe aus, sondern sind langfristige und nachhaltige wirksame Maßnahmen der sozialen Integration. Hier eröffnet sich ein großes Handlungsfeld, das bisher nicht im Ansatz ausreichend Gegenstand von Sozialpolitik ist.

Zweitens verbleibt ein nicht unerheblicher Teil der genannten Personen im Leistungsbezug, weil sie trotz Erwerbstätigkeit kontinuierlich auf ergänzende Leistungen angewiesen sind, da sie in prekären Beschäftigungsverhältnissen keine existenzsichernde Einkommen erzielen. Langfristige und auskömmliche Beschäftigung muss deshalb ein wesentliches Ziel sein.

5. In Deutschland hat in den vergangenen Jahren **prekäre Beschäftigung** deutlich zugenommen. Frauen sind hiervon stärker betroffen. Die Minijobregelungen setzen starke Anreize für Arbeitgeber, auskömmliche Bezahlung mit Sozialversicherungspflicht zu vermeiden. Aber nicht nur geringe Bezahlung, sondern auch kurzfristige Beschäftigung, die sich immer wieder mit Phasen der Erwerbslosigkeit abwechselt, stellt für einen wachsenden Teil der Erwerbstätigen eine dauerhafte Lebenssituation dar, die ebenso zu fehlender Absicherung in den Sozialversicherungssystemen führt. Der Bericht diskutiert die Probleme prekärer Beschäftigung und die Notwendigkeit von branchenbezogenen Mindestlöhnen, bietet aber keine flächendeckenden und bundesweit wirksamen Lösungen. Auch eine Kritik der geltenden Minijobregelungen und Vorschläge zu ihrer Weiterentwicklung fehlen.

6. Die flächendeckende Entwicklung und Umsetzung einer Politik der sozialen Teilhabe setzt eine hinreichend und verlässlich finanzierte soziale Infrastruktur voraus. Dem Staat müssen die Mittel zur Verfügung stehen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben braucht. Im Zentrum Finanz- und Wirtschaftspolitischer Maßnahmen der letzten Jahre standen immer wieder Steuerentlastungsdebatten. Nicht berücksichtigt

wurden einerseits Maßnahmen zur Stärkung der Binnennachfrage, andererseits eine konsequente und angemessene Beteiligung höherer Einkommen und von Vermögen zur Finanzierung sozialstaatlicher Aufgaben. Der Bericht deutet an, dass hier ein hoher Handlungsbedarf besteht, lässt aber jenseits der Förderung von freiwilligem Engagement Vermögender offen, wie dies umgesetzt werden soll.

Methodische Fragen:

Die Diakonie sieht die weitgehende Aufgabe des Lebenslagenkonzept zugunsten einer Orientierung am Lebensalter (0 – 17 18 – 34, 35 – 64, über 65 Jahre) besonders kritisch. Soziale Probleme und Entwicklungsaufgaben lassen sich kaum in dieses starre Raster einpassen. Problemlagen und Aufgaben wie z.B. Familiengründung, Gewalt gegen Frauen, Behinderung oder berufliche Neuorientierung werden aufgrund der starren Zuschreibung zu einer Altersgruppe nicht hinreichend aufgearbeitet. Alle Hilfen, die bei der Bewältigung von als zentral für eine bestimmte Altersgruppe definierten Aufgaben unterstützen, werden als Beitrag zur Armutsbekämpfung umgedeutet, gehen aber wie Förderung von „mehr bürgerschaftlichem Engagement“ oder „mehr Zeit mit der Familie“ weit über Armutsfragen hinaus. Ein Lebenslagenansatz in einem Armuts- und Reichtumsbericht muss sich an Lebenssituationen und klar fokussiert an der bestmöglichen Verhinderung von Armutslagen orientieren.

### **3. Sozialpolitische Kernforderungen der Diakonie**

Soziale Gerechtigkeit entscheidet sich an der Gewährleistung von sozialer Teilhabe und der Sicherung des sozialen und kulturellen Existenzminimums für alle Menschen. Teilhabeorientierte Angebote müssen ausreichend und nachhaltig finanziert werden. Dies geht nicht ohne einen hinreichenden Beitrag der Menschen mit hohem Einkommen und Vermögen. Eine soziale Infrastruktur, die Chancen und Teilhabe ermöglichen soll, ist nicht zum Nulltarif zu haben. Sie muss systematische Ungerechtigkeiten in der Gesellschaft im Blick haben und diesen entgegen wirken. Gleichzeitig sind verlässliche Systeme der Grundsicherung notwendig, die in jedem Fall das soziokulturelle Existenzminimum sichern. Ziel des Sozialsystems muss die Bekämpfung von Armut und systematischer Benachteiligung sein. Es geht darum, Armut zu überwinden und nicht nur dauerhaft zu lindern.

Vor dem Hintergrund dieses sozialpolitischen Anspruchs beschreibt die Diakonie ihre Kernforderungen an die weitere Ausgestaltung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung und der Sozialpolitik in Deutschland:

**Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung sollte konsequent fachlich und methodisch weiterentwickelt werden:**

- Armuts- und Reichtumsberichterstattung aus konsequent armutspolitischer Perspektive, ausgehend von den auf den Seiten 323-419 dargestellten Kernindikatoren
- Einsetzung eines unabhängigen Sachverständigengremiums zur Erstellung künftiger Armuts- und Reichtumsberichte unter Beteiligung der Wissenschaft, der Wohlfahrts- und Sozialverbände, der Nationalen Armutskonferenz, der Tarifpartner und weiterer sozialer Initiativen, Selbsthilfeorganisationen und Fachverbände

**Soziale Gerechtigkeit muss Kernanliegen der Sozialpolitik sein. Das heißt:**

- Strukturelle Ungleichheit und Benachteiligung sind als solche zu beschreiben.
- Sozialpolitische Vorhaben müssen sozialer Benachteiligung systematisch entgegenwirken. Analysen und Handlungsvorschläge müssen sich daran messen lassen, inwieweit sie zur Herstellung von mehr Teilhabegerechtigkeit beitragen.

- Armut bedeutet nicht nur, aber immer auch ein geringes Einkommen und geringe materielle Ressourcen. Die Finanzierung teilhabeorientierter Angebote und Hilfen ist auch eine Maßnahme der sozialpolitischen Umverteilung von Ressourcen. Diese Erkenntnis muss in der Entwicklung armutspolitischer Vorhaben hinreichend Berücksichtigung finden und darf nicht durch eine individualisierte Sichtweise ersetzt werden.
- Notwendige Ressourcen für die Verwirklichung von mehr Teilhabe müssen finanzpolitisch beschrieben und haushalterisch umgesetzt werden. Finanz- und Steuerpolitik müssen die sozialpolitische Handlungsfähigkeit des Staates sichern. Das Kooperationsverbot zwischen Bund und Kommunen ist aufzuheben, da es bundesweite sozial- und bildungspolitische Vorhaben unnötig erschwert.

**Sozialpolitische Handlungsfelder müssen anhand von soziostrukturellen Problemlagen beschrieben und auf dieser Grundlage Lösungsvorschläge entwickelt werden:**

- Die Vermittlung in Arbeit ist ein wichtiges sozialpolitisches Ziel. Soziale Integration und Teilhabe umfassen jedoch weitere Aspekte. Langzeitarbeitslosigkeit lässt sich nur durch umfassende soziale Integrationsangebote nachhaltig bekämpfen. Hierzu gehört auch der Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung und von Hilfen gegen Wohnungsnot und Überschuldung.
- Arbeit soll die soziale Existenz sichern können. Darum sind die Vorteile von prekärer Beschäftigung für Arbeitgeber abzubauen - durch eine Sozialversicherungspflicht für Minijobs und die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne in existenzsichernder Höhe.
- Das soziokulturelle Existenzminimum muss hinreichend und verlässlich gewährt werden.
- Die systematische geschlechtsspezifische Benachteiligung von Frauen in der Sozialversicherung und den sozialen Sicherungssystemen muss beendet werden. Bisher orientieren sich diese am Erwerbsmodell eines männlichen Hauptverdieners ohne Unterbrechungen durch Erziehungs- oder Pflegezeiten. Eine Neuorientierung muss dieser Benachteiligung strukturell entgegenwirken. Hierzu gehört die Einführung einer steuerfinanzierten gesetzlichen Mindestrente.
- Notwendig ist eine Neuausrichtung des Familienlastenausgleichs, die die Bevorzugung von Familien mit Hauptverdienern und die Benachteiligung unterer Einkommensgruppen durch Einführung einer gleichmäßigen sozialen Mindestsicherung für Kinder und Jugendliche beendet.
- Noch immer wird soziale Benachteiligung vererbt. Kinderbetreuung, Schule, Ausbildung und berufliche Hilfen müssen daher im Sinne eines inklusiven Ansatzes fortentwickelt werden.

**4. Kommentierung der armutspolitischen Handlungsfelder**

Im Folgenden kommentiert die Diakonie zentrale armutspolitische Handlungsfelder, die im Armuts- und Reichtumsbericht behandelt werden. Dabei verlässt die Diakonie die Chronologie des Berichtes, die sich nach dem Lebensalter richtet. An eine kurze Darstellung der Situation schließen sich jeweils sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie an. Die Diakonie wird diese Überblicksdarstellung durch einen detaillierten fachlichen Kommentar der veröffentlichten Fassung des Armuts- und Reichtumsberichts ergänzen.

**Menschenwürdiges Existenzminimum und soziale Teilhabe**

Aus Sicht der Diakonie sind die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums und die Gewährleistung teilhabeorientierter Angebote zur Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung gleichermaßen zentrale Aufgaben der Sozialpolitik. Der Bericht lässt die Umsetzung des Grundrechts auf **Sicherung des sozialen und kulturellen Existenzminimums** als zentrales sozialpolitisches Handlungsfeld

und die damit verbundenen sozialpolitischen Diskussionen und Auseinandersetzungen jedoch außer acht und stellt die Leistungen der Grundsicherung fast ausschließlich in ihren direkten arbeitsmarktpolitischen Bezügen dar. Die Diakonie weist darauf hin, dass das Recht auf Sicherung des sozialen und kulturellen Existenzminimums in Deutschland nicht ausreichend umgesetzt wird und dies von grundlegender Bedeutung für die soziale Lage ist. 6,1 Millionen Menschen waren im September 2012 auf Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II angewiesen, 844.000 Personen auf Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch XII und 144.000 Personen auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die Regelbedarfsermittlung, die Grundlage der Regelsätze in der nach den SGB II und XII gewährten Grundsicherung ist, erfolgt nach wie vor weder hinreichend transparent noch sach- und realitätsgerecht. Zahlreiche Abschlüsse führen zu Mangel und Not, besondere und personenbezogenen Bedarfe werden nicht hinreichend gewährt. Die Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz mussten bis zum Bundesverfassungsgerichtsurteil vom Juli 2012 mit bis nahezu um die Hälfte reduzierten Regelsätzen leben.

Eine bedarfsgerechte Anpassung der Regelsätze nach den SGB II und XII und der Leistungsberechtigung nach diesen Sozialgesetzbüchern für alle in Deutschland Lebenden bleibt dringend geboten. Ein wichtiges Indiz hierfür ist die sinkende Zahl der Leistungsberechtigten, ohne dass sich ein entsprechender Rückgang der Armutsgefährdung erkennen lässt. Die Zahl der Leistungsberechtigten nimmt auch deswegen ab, weil die Anspruchsvoraussetzungen zu hoch sind. Viele in Armut Lebende liegen aufgrund der zu niedrig bemessenen Regelsätze knapp unterhalb der Anspruchsberechtigung und haben so keinen Zugang zu Grundsicherungsleistungen oder nehmen ihre gesetzlichen Rechte aus Angst vor sozialer Kontrolle oder möglichen negativen Folgen für Angehörige nicht in Anspruch. Die Beratungsstellen der Diakonie berichten zudem, dass Rechtsansprüche nicht in Gänze umgesetzt werden.

#### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Transparente, sach- und realitätsgerechte Ermittlung der Regelsätze in der Grundsicherung ohne willkürliche Abzüge
- Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes und Übergang der Leistungsberechtigten in die Grundsicherung nach SGB II und XII
- Einsetzung eines beratenden Gremiums unter Beteiligung der Wissenschaft, der Wohlfahrts- und Sozialverbände, der kommunale Spitzenverbände und der Leistungsberechtigten, das die Regelsatzermittlung prüft und kommentiert
- Konsequente Umsetzung der bestehenden Rechtsansprüche.

#### **Kinder und Jugendliche**

Die **Bildungschancen** von Kindern und Jugendlichen sind ungleich verteilt. Die Zusammenhänge, die zu struktureller Benachteiligung führen, werden im Bericht jedoch nur unzureichend dargestellt. Um soziale Benachteiligung abzubauen, ist die frühe pädagogische Betreuung und Förderung in einer Kita von besonderer Bedeutung. Betreuungsangebote für Unter-Dreijährige werden von Familien mit hohem Einkommen jedoch doppelt so oft in Anspruch genommen wie von Familien mit niedrigem Einkommen. Das zum August 2013 geplante Betreuungsgeld schafft weitere Fehlanreize. Zwar werden im Bericht Nachteile des je nach Bundesland zwei- oder dreigliedrigen Schulsystems auf die sozialen Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen deutlich dargestellt. Hieraus wird jedoch nur die Schlussfolgerung einer besseren Förderung in Verbindung mit dem Ausbau von Ganztagsangeboten gezogen. Eine Perspektive für ein inklusives Schulsystem, das sich an den individuellen Entwicklungsbedarfen der Kinder und Jugendlichen orientiert, fehlt im Bericht.

**Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Betreuung für alle Kinder unter drei Jahren
- Ausbau der Ganztagsplätze
- Anspruch auf Ganztagsbetreuung auch für Kinder von Erwerbslosen
- Rücknahme der Einführung des Betreuungsgeldes und Verwendung der dafür vorgesehenen Mittel für die Umsetzung des Rechtsanspruchs
- Verwirklichung einer bundesweiten inklusiven Bildungspolitik
- Aufbau von Schulen mit individuellen Fördermöglichkeiten statt dauerhafter Gliederung in unterschiedliche Schultypen
- Schaffung von Kombinationsmöglichkeiten bei den Förderinstrumenten nach den SGB II, III und VIII.

Auf die zahlreichen Probleme bei der Inanspruchnahme des **Bildungs- und Teilhabepakets** hat die Diakonie immer wieder hingewiesen. Sie werden im Bericht ignoriert. Eindimensionale Erfolgsmeldungen, die den außerhalb des Berichts vorhandenen statistischen Befunden zur geringen Inanspruchnahme und dem geringen Mittelabruf durch die Kommunen widersprechen, werden durch Meinungsumfragen ergänzt, nach denen ein Großteil der Bevölkerung solche Leistungen begrüßt. Meinungsumfragen, die eine grundsätzliche Zustimmung der Bevölkerung zur Förderung von Bildungschancen sozial benachteiligter Kinder belegen, entkräften die Kritik an der Ausgestaltung des Bildungs- und Teilhabepakets in keinsten Weise. Tatsächlich wird ein Großteil der möglichen Leistungen aufgrund ihrer komplizierten und bürokratischen Ausgestaltung nicht abgerufen. Schon wenn nur eine von acht möglichen Leistungen für ein Kind beantragt wurde, zählt der Armuts- und Reichtumsbericht dies als volle Inanspruchnahme des Paketes. Obwohl auch nach dieser Interpretation nur die Hälfte aller Leistungsberechtigten ihre Ansprüche geltend machen, konstruiert der Bericht hieraus eine Erfolgsmeldung.

Zwar stellt der Bericht **Kinder- und Familienarmut** dar, die Fehlsteuerungen, die sich aus den geltenden Regelungen zum Familienlastenausgleich ergeben, sind aber nicht hinreichend im Blick. Konsequenz aus dem geltenden Recht ist, dass für Kinder aus Familien mit höheren Einkommen eine Netto-Entlastung gewährt wird, die die Regelsätze für Kinder in der Grundsicherung übersteigt. Bei Familien mit mittleren oder mit geringen Einkommen, die oberhalb der Berechtigungsgrenze für Grundsicherung oder Kinderzuschlag liegen, ist die Förderung deutlich niedriger als die Effekte der Kinderfreibeträge für höhere Einkommen. Die Diakonie fordert daher eine gleichmäßige Förderung aller Kinder, die diese Fehlsteuerung beendet. Sie sollte durch infrastrukturelle Förderangebote ergänzt werden.

**Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Auszahlung pauschalierter Leistungsanteile des Bildungs- und Teilhabepakets mit dem Regelsatz
- Direkte Beantragung zusätzlicher Bedarfe durch und Auszahlung an die Eltern
- Umwidmung von Mitteln des Bildungs- und Teilhabepakets in ein Infrastrukturprogramm für Bildung und Teilhabe mit pauschaler Direktfinanzierung der Angebote statt Einzelabrechnung
- Keine Umwidmung regelmäßiger Bedarfe von Kindern in gesonderte Sach- und Dienstleistungen
- Schaffung einer einheitlichen sozialen Mindestsicherung für Kinder und Jugendliche, die das Existenzminimum gewährleistet, Fehlsteuerungen aufhebt und Kindergeld, Kinderfreibetrag, Kinderzuschlag und die Kinderregelsätze ersetzt



- Bedarfsabhängige Förderung von zusätzlichen Bedarfen wie Kosten der Unterkunft, schulische Bedarfe, Mittagessen oder Fahrtkosten durch direkte Unterstützung der Eltern
- Verbesserte infrastrukturelle Förderung von Bildung, Betreuung und Teilhabe durch Förderung der Träger.

### **Gesundheitsförderung**

Für die Gesundheitsförderung beschreibt der Bericht umfassend den Ausbau präventiver Ansätze und Programme. Nicht im Blick hat der Bericht die Probleme, die sich aus der restriktiven Ausgestaltung von Leistungen der gesetzlichen Krankenkasse im unteren Einkommensbereich ergeben. Von vielen Menschen können die Zuzahlungen nicht finanziert werden – was zu deutlichen gesundheitlichen Einschränkungen führt.

### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie**

- Schaffung stabiler Kooperationsstrukturen, Zielabsprachen und verlässlicher Finanzierungsregelungen der Präventionsakteure
- Gesetzliche Rahmenbedingungen, die den Bereich der (sozialen) Primärprävention (und Gesundheitsförderung) neu ordnen, um sozial bedingte Benachteiligungen beim Zugang zu ausreichender gesundheitlicher Versorgung abzubauen und gesundheitsförderliche Lebenswelten zu schaffen
- Begrenzung der Ausgaben für verhaltenspräventive Maßnahmen (Kurse) auf maximal 50 Prozent der für Prävention insgesamt vorgesehenen Ausgaben
- Finanzierung aller notwendigen gesundheitlichen Bedarfe aus Mitteln der Krankenversicherung
- Verlässliche staatliche Förderung solidarischer Elemente der Krankenversicherung aus dem allgemeinen Steueraufkommen
- Keine Zuzahlungen für Leistungsberechtigte in der Grundsicherung und Menschen, die am Rande des Existenzminimums leben
- Schaffung humanitärer Regelungen, die allen in Deutschland lebenden Menschen, d.h. auch Menschen ohne Aufenthaltsstatus bzw. ohne Krankenversicherungsschutz, den Zugang zu ausreichender gesundheitlicher Versorgung ermöglichen und ein Unterschreiten des Leistungskatalogs der gesetzlichen Krankenkassen nicht zulassen.

### **Gewalt gegen Frauen**

Ausführlich stellt der Bericht Probleme im Zusammenhang mit Gewalt gegen Frauen dar – stellt den Bezug zur Armutproblematik jedoch nicht hinreichend her. Insbesondere die Tatsache, dass der Schutz von der finanziellen Situation der Betroffenen und der Finanzierung des Schutz- und Hilfesystems abhängt, wird nicht deutlich. Gravierende Finanzierungsdefizite der Frauenhäuser können dazu führen, dass Frauen in Not keine Unterstützung finden.

### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

Zur Sicherstellung von Schutz und Hilfe für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder ist ein Bundesgesetz erforderlich, welches u.a. folgendes regeln muss:

- Niedrigschwelliger Zugang zu Hilfen bei Gewalterfahrungen, unabhängig von Einkommen und Vermögen sowie Aufenthaltsstatus;
- Sofortiger Schutz und Hilfe für alle Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt, insbesondere Frauen und deren Kinder.

### **Behinderung, Erwerbsminderung, Pflege, Rehabilitation**

Eine umfassende Darstellung der Lebenssituation von **Menschen mit Behinderungen** und der hiermit verbundenen Handlungsnotwendigkeiten fehlt. Während das Leben mit Behinderung weiterhin ein gravierendes Armutsrisiko darstellt, listet der Bericht allein die positiven Effekte politischer Programme auf. Ein Konzept der Armutsbekämpfung für Menschen mit Behinderung, das von der Ausgestaltung eines inklusiven Schulsystems bis zur Bereitstellung barrierefreier Wohnungen und Arbeitsplätze reicht, wäre zu ergänzen.

Die Armutsgefährdung aufgrund der aktuellen Ausgestaltung der **Erwerbsminderungsrente** analysiert der Bericht nicht.

Ebenso ausgeblendet werden die nicht hinreichenden Regelungen zur **Vereinbarkeit von Beruf und Pflege**. So fehlen ausreichende Rentenbeiträge für Menschen, die Angehörige pflegen, um spätere Altersarmut der Pflegenden zu verhindern. Die von der Pflegeversicherung gewährten **Leistungen für die Pflegebedürftigen** selbst sind nach wie vor unzureichend und können zu Armut führen.

**Leistungen der gesundheitlichen Rehabilitation** werden kurz positiv erwähnt. Die massiven Probleme bei der Finanzierung von Rehabilitationsleistungen werden nicht deutlich. Die Einführung einer demografischen Komponente und eine zeitlich befristete Aufhebung des Reha-Budgets sind nötig.

### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Entwicklung eines umfassenden Konzepts der Armutsbekämpfung bei Behinderung über alle Lebensphasen
- Schaffung eines inklusiven und ausreichend finanzierten Schulsystems und Arbeitsmarktes
- Umsetzung von baulicher und medialer Barrierefreiheit
- Verbindung von Existenzsicherung und Teilhabesicherung
- Hinreichende Deckung der höheren Lebenshaltungskosten von Menschen mit Behinderung
- Überprüfung der geltenden Regelungen zur Erwerbsminderungsrente aus armutspolitischer Perspektive
- Rentenversicherungsbeiträge für Pflegenden auch bei Pflege von weniger als 14 Stunden wöchentlich
- Festsetzung der Beitragshöhe unabhängig von der Pflegestufe in einer Höhe, die Altersarmut verhindert
- Lohnfortzahlung bei der kurzfristigen Freistellung analog zum Krankengeld bei Erkrankung des Kindes
- Schaffung von Lohnersatzleistungen wie beim Elterngeld



- Gewährung der Pflegezeit unabhängig von der Betriebsgröße des Arbeitgebers
- Einbeziehung der Angehörigen von Menschen mit einer erheblich eingeschränkten Alltagskompetenz und von Sterbenden ohne Pflegestufe
- Verlängerung der Dauer der Familienpflegezeit über zwei Jahre hinaus
- Einführung eines Rechtsanspruchs auf Familienpflegezeit
- Analyse der Wechselwirkungen zwischen den Leistungen der Pflegeversicherung und der Alterssicherung mit dem Ziel, Armut bei Pflegebedürftigkeit im Alter zu verhindern
- Einführung einer demografischen Komponente ab dem 1. Januar 2013
- Zeitlich befristete Aufhebung des Reha-Budgets.

### **Migrantinnen und Migranten**

Die Darstellung der besonderen Armutsgefährdung von Menschen mit Migrationshintergrund ist mehr als lückenhaft. Armut entsteht hier aufgrund restriktiver Zugänge zum Arbeitsmarkt, unzureichender sozialer Hilfen und eines unsicheren Aufenthaltsrechts.

### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Abschaffung ausgrenzender gesetzlicher Regelungen wie dem europarechtswidrigen Ausschluss von Unionsbürgern von Sozialleistungen im SGB II und SGB XII
- Zugang zu Integrationsangeboten, Integrationskursen und Maßnahmen zur Arbeitsförderung
- Besondere Förderung von Bildungs- und Integrationschancen von Kindern, damit sich soziale Ausgrenzung nicht über Generationen verstetigt.
- Ein ungeklärter oder illegalisierter Aufenthaltsstatus stellt Grundrechte in Frage und führt zu extremen Armutssituationen. Langjährig in Deutschland Lebende müssen ihren Status regelmäßig legalisieren können.
- Abschaffung des Verbots der Erwerbstätigkeit und des Nachrangigkeitsprinzips für Asylsuchende und Geduldete
- Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes und Integration des Personenkreises in die regulären Sozialgesetzbücher
- Gewährung von Geld- statt Sachleistungen und hinreichender Gesundheitsversorgung; keine Unterschreitung des Leistungskatalogs der gesetzlichen Krankenkassen
- Dezentrale Unterbringung von Asylbewerbern und Geduldeten in einem Integration und Teilhabe ermöglichenden Umfeld
- Frühestmögliche Unabhängigkeit von Sozialleistungen durch Zugang und Förderung auf dem regulären Arbeitsmarkt und zu beruflicher Ausbildung

### **Wohnen und Wohnungslosigkeit**

Der Bericht stellt in seinen Abschnitten zum Thema Wohnen quartiersbezogene Programme wie „Soziale Stadt“ äußerst positiv dar und beschreibt die Notwendigkeit von Maßnahmen gegen die soziale Segregation, die ganze Stadtviertel betrifft. Die Mittel für die gelobten Programme wurden jedoch in den letzten Jahren deutlich gekürzt. Maßnahmen zur Bekämpfung von Wohnungsnot fehlen. Kinder und Jugendliche wachsen weiterhin in Wohngebieten auf, in denen sich soziale Problemlagen potenzieren. Die Sätze für die Kosten der Unterkunft nach den SGB II und XII sind nicht an der Realität auf dem Wohnungsmarkt orientiert.

Das Thema Wohnungslosigkeit wird im Bericht nur im Anhang behandelt, der die Kernindikatoren aus dem 3. ARB aufbereitet. Mangels einer bundesweiten Statistik, die im Rahmen der Erarbeitung des Armuts- und Reichtumsberichts hätte in Auftrag gegeben werden können, greift der Bericht auf die Daten der Träger der Wohnungslosenhilfe zurück. Die Folgen der scharfen Sanktionsregelungen im SGB II, die bis zur Wohnungslosigkeit führen können und in besonderer Weise Jugendliche und junge Erwachsene betreffen, werden im Bericht ignoriert.

#### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Weiterentwicklung des Programms „Soziale Stadt“ im Sinne eines ressortübergreifenden Politikansatzes, Rücknahme der Kürzungen im Rahmen der Städtebauförderung
- Förderung des sozialen Wohnungsbaus und der sozialen Mietwohnungsfinanzierung mit dem Ziel sozial gemischter Wohnviertel
- Schaffung verbindlicher Mietobergrenzen
- Orientierung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung am tatsächlich verfügbaren Wohnraum
- Schaffung einer bundesweiten einheitlichen Statistik zur Wohnungslosigkeit
- Keine Sanktionen bei den Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung
- Verankerung der Bekämpfung von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit als sozialpolitisches Kernziel

### **Überschuldung**

Auch die steigende Überschuldung der Privathaushalte wird nur im Anhang behandelt. Dabei stellt Überschuldung ein zentrales soziales Integrationsproblem dar, ohne dessen Lösung Existenzsicherung, Arbeitsmarktzugang und soziale Teilhabe nicht gelingen.

#### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Förderung von Maßnahmen der strukturellen Prävention von Verschuldung
- Umsetzung sozial- und verbraucherrechtlicher Schutzmaßnahmen

### **Straffälligenhilfe**

Ebenso fehlt eine fachlich überzeugende Darstellung der Probleme und Handlungsnotwendigkeiten in der Straffälligenhilfe. Neben der im Anhang dargestellten Förderung von Beschäftigung fehlen umfassende Hilfen zur sozialen Integration und zum Wohnen und die Aufnahme der Aspekte 1. Angehörige (Kinder) von Straffälligen, 2. besondere Situation von Frauen im Strafvollzug und 3. Probleme der Alterssicherung.

### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Überwindung der einseitigen Orientierung der Ziele von Straffälligenhilfe auf spätere Arbeitsmarktintegration
- Förderung der Unterstützung in allen Bereichen der sozialen Integration nach folgender Priorisierung: In der Haftzeit: Nachholen von Schul- und Berufsabschlüssen; nach der Haft: 1. Hilfen zum Wohnen, 2. Schuldenregulation und Schuldentilgung, 3. Hilfen beim Umgang mit Ämtern und Behörden und 4. Berufliche Integration.
- Berücksichtigung der Situation von Angehörigen, der besonderen Situation von Frauen im Strafvollzug und der Probleme bei der Alterssicherung

### **Ausbildung und Erwerbsbeteiligung**

Den Darstellungen zu Ausbildung wie zur Erwerbsbeteiligung fehlt eine finanzpolitische Hinterlegung. Während der Text ausführlich die Förderbedarfe und die Sinnhaftigkeit zielgruppenspezifischer Hilfen und Integrationsangebote zum nachhaltigen Abbau von Erwerbslosigkeit beschreibt, wurden die Eingliederungsmittel seit 2010 um die Hälfte reduziert. Der Bericht beschreibt den Abbau von Erwerbslosigkeit – lässt aber außer acht, dass nach wie vor Maßnahmen zur Auflösung der verfestigten Sockelarbeitslosigkeit bei Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen fehlen. Während die Erwerbslosenzahlen insgesamt sinken, steigt die Zahl dieser Personen.

### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Rücknahme der Kürzungen des Eingliederungstitels
- Gleicher Zugang aller Jugendlichen zu Berufsberatung und Berufseinstiegsförderung der Arbeitsagenturen
- Ausbildungsgarantie in den Sozialgesetzbüchern für alle jungen Menschen, die eine Ausbildung beginnen wollen, aber noch keinen betrieblichen Ausbildungsplatz finden.
- Kohärente Förderung am Übergang Schule – Beruf, die von den Jugendlichen und deren Förderbedarf ausgeht und die Anschlüsse sichert.
- Außer- und überbetriebliche Ausbildungsplätze in ausreichender Zahl für Jugendliche ohne Ausbildungsplatz in den Bereichen, in denen die Wirtschaft kein adäquates und auswahlsicherndes Ausbildungsangebot für alle Jugendlichen garantieren kann.
- Modelle der assistierten Ausbildung, in der die duale Ausbildung durch kontinuierliche pädagogische Unterstützung und Beratung als drittes Element ergänzt wird – für Auszubildende und Ausbildungsbetriebe.
- berufliche Beratung, die das Abbruchrisiko mindert, indem sie stärker von den Fähigkeiten und Wünschen der Jugendlichen ausgeht und nicht in erster Linie in die Richtung der unbesetzten Ausbildungsplätze orientiert
- bessere gesellschaftliche und finanzielle Anerkennung von sozialen, pädagogischen und Pflegeberufen
- Ausbau von Maßnahmen, die Frauen motivieren, verstärkt mathematisch-technisch-naturwissenschaftliche Berufe zu ergreifen.
- Berücksichtigung der besonderen Lebenslagen von Frauen, Erziehenden und Alleinerziehende

- Umsetzung einer schrittweisen, längerfristigen, sozialen und arbeitsmarktpolitischen Integrationsstrategie
- Rücknahme der Kürzungen im arbeitsmarktpolitischen Eingliederungsbudget
- Ausbau sozialversicherungspflichtiger öffentlich geförderter Arbeit auf Basis von Mindeststandards
- Orientierung der Zumutbarkeit an einem gesetzlichen Mindestlohn in existenzsichernder Höhe
- Rechtsverbindliche Anreize zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf und von geschlechtergerechter Bezahlung
- Beschäftigung von sozialpädagogisch qualifizierten Fachkräften in der Beratung der Jobcenter und Arbeitsagenturen
- Dauerhafte und gut erreichbare Ansprechpersonen für die Leistungsberechtigten
- Zielgruppenspezifische Ansätze bei Antragstellung, Beratung und Integrationsleistungen

### **Junge Erwachsene**

Die Altersgruppe zwischen 14 und 27 Jahren ist am stärksten von Armut bedroht. Bei der Darstellung der Lebenssituation junger Erwachsener werden die restriktiven Regelungen der Grundsicherung für diesen Personenkreis nicht diskutiert. Der Bericht stellt die Förderung der individuellen Entwicklungsmöglichkeiten in den Mittelpunkt, die allerdings in Regelungen im SGB II keine Entsprechung finden. Bis zum Alter von 25 Jahren ist kein eigenständiger Lebensentwurf der jungen Erwachsenen, die von der Grundsicherung abhängig sind, vorgesehen. Durch massive Sanktionen werden sie aus dem Leistungsbezug gedrängt. Hierdurch werden sie für weitere Hilfen unerreichbar. Soziale Problemlagen verstetigen sich.

### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Gleiche Regelungen im SGB II für alle Erwachsenen unabhängig vom Lebensalter - keine Sonderregelungen für unter-25-Jährige
- Verstärkung aufsuchender Ansätze und verlässlicher Begleitung mit Mitteln der Jugendsozialarbeit. Anstatt zeitlich und regional begrenzte projektformige Maßnahmen durchzuführen, sind institutionalisierte Lösungen und Hilfesysteme für von Armut bedrohte oder in Armut Lebende Jugendliche und junge Erwachsene von Nöten.

### **Altersarmut**

Bei der Darstellung der Situation älterer Menschen fehlt eine hinreichende Darstellung der steigenden Altersarmut, die politische Lösungen dringlich macht. Die von der Bundesregierung bisher vorgeschlagenen Maßnahmen sind kaum geeignet, bei den von Altersarmut am stärksten betroffenen Gruppen – langjährig Erziehende oder Pflegende und Erwerbslose – Altersarmut zu verhindern. So liegen die Armutsrisikozahlen von Frauen im Rentenalter schon heute rund vier Prozentpunkte höher als bei Männern. Unsichere und buntere Erwerbsbiografien, fehlende Betreuungs- und Pflegemöglichkeiten und prekäre und geringfügige Beschäftigung befördern bei immer mehr Personen Altersarmut. Hiervon sind die Personen, die jetzt in der mittleren Altersgruppe sind, stärker betroffen, so dass die Altersarmut noch anwachsen wird. Während bis 1989 die Rentenbiografien in der ehemaligen DDR stetiger waren und zu höheren Ansprüchen geführt haben, kehrt sich diese Tendenz für die Folgejahre um. Die höhere Arbeitslosigkeit und oftmals schlechteren Beschäftigungsbedingungen in Ostdeutschland führen dort zu einer deutlich steigenden Altersarmut. Die Diakonie fordert eine bedarfsgerechte Reform der Grundsicherung im Alter und die Schaffung einer verlässlichen Untergrenze in der Rente durch die Einführung einer gesetzlichen Mindestrente, die aus Steuermitteln finanziert wird.

### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Schaffung einer steuerfinanzierten Mindestrente von derzeit 850 € (dynamisiert - 30,3 Entgeltpunkte)
- Reform der Grundsicherung im Alter entsprechend altersspezifischer Bedarfe
- Umfassende präventive beschäftigungs-, arbeitsmarkt- und gleichstellungspolitische Maßnahmen gegen Altersarmut

### **Bürgerschaftliches Engagement**

Umfassend stellt der Bericht das gesellschaftliche Engagement von Menschen in verschiedenen Altersgruppen dar und gliedert diese Darstellung entsprechend der sozialen Situation unterschiedlicher Personengruppen. Der Zusammenhang zwischen materiellen Ressourcen, Bildungsmöglichkeiten und gesellschaftlichem Engagement wird nicht analysiert. Ein geringeres bürgerschaftliches Engagement sozial benachteiligter Personengruppen ist aber Ausdruck ihrer mangelnden Teilhabemöglichkeiten. Der Bericht hebt das Engagement sozial Bessergestellter positiv hervor.

### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Freiwilligendienste sollen als Bildungsformate gestaltet werden
- Kein Missbrauch von Freiwilligendiensten als kostengünstiges Beschäftigungsangebot für Langzeitarbeitslose.

### **Solidarische Finanzierung sozialstaatlicher Aufgaben**

Der Anstieg des individuellen Reichtums wird nicht ausreichend im sozialpolitischen Zusammenhang dargestellt. Aus dem Bericht lässt sich herauslesen, dass staatliche Einnahmen und Mittel abnehmen, während der individuelle Reichtum und Vermögen zunehmen. Aufgrund wiederholter Steuersenkungen stehen viele Kommunen vor dem Problem, ihre sozialen Aufgaben nicht auskömmlich finanzieren zu können. Systematische Verteilungsprobleme, die auch zu einer chronischen Unterfinanzierung teilhabeorientierter Angebote führen, werden nicht berücksichtigt. Der Bericht müsste aber die Frage beantworten, wie höhere Einkommen und Vermögen angemessener an der Finanzierung staatlicher Aufgaben beteiligt werden können, die mehr Teilhabe und eine effektivere Armutsbekämpfung ermöglichen.

### **Sozialpolitische Lösungsvorschläge der Diakonie:**

- Solidarische Finanzierung sozialpolitischer Aufgaben durch alle Steuerzahlenden
- Auskömmliche und verlässliche Finanzierung der kommunalen Daseinsfürsorge.

### **Statistische Widersprüche**

Die Darstellung der Indikatoren für soziostrukturelle und ökonomische Veränderungen ist widersprüchlich und bedarf der Ergänzung, fachlichen Diskussion und genauen Analyse. Auch werden Verteilungsprobleme weder systematisch diskutiert noch für die Entwicklung von Lösungsstrategien herangezogen.

So wird der kontinuierliche Anstieg der Armutsgefährdungszahlen nach EU-SILC - von 15,2 % in 2007 bis 15,8 % in 2010 – im Bericht genauso wie die Ergebnisse des Mikrozensus zu steigenden Armutszahlen nicht hinreichend analysiert. Entgegen diesen Daten verzeichnen die neuerlichen Berechnungen auf Basis des Sozioökonomischen Panels (SOEP) einen kurzfristigen Rückgang der Armutszahlen. Die neuen SOEP-Daten führen auch zu einem Rückgang des Gini-Koeffizienten, die den im Rahmen der europäischen Vergleichsstatistik erhobenen Daten zur Einkommensungleichheit widersprechen, nach denen die Einkommensungleichheit und damit der Gini-Koeffizient zunehmen. Die geänderte Datenlage nach dem SOEP hat

auch Auswirkungen auf Berechnungen zum Armutsrisiko in unterschiedlichen Familienkonstellationen. Diese widersprüchliche Datenlage wäre genauer zu analysieren, etwa daraufhin, ob neue Entwicklungen einen Hinweis auf stabile Trends oder nur kurzfristige Veränderungen geben und wie sich die Widersprüche zwischen den unterschiedlichen Erhebungen erklären lassen. Es reicht nicht, hier den Hinweis zu bringen, dass relative Armutszahlen und Einkommensungleichheit nur einen Aspekt von Armut beleuchten. Ebenso wären differenzierte Ergebnisse nach dem SOEP, nach denen sich die Armuts- und Einkommensentwicklung in Ost- und Westdeutschland nahezu gegenläufig darstellt, in die Betrachtung mit einzubeziehen. Auch bei der Darstellung der Entwicklung des Mittelstandes liefert der Bericht gegensätzliche Befunde, deren Widerspruch nicht aufgelöst wird.

Maria Loheide  
Vorstand Sozialpolitik  
Berlin, den 27.11.2012



neue

E 50668

spezial 1 • März 2013

# caritas

s p e z i a l

POLITIK • PRAXIS • FORSCHUNG

Stellungnahme des  
Deutschen Caritas-  
verbandes zum  
4. Armuts- und  
Reichtumsbericht der  
Bundesregierung

Armut darf sich  
nicht vererben



|  |           |
|--|-----------|
| <b>Vorwort</b>   | <b>3</b>  |
| <b>A. Zusammenfassung der Stellungnahme zum Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung</b> | <b>4</b>  |
| <b>B. Kritik an der Darstellung im Bericht...</b>  | <b>10</b> |
| ... siehe unter <a href="http://www.caritas.de/armutsbericht">www.caritas.de/armutsbericht</a>                   |           |
| <b>C. Sozialpolitische Stellungnahme zum Bericht</b>   | <b>11</b> |
| 1. Armut, Reichtum und soziale Ungleichheit  | 11        |
| 2. Soziale Mobilität   | 13        |
| 3. Bildung   | 15        |
| 4. Übergang Schule–Beruf   | 18        |
| 5. Erwerbsbeteiligung  | 20        |
| 6. Armut und soziale Teilhabe von Familien   | 21        |
| 7. Erhöhtes Armutsrisiko Alleinerziehender   | 24        |
| 8. Altersarmut   | 26        |
| 9. Armut und Gesundheit  | 29        |
| 10. Armut und Migration  | 31        |
| 11. Wohnen und Wohnungslosigkeit   | 33        |
| 12. Überschuldung  | 35        |
| 13. Straffällige   | 36        |
| <b>Autorenteam</b>   | <b>38</b> |
| <b>Anmerkungen</b>   | <b>39</b> |

**Impressum neue caritas spezial**

**POLITIK PRAXIS FORSCHUNG**

Herausgeber: Deutscher Caritasverband e.V.

Herausgebervertreter: Dr. Thomas Becker

Redaktion: Gertrud Rogg (Chefredakteurin), Christine Mittelbach (CvD), Ingrid Jehne

Redaktionssekretariat und -assistenz: Christiane Stieff,  
Tel. 07 61/2 00-4 10, Fax: 07 61/2 00-5 09,  
E-Mail: [christiane.stieff@caritas.de](mailto:christiane.stieff@caritas.de)

Anschrift für Redaktion und Vertrieb:  
neue caritas, Lorenz-Werthmann-Haus, Karlstr. 40,  
79104 Freiburg, E-Mail: [zeitschriftenvertrieb@caritas.de](mailto:zeitschriftenvertrieb@caritas.de)

Layout: Peter Blöcher

Titelfoto: Trumpfheller

Druck: Druckerei Hofmann GmbH



## Handlungskonsequenzen

# Die Vererbung von Armut durchbrechen

DER SOZIALE AUFSTIEG ist vielen Menschen in Deutschland immer noch versperrt. Das zeigt der Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts in aller Deutlichkeit: Jedes dritte Kind eines ungelerten Arbeiters wird ebenfalls ein ungelerner Arbeiter. Und nur jedes zehnte Kind einer Mutter, die maximal einen Hauptschulabschluss hat, besucht das Gymnasium. Auch bei einigen Erwachsenen gilt: einmal arm – immer arm. Denn acht Prozent der Menschen in Deutschland sind nicht nur aktuell arm, sondern waren auch schon in zwei der letzten drei Jahre armutsgefährdet. Armut hat sich bei diesen Menschen verfestigt. Sie haben ein Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle, das bei Alleinstehenden derzeit bei 966 Euro liegt.

Was läuft falsch in unserer Gesellschaft, dass die soziale Herkunft immer noch einen so hohen Einfluss auf die Bildungschancen junger Menschen hat? Sind alle Reformen der letzten Jahre in den Schulsystemen, beim Übergang von der Schule zum Beruf, in Form der Leistungen für Bildung und Teilhabe für Kinder aus einkommensschwachen Familien umsonst gewesen?

Die Erfahrung der Caritas mit diesen Reformen zeigt: Ein sozialer Aufstieg gelingt nur dann, wenn die benachteiligten Kinder und Jugendlichen individuell gefördert, aber nicht stigmatisiert werden. Befähigung ist hier die Leitlinie der Caritas. Zuschüsse für Mitgliedsbeiträge in Vereinen kommen bei den Kindern nicht an, wenn sie sich im Verein als „arm“

outen müssen. Kindertagesstätten mit vielfältigen Erfahrungsräumen müssen für diese Kinder tatsächlich zugänglich sein. Sie sollten in ausreichendem Maße vorhanden, qualitativ gut und finanzierbar sein und flexible Öffnungszeiten haben. Mit sozialen Problemen dürfen benachteiligte Kinder nicht alleingelassen werden. Sie brauchen gegebenenfalls Unterstützung durch frühe Hilfen oder Schulsozialarbeit. Und es braucht auch Menschen, die diese Jugendlichen sinnbildlich an die Hand nehmen und sie auf dem Weg von der Schule in die Ausbildung begleiten. Ausbildungspatenschaften können ein Schlüssel zu höheren Bildungsabschlüssen sein.

Und wenn es doch nicht klappt? Wie gehen wir mit Menschen um, die vielleicht mehrere Jahre in Armut leben, bei denen Armut nicht nur eine Phase, sondern ihre Lebenssituation ist? Auch ihnen müssen Türen geöffnet werden zurück in ein selbstbestimmtes Leben. Wer mit diversen sozialen Schwierigkeiten zu kämpfen hat und jahrelang nicht auf dem Arbeitsmarkt war, braucht möglicherweise einen öffentlich geförderten Arbeitsplatz mit sozialpädagogischer Begleitung. Damit solche Personen eines Tages in ungeforderte Beschäftigung wechseln können, sind sie auf Befähigung mittels marktnaher Tätigkeiten und auch Qualifizierung angewiesen. Nur so haben auch diese Menschen wieder eine Chance auf ihren sozialen Aufstieg. Die Caritas kann ihnen Wegbereiter sein.

Peter Neher



**Prälat Dr. Peter Neher**

Präsident des Deutschen Caritasverbandes  
E-Mail: peter.neher@caritas.de



Bild: Christiane Stief

Wer hinschaut, sieht die Manifestation tiefer Armut im wohlhabenden Deutschland.

## Teil A. Zusammenfassung

*Jede Bundesregierung ist verpflichtet, in ihrer Legislaturperiode einen Armuts- und Reichtumsbericht vorzulegen. Sie analysiert anhand von empirischen Daten die soziale Lage in Deutschland und beschreibt die notwendigen Maßnahmen. Als Mitglied des Beraterkreises nimmt der Deutsche Caritasverband zum Entwurf des 4. Berichts Stellung.\**

Der Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung macht auf offensichtliche Fehlentwicklungen aufmerksam: Die Ungleichheit der Vermögensverteilung hat nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Hier besteht dringend Handlungsbedarf, da die wachsende Ungleichheit den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Solidarität in der Gesellschaft gefährdet. Um die staatliche Handlungsfähigkeit in Zeiten der hohen Staatsverschuldung zu gewährleisten, schlägt die Caritas hier die Anhe-

bung der Steuersätze bei der Einkommensteuer für Besserverdienende und Veränderungen bei der Abgeltungsteuer und der Erbschaftsteuer vor. Erschreckend ist der starke Einfluss der sozialen Herkunft auf Bildungschancen von jungen Menschen. Von Kindern, deren Mütter das Abitur haben, besuchen zwei Drittel das Gymnasium. Haben Mütter maximal einen Hauptschulabschluss, besuchen nur etwa zehn Prozent ihrer Kinder ein Gymnasium. Auch der Anteil der Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die mit 25 bis 35 Jahren keinen Berufsabschluss haben, ist

trotz eines leichten Rückgangs mit knapp einem Drittel (31 Prozent) immer noch sehr hoch. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

Der Bericht kann aber auch einige Erfolge in der Armutsbekämpfung aufzeigen. So ist die Zahl der Arbeitslosen und auch der Langzeitarbeitslosen zurückgegangen. Die Armutsrisikoquote hat sich seit 2005 bei rund 14 bis 16 Prozent stabilisiert, sie ist also nicht weiter angestiegen. Auch die Quote der Schulabgänger(innen) ohne Hauptschulabschluss ist bundesweit kontinuierlich auf 6,5 Prozent gesunken.

In der Debatte zu den Konsequenzen des 4. Armuts- und Reichtumsberichts müssen folgende Fragen aufgegriffen werden: Was wird nun wirklich unternommen, damit benachteiligte Jugendliche befähigt werden? Wo werden die Aktivitäten koordiniert? Wer zeigt den politischen Willen, die Situation der Jugendlichen wirklich zu verbessern? Diese Fragen werden die staatliche Politik, aber auch andere gesellschaftliche Kräfte einschließlich der Caritas herausfordern.

Im Folgenden werden aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes (DCV) die Ergebnisse und die von der Regierung vorgeschlagenen Maßnahmen im Armuts- und Reichtumsbericht bewertet. Dies erfolgt mit der Intention, lösungsorientiert zu weiteren Schritten bei der Armutsbekämpfung beizutragen. Dabei wird besonderer Wert auf befähigende Ansätze gelegt.

## 1. Armut, Reichtum und soziale Ungleichheit

### Armutsrisiken spezifisch bekämpfen und Regelbedarfe verbessern

Die Bekämpfung der Armutsrisiken muss spezifisch an den Bedarfen der betroffenen Bevölkerungsgruppen ansetzen. Die Armutsrisikoquoten in der Gesamtbevölkerung liegen nach dem Bericht im Schnitt der letzten Jahre stabil bei 14 bis 16 Prozent, je nach Datenbasis. Einzelne Bevölkerungsgruppen haben jedoch ein deutlich höheres Armutsrisiko (zum Beispiel Alleinlebende 25 bis 32 Prozent, Alleinerziehende 37 bis 52 Prozent). Neben dem relativ zum mittleren Einkommen berechneten Armutsrisiko gibt es in Deutschland noch die faktische Armutsgrenze, die sich aus der anerkannten Hilfebedürftigkeit in der Grundsicherung ergibt. Die Grundsicherung und die Sozialhilfe bilden das unterste soziale Netz. Um sicherzustellen, dass die Regelbedarfe den Bedarf der Personen, die von Armut betroffen sind, auch tatsächlich decken, sind sie weiterzuentwickeln. Durch die Aufnahme weiterer Ausgabenkategorien in die Bemessung würde

der Regelsatz flexibler, so dass ein Ausgleich zwischen den Bedarfen wieder möglich wäre. Zudem müssen wieder, wie dies bis 2010 gegeben war, die untersten 20 Prozent der nach ihrem Einkommen geschichteten Haushalte als Referenzgruppe herangezogen werden. Verdeckt arme Menschen sind vorher aus dieser Gruppe herauszunehmen. Besorgniserregend ist, dass die Bundesregierung sich für die nächste EVS-Auswertung noch kein Verfahren zur Bereinigung der Referenzgruppe um die Haushalte von verdeckt armen Menschen zu eigen gemacht hat.

### Soziale Ungleichheit mindern

Die Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Staatsverschuldung deutlich erhöht. Dies gefährdet die Handlungsfähigkeit des Staates heute und in künftigen Krisen. Zur Entschärfung kann eine Erhöhung der Steuern auf hohe Einkommen und Vermögenserträge beitragen. Dies ist auch angesichts der nachweislich des neuen Armuts- und Reichtumsberichts deutlich gestiegenen Ungleichheit der Vermögensverteilung (EVS-Daten) in den letzten Jahren gerecht. Die heute bestehende Einkommensungleichheit geht sowohl auf Änderungen im Steuerrecht als auch auf die Spreizung der Bruttoeinkommen zurück. Eine weiter wachsende soziale Ungleichheit gefährdet den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Solidarität in der Gesellschaft, so dass hier Handlungsbedarf besteht. Die Caritas schlägt insbesondere die Anhebung der Steuersätze bei der Einkommensteuer bei Besserverdienenden, bei der Abgeltungssteuer und bei der Erbschaftsteuer vor. Zudem regt sie die Einführung einer Finanzaktivitätssteuer, die Reduzierung von Steuervergünstigungen und die Bildung von Rücklagen für Beamtenpensionen an. Allerdings dürfen mit den notwendigen Schritten keine illusionären Erwartungen verbunden werden. Sie werden zu einer höheren staatlichen Handlungsfähigkeit beitragen und Spielräume für eine gewisse Entschuldung der öffentlichen Haushalte schaffen, aber die Finanz-

situation des Staates nicht grundlegend ändern. Steuererhöhungen machen somit eine Begrenzung der Ausgaben und eine Steigerung der Effizienz staatlichen Handelns nicht überflüssig. Im Sozialbereich kann dies gelingen, wenn Prävention gefördert wird, um soziale Notlagen zu verhindern, und dazu beigetragen wird, dass jeder seine Potenziale entfalten kann.

## 2. Soziale Mobilität

### Vererbung von Armut aufhalten, sozialen Aufstieg über die Generationen ermöglichen

Um den sozialen Aufstieg von einer zur nächsten Generation zu ermöglichen, muss vor allem das Bildungssystem Chancengerechtigkeit bieten. Die Bildungs- und Teilhabeleistungen für Kinder aus einkommensarmen Familien müssen verbessert werden. Alleinerziehende und Menschen mit Migrationshintergrund brauchen bessere Unterstützung. Es darf nicht wie in den letzten Dekaden mehr oder weniger konstant so sein, dass Kinder von ungelerten Arbeitern – wie der Bericht zeigt – zu 31 Prozent ebenso ungelernete Arbeiter werden. Bei Kindern aller anderen Haushalte sind es nur rund halb so viele, also 14 Prozent. Haben die Kinder Abitur, nehmen nur etwa 50 Prozent von ihnen ein Studium auf, wenn die Eltern maximal einen Hauptschulabschluss haben. Sind die Eltern indes Akademiker, studieren knapp 80 Prozent ihrer Kinder nach dem Abitur.<sup>1</sup> Diese Zahl nennt der Bericht aber nicht. Die immer noch hohe Vererbung von Bildungs- und Entwicklungschancen sieht die Caritas mit Sorge, da sie einer durchlässigen Gesellschaft entgegensteht.

### Dauerhafte Armut bekämpfen – soziale Mobilität fördern

In dauerhafter Armut leben 7,9 Prozent der Menschen in Deutschland. Bei den Kindern waren es in den Jahren 2000 bis 2009 mehr als zwölf Prozent. Dauerhaft arm sind Menschen, die aktuell und in zwei von drei Vorjahren unter der Armutsrisikogrenze leb(t)en. Außerdem lebten im Jahr

2011 knapp 1,5 Millionen Menschen seit 2005 ununterbrochen im Bezug von Arbeitslosengeld II, worauf der Bericht allerdings nicht hinweist. Entscheidende Faktoren für dauerhafte Armut sind nach dem Bericht der Bildungs- oder Berufsabschluss<sup>2</sup>, ein Migrationshintergrund, Alleinerziehenden- oder Einpersonenhaushalte. Nach Ansicht der Caritas muss gerade bei diesen Menschen sichergestellt sein, dass sie nicht durch knappe Regelsätze ohne Flexibilitätsreserve und aufgrund von Rückzahlungsverpflichtungen für Darlehen dauerhaft unterhalb des Existenzminimums leben. Erforderlich sind nachholende Bildungsabschlüsse. Für Menschen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen sind neue, spezifische, längerfristige und marktnahe Fördermaßnahmen einzuführen, um sie Schritt für Schritt ins Erwerbsleben zurückzuführen.

### 3. Bildung

#### Zugang zu Kindertagesstätten für alle benachteiligten Kinder sichern

Um Bildungschancen von benachteiligten Kindern und Jugendlichen zu verbessern, sind präventive Bildungs- und Unterstützungsangebote (beispielsweise Frühe Hilfen) auszubauen. Der vereinbarte Ausbau der Kinderbetreuung muss – auch aus Gründen der Eröffnung von Bildungschancen – durchgesetzt werden. Hierbei ist nicht nur auf die Quantität der Betreuung, sondern auch auf die Qualität zu achten. Der Bericht wiederholt die Erkenntnis, dass in Deutschland die soziale Herkunft den Bildungserfolg eines Kindes zu stark prägt. Kinder bildungsferner oder einkommensschwacher Eltern besuchen nach dem Bericht Kindertageseinrichtungen seltener und kürzer. Hier werden Bildungschancen verpasst. Die Caritas nimmt sich auch selbst in die Pflicht, die Arbeit in den Kindertageseinrichtungen spezifischer auf benachteiligte Kinder auszurichten.

#### Ganztagsschulen ausbauen

Die Caritas unterstützt die Forderung der Bundesregierung nach einem Ausbau der

Ganztagsschulen (vgl. die bildungspolitischen Positionen des DCV unter [www.caritas.de/bildungspolitische\\_position\\_2011](http://www.caritas.de/bildungspolitische_position_2011)). Der Bericht stellt fest, dass sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche am ehesten schulische Angebote der Freizeitgestaltung in Anspruch nehmen, wenn diese kostenfrei sind. Ganztagsschulen bieten die Möglichkeit, Kinder individueller zu fördern (etwa durch individuelle Lernpläne) und gerade benachteiligten jungen Menschen kostenfreie sportliche, musische und kulturelle Angebote zu eröffnen.

#### Zahl der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss wirksam verringern

Um die Zahl der Schulabgänger(innen) ohne Hauptschulabschluss wirksam zu verringern, müssen Bund und Länder die lokale Ebene dabei unterstützen, fördernde Maßnahmen für Kinder und Eltern einzurichten. In diesem Zusammenhang müssen auch Kooperationen zwischen Bund und Kommunen im Bildungsbereich in stärkerem Maße verfassungsrechtlich ermöglicht werden. Auch die Einflüsse der jeweiligen Bildungssysteme der Länder auf die Quote sind zu analysieren. Der Anteil der Schulabgänger(innen) ohne Hauptschulabschluss ist von acht Prozent im Jahr 2006 auf 6,5 Prozent im Jahr 2011 zurückgegangen. Gleichwohl bestehen nach einer Datenanalyse der Caritas vor Ort erhebliche Unterschiede: Die Quoten für das Jahr 2009 schwanken je nach Region zwischen den Extremwerten von 2,4 Prozent bis 26,6 Prozent. Neben dem Bildungssystem sind die örtlichen Bedingungen dafür ursächlich. Wo ein politischer Wille besteht, diese zu verbessern, haben sich folgende Maßnahmen als effektiv zur Verringerung der Quote erwiesen: Kooperationsstrukturen zwischen den Beteiligten, frühe, präventive Unterstützung der Kinder und ihrer Familien, verlässliche Schulsozialarbeit, intensive Begleitung schulmüder Jugendlicher sowie eine frühe Berufsorientierung sind hier wichtige Schritte (vgl. Deutscher Caritasverband: Studie zu Bildungschancen – Was wirklich zählt, [www.caritas.de/bildungschancen](http://www.caritas.de/bildungschancen)).

#### Lernförderung für benachteiligte

##### Schüler erweitern

Die Lernförderung in den Bildungs- und Teilhabeleistungen für Kinder und Jugendliche im Transferleistungsbezug sollte auch zum Erreichen einer besseren Schullertempfehlung abrufbar sein. Das Land Nordrhein-Westfalen hat dies bereits in seiner Arbeitshilfe grundsätzlich ermöglicht. Derzeit ist sie ansonsten nur bei Versetzungsgefahr vorgesehen. Nach dem Bericht nehmen nur zwei Prozent der leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen die Lernförderung in Anspruch. Hier besteht Nachbesserungsbedarf, damit die Abhängigkeit der Bildungschancen eines Kindes von der sozialen Herkunft abgemildert wird.

## 4. Übergang Schule – Beruf

#### Förderangebote flexibel an die Bedarfe junger Menschen anpassen

Der Deutsche Caritasverband setzt sich dafür ein, dass Jugendliche ein verlässliches, flexibles und passgenaues Förderangebot beim Übergang von der Schule in den Beruf erhalten. Ein kohärentes Fördersystem ist über örtliche Koordinierungsstellen aufzubauen. Ebenso nötig ist mehr Flexibilität in den Fördermaßnahmen, insbesondere beim Nachholen des Schulabschlusses und in der Kombination von Förderbausteinen. Die Aussichten auf einen erfolgreichen Ausbildungsabschluss sind nach dem Bericht gerade für Jugendliche schlecht, die keinen Schulabschluss oder nur einen Hauptschulabschluss haben. Besonders benachteiligt sind junge Menschen mit Migrationshintergrund, die bei gleichen schulischen Voraussetzungen schlechtere Chancen auf dem Ausbildungsmarkt haben. Rund 40 Prozent von ihnen hatten nach dem Bericht zweieinhalb Jahre nach der Schule noch keinen Ausbildungsplatz. Die Schwächen des Systems liegen darin, dass die Angebote oftmals nicht miteinander abgestimmt und nicht konsequent an den individuellen Förderbedarfen benachteiligter junger Menschen orientiert sind.



### **Berufsorientierung verbessern**

Das Fehlen eines klaren Berufswunsches beeinträchtigt die Chancen auf einen Ausbildungsplatz nach dem Bericht erheblich. Abhilfe kann nur eine fundierte Berufsorientierung schaffen, die aber derzeit zu unkoordiniert, unübersichtlich und oftmals ohne Beteiligung der Eltern stattfindet. Die Berufsorientierung an den Schulen muss deutlich verbessert werden. Notwendig sind ein strukturiertes Gesamtkonzept, Informationsangebote zur Erkundung von Berufsbildern, praktische Erfahrungsräume (beispielsweise Praktika) für die Schüler(innen), Raum für Reflexion und die Einladung der Eltern.

### **Verlässliche Ansprechpersonen und assistierte Ausbildung fördern**

Es muss vermehrt in verlässliche Begleitangebote und assistierte Ausbildungskonzepte investiert werden. Eine verlässliche Begleitung junger Menschen unterstützt den Übergang in die Ausbildung sehr. Dies wird auch im Bericht betont. Gerade benachteiligten Jugendlichen fehlt indes eine solche Unterstützung beim Übergang von der Schule in den Beruf. Neben einer professionellen Begleitung durch verlässliche Personen sind ehrenamtliche Ausbildungspatenschaften ein wichtiges Angebot. Für junge Menschen, die eine sehr intensive Begleitung während der Ausbildung brauchen, haben sich assistierte Ausbildungskonzepte bewährt, bei denen Betriebe und Auszubildende individuelle unterstützende Dienstleistungen zur Sicherung des Ausbildungserfolges durch die Jugendberufshilfe erhalten.

## **5. Erwerbsbeteiligung**

### **Arbeitsmarktferne Menschen besser in den Arbeitsmarkt integrieren**

Die Instrumente zur Förderung arbeitsmarktferner Menschen, insbesondere die öffentlich geförderte Beschäftigung, wurden durch die jüngste Reform deutlich beschnitten und zurückgefahren. Sie sind nicht passgenau, um arbeitsmarktfernen Menschen Teilhabe zu ermöglichen und sie

Schritt für Schritt (wieder) in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Zur Integration von arbeitsmarktfernen Menschen sind die bestehenden Förderinstrumente weiterzuentwickeln und zu ergänzen. Eine öffentlich geförderte Beschäftigung mit hohem Lohnzuschuss und einer intensiven sozialpädagogischen Begleitung, finanziert über einen Transfer von Mitteln aus der passiven Leistungsgewährung zu aktiven Leistungen, kann auf eine sehr enge Zielgruppe beschränkt sein. Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung sind marktnäher auszurichten und für alle Arbeitgeber zu öffnen. Die Tätigkeitsfelder sind im lokalen Konsens vor Ort festzulegen.

## **6. Familie**

### **Existenz von einkommensschwachen Familien besser absichern**

Die existenziellen Bedarfe von Familien im Niedrigeinkommensbereich sollten vermehrt über eine eigene einkommensabhängige Kindergrundsicherung finanziert werden. Dafür ist der Kinderzuschlag deutlich auszubauen, indem die Begrenzung durch eine Höchsteinkommensgrenze entfällt und die Abschmelzrate sinkt (vgl. Konzept des DCV zur Bekämpfung von Kinderarmut: [www.caritas.de/kinderarmut\\_spezial](http://www.caritas.de/kinderarmut_spezial)). Von den Familien in Deutschland sind nach dem Bericht Alleinerziehende, Familien mit Migrationshintergrund und Mehrkindefamilien besonders armutsgefährdet. Kinder aus diesen Familien weisen zudem geringere Bildungschancen, einen schlechteren Gesundheitszustand und eine geringere soziale Teilhabe auf als Kinder aus wohlhabenderen Familien. Gerade Paare, die ihren Lebensunterhalt aus ihrem Einkommen sichern können, sollen mit der Geburt ihrer Kinder nicht auf das System des SGB II mit all seinen Restriktionen angewiesen sein.

### **Eltern- und Betreuungsgeld zu dreijährigem Familienleistungsausgleich weiterentwickeln**

Das Elterngeld könnte zusammen mit dem Betreuungsgeld als einkommensunabhän-

giger Familienleistungsausgleich für alle Familien weiterentwickelt werden. Unabhängig von der Inanspruchnahme einer öffentlich geförderten Kinderbetreuung könnte es in der Höhe des derzeitigen Elterngeld-Sockelbetrags von 300 Euro für die ersten drei Jahre gewährt werden. Die Leistung sollte in Höhe des Sockelbetrags nicht auf SGB-II- und SGB-XII-Leistungen sowie den Kinderzuschlag angerechnet werden, um auch einkommensschwache Familien zu erreichen. Derzeit erhalten Familien nur im ersten Lebensjahr des Kindes Elterngeld. Dieses kommt betreuenden Elternteilen im Arbeitslosengeld-II-Bezug indes letztlich nicht zugute, wenn sie vor Geburt nicht erwerbstätig waren. Das gezahlte Elterngeld mindert bei ihnen in vollem Umfang das Arbeitslosengeld II. Das Elterngeld muss auch Familien erreichen, die von Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Kinderzuschlag leben. Nach Ansicht der Caritas ist darüber hinaus das, was Familien leisten, nicht nur im ersten, sondern in den ersten drei Lebensjahren besonders zu honorieren.

### **Ausbildung und Erwerbstätigkeit familienfreundlich gestalten**

Zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist ein Ausbau von Qualifizierungs-, Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in Teilzeit ebenso notwendig wie mehr Arbeitsplätze mit familienfreundlichen Arbeitszeiten. Auf die Leistungen bei Familienpflegezeit soll aus Sicht der Caritas für pflegende Angehörige ein Rechtsanspruch eingeführt werden. Bislang ist nach dem Bericht nur ein Drittel der Familien mit ihren Arbeitszeiten zufrieden. 20 Prozent der Mütter, die mehrheitlich in Teilzeit arbeiten, würden ihre Wochenstundenzahl am liebsten erhöhen. 60 Prozent der Väter und 41 Prozent der vollzeitbeschäftigten Mütter würden gerne weniger arbeiten. Familienfreundliche Qualifizierungs- und Ausbildungsplätze sind rar. Nach Ansicht der Caritas sind insbesondere Arbeitgeber und Bildungsträger gefordert, hier Abhilfe zu schaffen.

Zeitkonten, die die Phase der Familienpflege überbrücken, und andere Regelungen, die bislang vom Einverständnis des Arbeitgebers abhängen, führen bislang nicht zu nennenswerten Verbesserungen für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf bei pflegenden Angehörigen.

## 7. Erhöhtes Armutsrisiko Alleinerziehender

### Alleinerziehende in ihrer Erwerbstätigkeit und ihren familiären Aufgaben besser unterstützen

Das Armutsrisiko der Familien, in denen die Mütter alleinerziehend sind, ist nach dem Bericht erheblich höher als das der Paarfamilien. Zwar steigt die Erwerbstätigenquote alleinerziehender Mütter mit ihrem Bildungsstand und dem Alter des jüngsten Kindes; außerdem arbeiten alleinerziehende Mütter häufiger in Vollzeit als Mütter in Paarfamilien. Insgesamt sind alleinerziehende Mütter aber seltener erwerbstätig, und wenn, reicht ihr Erwerbseinkommen insbesondere bei Teilzeitarbeit trotzdem oftmals nicht aus, um die Familie zu ernähren. Alleinerziehende, die sich beruflich qualifizieren wollen, profitieren von Teilzeitausbildungen und Formen des Nachholens von Schulabschlüssen, die ihre Zeitbedarfe berücksichtigen. Auch das Unterhaltsrecht sollte Teilzeitarbeit ermöglichen. Seit 2008 haben geschiedene Alleinerziehende nur noch bis zum dritten Lebensjahr ihres Kindes einen Anspruch auf den Betreuungsunterhalt. Danach gilt für den alleinerziehenden Elternteil die Vollzeit-Erwerbspflicht, wenn eine Betreuungsmöglichkeit gegeben ist. Wenn eine Alleinerziehende aus triftigen Gründen nur Teilzeit arbeiten kann, sollte dies anerkannt werden und ihr Unterhalt über den ehemaligen Partner entsprechend auch über das dritte Jahr des Kindes hinaus gewährleistet sein. Der Ansatz der Bundesregierung, Rückkehrmöglichkeiten aus Teilzeit- in Vollzeittätigkeit zu verbessern, ist richtig. Darüber hinaus braucht es zugängliche Kinderbetreuungsangebote mit ganztägigen Betreu-

ungszeiten für Kinder aller Altersgruppen, weil gute und flexible Kinderbetreuungsmöglichkeiten noch nicht flächendeckend zur Verfügung stehen.

### Alleinerziehende finanziell besser absichern und neue Partnerschaften nicht verhindern

Wenn Alleinerziehende mit einem neuen Partner zusammenziehen, sollte dieser nicht mehr verpflichtet sein, für den Lebensunterhalt der Kinder zu sorgen. Etwa die Hälfte der Alleinerziehenden ist nach dem Bericht nach acht Jahren immer noch alleinerziehend und jede Dritte von ihnen lebt mit ihrem Partner nicht zusammen. Eine Ursache dafür ist die Regelung, dass der neue Partner auch für die Kinder aufkommen muss, sobald ein gemeinsamer Haushalt besteht, und das Jobcenter seine Zahlungen entsprechend reduziert. Dies hindert Alleinerziehende daran, diese Phase zu überwinden.

Der Unterhaltsvorschuss muss verlängert werden und für Kinder bis zur Volljährigkeit gelten. Denn sobald die Kinder älter sind, verlieren Alleinerziehende den Unterhaltsvorschuss des Jugendamts, das fehlende Unterhaltszahlungen des getrennt lebenden Elternteils ausgleicht (und die ausstehenden Zahlungen wenn möglich beim unterhaltspflichtigen Elternteil eintreibt). Dieser wird derzeit nur maximal sechs Jahre lang gezahlt und erreicht daher Alleinerziehende zu wenig.

## 8. Altersarmut

### Verdeckte Armut älterer Menschen bekämpfen

Die verdeckte Armut von älteren Menschen muss offengelegt werden. Dieses Phänomen wird im Bericht nicht erwähnt. Verdeckt Arme müssen über ihre Rechte besser aufgeklärt werden, damit sie die Angst davor überwinden, Grundsicherung zu beantragen. Rund 60 Prozent der über 65-Jährigen, die anspruchsberechtigt sind, stellen aus Unwissenheit und Scham keinen Antrag.

### Menschen mit niedrigem Einkommen müssen für das Alter besser abgesichert sein

Wer früh privat vorsorgt, dem sollte auch ein Teil der Erträge daraus zusätzlich verbleiben, selbst wenn er Grundsicherung beziehen muss. Derzeit lohnt sich private Vorsorge für Niedrigeinkommensbezieher(innen) nicht, da private Renten im Alter in vollem Umfang die Grundsicherung mindern. Ein Freibetrag von 100 Euro würde glaubhaft vermitteln, dass private Vorsorge sich auch für Personen auszahlt, die nicht erwarten, Rentenansprüche oberhalb der Grundsicherung zu erwerben. Die geplante Lebensleistungsrente sollte so ausgestaltet werden, dass sie (anteilig) auch Menschen erreichen kann, die gewisse Brüche in ihrer Erwerbsbiografie nicht vermeiden konnten. Der jetzige Vorschlag ist ein „Alles-oder-nichts-System“: Jeglicher Anspruch auf eine Zuschussrente entfällt, wenn die Voraussetzungen auch nur geringfügig verfehlt werden.

### Pflege und Kindererziehung stärker honorieren

Die Erziehung von Kindern und Pflegezeiten müssen in der Rentenversicherung besser honoriert werden. Wer vor 1992 Kinder bekommen hat, erhält hierfür bisher deutlich weniger Anwartschaften gutgeschrieben als bei späterer Geburt. Die Caritas begrüßt, dass nach dem Bericht die Bundesregierung zumindest für Mehrkindfamilien die finanziellen Spielräume für eine bessere Honorierung dieser Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung prüfen will.

### Soziale Teilhabe im Alter ernst nehmen

Ein Drittel der über 65-Jährigen hat nach dem Bericht noch nicht einmal einen einzigen Kontakt im Monat zu einem ihm nahestehenden Menschen. Diese Menschen dürfen nicht alleingelassen werden. Staat und Zivilgesellschaft müssen ehrenamtliche Strukturen von und für Ältere stützen. Auch jede(r) Einzelne ist aufgerufen, soziale Beziehungen schon vor Eintritt ins Rentenalter aufzubauen und zu pfle-

gen, um im Alter nicht allein zu sein. Es bedarf mehr altersgerechter Wohnungen, besseren Zugangs zu Gesundheitsleistungen für Ärmere und wohnortnäherer Infrastruktur in ländlichen Regionen. Nur ein Prozent der Wohnungen in Deutschland ist altersgerecht ausgestattet. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit, altersgerecht zu planen, muss bei privaten Entscheidern deutlich gefördert werden. In den dünn besiedelten ländlichen Räumen ist die Versorgung zunehmend schwierig. Auch die Bundesregierung sieht diese Probleme und Förderbedarfe. Zur Lösung bedarf es einer gesamtgesellschaftlichen Anstrengung.

## 9. Armut und Gesundheit

### Gesundheitsprävention für Benachteiligte ausbauen

Sozial benachteiligte Menschen sind nach dem Bericht von bestimmten Krankheiten nach wie vor stärker betroffen als andere und verfügen über weniger Bewältigungsstrategien. Sie erkranken früher an chronischen Krankheiten und sind gesundheitlich stärker belastet als Personen mit höherem Einkommen. Zum Abbau des Einflusses des sozioökonomischen Status auf den Gesundheitszustand braucht es verbesserte präventive und gesundheitsfördernde Maßnahmen. Dazu gehören zum Beispiel flächendeckende und auf benachteiligte Kinder zugeschnittene Programme in Schulen und Kindertagesstätten zum Thema Ernährung und Bewegung. Die Zuzahlungen und Selbstbeteiligungen, die sozial benachteiligten Menschen den Zugang zu gesundheitlichen Leistungen erschweren, müssen für Grundsicherungsbezieher(innen) abgebaut, niedrigschwellige Hilfen ausgebaut werden.

## 10. Armut und Migration

### Die Existenz von Menschen im Asylbewerberleistungsgesetz gleichwertig sichern

Die Caritas fordert die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG),

das für Asylbewerber(innen), Geduldete und Menschen mit bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln gilt. Diese Menschen sind in das allgemeine Sozialleistungssystem einzubeziehen. Menschen mit einer Duldung müssen zumindest nach einer Mindestaufenthaltsfrist Zugang zu Leistungen nach SGB II und der Integrationskursverordnung sowie Kinder- und Elterngeld erhalten. Bildungs- und Teilhabeleistungen sind uneingeschränkt zu gewähren und Arbeitsverbote und Residenzpflicht aufzuheben. Das Bundesverfassungsgericht hat im Juli 2012 die Leistungen nach dem AsylbLG für verfassungswidrig erklärt und eine sofortige, rückwirkende Anhebung angeordnet, die sich am SGB XII orientieren soll. Denn die derzeitigen Sätze decken das Existenzminimum nicht. Nach dem Bericht arbeitet die Bundesregierung derzeit an einem Gesetzentwurf. Arbeitsverbote verhindern im ersten Jahr, die eigene Lage durch Erwerbstätigkeit zu verbessern. Später besteht ein nur nachrangiger Zugang zum Arbeitsmarkt. Von Menschen mit einer Duldung bleibt ein großer Teil auf Dauer in Deutschland. Um ihr Armutsrisiko zu senken, brauchen sie einen Zugang zu integrationsfördernden Leistungen, zum Arbeitsmarkt und zu Familienleistungen.

### Armut von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität bekämpfen

Um den Schulbesuch von Kindern in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität zu ermöglichen, sind vor Ort bürokratische Hindernisse zu beseitigen. Der Bericht führt an, dass die Meldepflicht der Schulen für sich hier illegal aufhaltende Kinder entfallen ist. Dies ist sehr zu begrüßen. Dennoch wird vor Ort teilweise zum Beispiel noch die Vorlage einer Meldebescheinigung verlangt. Ferner wird Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität oftmals der Arbeitslohn vorenthalten. Ein Gerichtsprozess ist ihnen wegen der Meldepflichten faktisch nicht möglich. Auch ihre gesundheitliche Versorgung ist schlecht. Diese Menschen sind in der Regel ganz besonders von Armut betroffen.

### Integration in den Arbeitsmarkt fördern

Um die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt zu verbessern, muss die Diskriminierung am Arbeitsmarkt beendet werden. Der Bericht verweist in diesem Zusammenhang lediglich auf erfolgte Maßnahmen zur Erhöhung der Qualifikation, Sprachkurse und das Anerkennungsgesetz. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist jedoch insbesondere für Ausländer(innen) zu erweitern, die sich legal und absehbar auf Dauer im Bundesgebiet aufhalten. Derzeit ist der Zugang zum Arbeitsmarkt für diese Menschen deutlich eingeschränkt, und auch die Fördermaßnahmen sind entweder verschlossen oder nicht passgenau. Ihre Abschlüsse werden zum Teil nicht anerkannt oder sie sind Vorurteilen ausgesetzt. Integration gelingt nach Ansicht der Caritas nur, wenn hier deutlich nachgebessert wird.

## 11. Wohnen und Wohnungslosigkeit

### Wohnungslosigkeit gerade von jungen ALG-II-Bezieherinnen vermeiden – gesundheitliche Versorgung wohnungsloser Menschen sicherstellen

Leistungen für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende müssen zukünftig von Sanktionen unberührt bleiben. Der vollständige Wegfall der Regelbedarfe und die anschließende Streichung auch der Unterkunftsleistungen können gerade bei Menschen unter 25 Jahren dazu führen, dass Wohnungsverlust und Wohnungslosigkeit drohen. Die Caritas sieht diese Entwicklung mit Sorge, da mit dem Verlust der Wohnung nicht nur zusätzliche Belastungen verbunden sind, sondern auch der soziale Abstieg. Der Bericht geht auf dieses Problem nicht ein, sondern verweist bezüglich der Prävention von Wohnungslosigkeit auf die Zuständigkeit der Kommunen.

Es muss zudem sichergestellt sein, dass die niedrigschwelligen medizinischen Angebote für Wohnungslose angemessen ausgestattet und finanziert werden, so dass sie die Patient(inn)en, die zu ihnen kommen, ange-

messen versorgen können. Auf diese Problematik geht der Bericht nicht ein.

#### **Mietbelastungen durch verstärkte Wohnraumförderung senken**

Der Anteil der durch Mietzahlungen überlasteten Haushalte<sup>3</sup> steigt nach dem Bericht gerade bei den Haushalten mit einem Armutrisiko deutlich. Überdies findet in einem Teil der Städte eine zunehmende soziale Segregation statt. Um dem entgegenzuwirken, braucht es wieder vermehrt preisgünstigen Wohnraum und Investitionen in den sozialräumlichen Zusammenhalt.

## **12. Überschuldung**

#### **Finanzielle Allgemeinbildung frühzeitig fördern**

Die Vermittlung von Finanzwissen sollte verstärkt in der Schule erfolgen. Denn Kinder und Jugendliche sind für Wirtschaft und Industrie bereits eine wichtige Werbezielgruppe. Auf sie geht der Bericht indes nicht spezifisch ein. Junge Menschen haben jedoch oftmals nicht das notwendige Wissen, um mit ihrem Budget hauszuhalten. Viele Familien sind mit der Vermittlung dieser Kenntnisse überfordert. Um junge Menschen vor der Schuldenfalle zu bewahren, ist die Vermittlung dieser Kenntnisse in der Schule nötig.

## **13. Straffällige**

#### **Ausbildung verstärken und Gefangenenentlohnung anpassen**

Die schulische und die berufliche Ausbildung während der Haft sind wichtig. Nach dem Bericht sind zwei Drittel der Gefangenen ohne Schulabschluss und daher auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nur schwer vermittelbar. Der Bericht legt großen Wert auf das Übergangsmanagement der Länder bei der Haftentlassung. Die Caritas ist hier tätig und zu stärkerem Engagement bereit. Zudem fordert der Deutsche Caritasverband eine deutliche Erhöhung der Gefangenenentlohnung, wovon ein Anteil für die Zeit nach der Haftentlassung anzusparen ist. Dann könnten Inhaftierte auch die eigenen Angehörigen unterstützen oder Opferentschädigungen zahlen.

#### **Soziale Beziehungen von Gefangenen stärken**

Die Justiz muss die Gefangenen in die Lage versetzen, ihre sozialen Kontakte auch während der Haft zu pflegen. Der Bericht weist darauf hin, dass die familiäre Einbindung von Gefangenen gering ist. Die Kommunikationsmöglichkeiten von Strafgefangenen sind nach wie vor extrem eingeschränkt. Das gilt auch für Kontakte zu Partner(inne)n und Kindern, und dies

gefährdet diese Beziehungen, die aber notwendig sind für das Leben nach der Haftentlassung.

#### **Maßnahmen der Jugendhilfe für straffällige Jugendliche ausbauen**

Für problembelastete junge Menschen müssen deutlich mehr Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Befähigungschancen angeboten werden. Immerhin sind nach dem Bericht 19,2 Prozent der Inhaftierten unter 25 Jahren. Korrigierende Interventionen sollten möglichst früh einsetzen. Freiheitsentziehung sollte möglichst vermieden werden. Stattdessen sind zur Nachreife und Verhaltensänderung junger Menschen die pädagogischen Maßnahmen der Jugendhilfe anzuwenden.

Freiburg/Berlin, den 28. November 2012  
Deutscher Caritasverband e.V.  
PRÄLAT DR. PETER NEHER  
Präsident

# **Teil B. Kritik an der Darstellung im Bericht**

*Eine detaillierte Kritik zur Darstellung der Armut- und Reichtumssituation im Bericht finden Sie unter: [www.caritas.de/armutsbericht](http://www.caritas.de/armutsbericht)*



Bild: Albert Josef Schmitt



Statussymbol eines Spitzenverdieners? Blendwerk eines riskant Verschuldeten? Sozialer Auf- und Abstieg liegen oft dicht beieinander.

# Teil C. Sozialpolitische Stellungnahme zum Bericht

## 1. Armut, Reichtum und soziale Ungleichheit

### Armutsriskien und Regelbedarfe

#### Situation

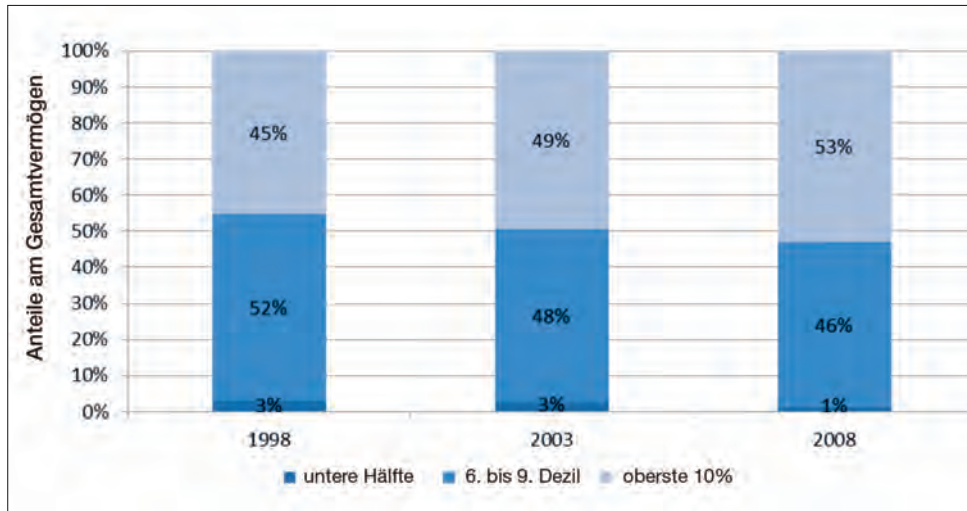
Das Armutsrisiko in Deutschland ist seit den 1990er Jahren gestiegen und liegt seit 2005 einigermaßen stabil zwischen 14 und 16 Prozent (je nach Datenbasis). Bei der Entwicklung in der jüngsten Zeit kommen die Untersuchungen je nach verwendeter Datenbasis zu unterschiedlichen Ergebnissen: Das Sozioökonomische Panel (SOEP) weist einen Anstieg des Armutsrisikos zwi-

schen 2008 und 2009 auf und eine Senkung des Armutsrisikos von 2009 auf 2010 um einen Prozentpunkt auf 13,9 Prozent. Die europäische Statistik über Einkommen, soziale Eingliederung und Lebensbedingungen EU-SILC weist in diesem Zeitraum ein einigermaßen konstant gebliebenes Armutsrisiko auf, beim Mikrozensus blieb das Armutsrisiko in diesem Zeitraum ebenfalls relativ stabil, um 2011 auf einen Wert von 15,1 Prozent zu steigen. Das Armutsrisiko von Kindern (bis 17 Jahre) und jungen

Erwachsenen (18 bis 24 Jahre) ist höher als das der Menschen anderen Alters.

Betrachtet man die Haushaltstypen, haben Alleinerziehende das weitaus höchste Armutsrisiko mit je nach Datenbasis zwischen 37 und 52 Prozent. Es folgen die Alleinlebenden (25 bis 32 Prozent) und die Familien mit drei und mehr Kindern (12 bis 23 Prozent). Ausgehend vom Erwerbsstatus sind die Arbeitslosen am stärksten betroffen: Ihr Armutsrisiko liegt je nach Datenbasis zwischen 56 und 75 Prozent. Weiterhin

**Abb. 1: Verteilung des Privatvermögens in Deutschland**



Quelle: Statistisches Bundesamt auf Basis EVS (ARB, Einleitung).

ersichtlich ist die Spaltung zwischen Ost- und Westdeutschland mit einem deutlich höheren Armutsrisiko im Osten (je nach Datenbasis 20 bis 23 Prozent gegenüber 13 bis 14 Prozent im Westen).

Eine Maßnahme, um Armut zu bekämpfen, ist die Gewährung von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder Sozialhilfe. Sie bilden zugleich eine faktische Armutsgränze, die sich aus der anerkannten Hilfebedürftigkeit in der Grundsicherung ergibt. Herzstück dieser Transferleistungen sind die Regelbedarfe. Der Bericht stellt die Neubemessung der Regelbedarfe seit 2011 dar. Hervorgehoben werden die Einführung einer dritten Altersstufe bei Kindern und die daraus folgende Besserstellung dieser Kinder. Nicht erwähnt werden hingegen die Veränderungen bei der Berechnung der Regelbedarfe für Erwachsene. Dort hat sich die Referenzgruppe verändert, anhand derer der Regelbedarf errechnet wird. Zugrunde gelegt werden nur noch die Ausgaben der unteren 15 Prozent der nach ihrem Einkommen geschichteten Haushalte. Vorher waren es die unteren 20 Prozent dieser Haushalte. Unerwähnt bleibt auch, dass die Bundesregierung einige Ausgabenkategorien aus den Regelbedarfen gestrichen hat. Zudem fehlt der Hinweis, dass der Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht den Auftrag

bekommen hat, nach Möglichkeiten zu suchen, verdeckt arme Menschen aus der Referenzgruppe herauszunehmen. Ansonsten würden sich bei der Berechnung Zirkelschlüsse ergeben.

**Bewertung**

Die unterschiedlichen Armutsrisikoquoten von Bevölkerungsgruppen zeigen auf, dass das Armutsrisiko unterschiedlich verteilt ist. Der Lebensphasenansatz des Berichts ist hilfreich, um die unterschiedlichen Risiken für Armut zu analysieren. Erwerbstätigkeit ist nach wie vor ein Schlüssel zur Bekämpfung von Armut. Von daher ist es besorgniserregend, dass seit Ende der 1990er Jahre in bestimmten Tätigkeitsfeldern und für Personen mit geringen beruflichen Qualifikationen ein Trend zu niedrigeren Löhnen und prekärer Beschäftigung zu beobachten war. Nach einem Höhepunkt 2007, als rund 24 Prozent der Beschäftigten im Niedriglohnbereich arbeiteten, liegt der Anteil relativ konstant bei rund 23 Prozent (Lebenslagen in Deutschland. Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung, Stand 21.11.2012 [im Folgenden „ARB“ genannt], S. 339).

Grundlegend für die Bekämpfung von Armut ist ein existenzsicherndes Hilfesystem. Insofern ist die Neuberechnung der

Regelbedarfe für Menschen von hoher Bedeutung, die von Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe leben. Der Deutsche Caritasverband begrüßt insofern die eigenständige Berechnung der Regelbedarfe von Kindern und die Einführung einer dritten Altersstufe. Dass bei den Regelbedarfen für Erwachsene die Referenzgruppe verkleinert wurde, wird dagegen kritisch gesehen. Sie führt zwangsweise zu niedrigeren Regelbedarfen. Die Herausnahme weiterer Ausgabenkategorien führt zu noch weniger Flexibilität bei den Regelbedarfen. Gerade beim Zusammentreffen mehrerer Bedarfe (zum Beispiel Winterschuhe und Kindergeburtstag) oder teurer Anschaffungen kann hierfür nicht mehr an anderer Stelle gespart werden. Vielmehr müssen beim Jobcenter Darlehen beantragt werden, deren Rückzahlung dazu führt, dass langfristig die Leistungen unterhalb des Existenzminimums liegen. Dass verdeckt arme Menschen in der Referenzgruppe sind, führt ebenfalls dazu, dass die Regelbedarfe zu niedrig sind. Dieser Zirkelschluss im Berechnungsverfahren darf nicht weiter fortgeführt werden.

**Lösung**

Um den unterschiedlichen Armutsrisiken der gefährdeten Bevölkerungsgruppen zu begegnen, braucht es für sie jeweils passgenaue Unterstützung. Dabei ist ein präventiver Ansatz zu verfolgen (die Caritas nimmt hierzu im Folgenden unter den einzelnen Punkten genauer Stellung).

Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass die Grundsicherungsleistungen den Bedarf der Personen decken, die schon von Armut betroffen sind. Die Regelbedarfe müssen daher in der Höhe so gestaltet werden, dass genügend Flexibilitätsreserven für die Teilhabe am gesellschaftlichen und sozialen Leben enthalten sind. Als Referenzgruppe der Erwachsenenregelbedarfe sind die untersten 20 Prozent der nach ihrem Einkommen geschichteten Haushalte heranzuziehen. Verdeckt arme Menschen müssen aus der Referenzgruppe herausgenommen werden. Hierfür muss die Bundesregierung zeitnah ein Verfahren entwickeln.

## Soziale Ungleichheit

### Situation

Die Ungleichheit in der Einkommensverteilung hat bis 2005 zugenommen, seit 2005 stagniert sie. Ein Teil der Zunahme der Ungleichheit bis 2005 erklärt sich durch Änderungen im Steuertarif (20 bis 30 Prozent), ein anderer durch die zunehmende Spreizung der Bruttoeinkommen (40 bis 50 Prozent) und wieder ein anderer durch die Zunahme der Arbeitslosigkeit und der Veränderung der Beschäftigung (20 bis 30 Prozent) (S. 334). Auch die Vermögen sind in Deutschland mit wachsender Ungleichheit verteilt (EVS-Daten). Der Bericht weist weiter aus, dass der in den letzten Jahren deutlich angestiegene private Reichtum zum Teil über Spenden und Stiftungsgründungen für das Gemeinwohl eingesetzt wird. Hier wurden Maßnahmen getroffen, die dieses finanzielle Engagement steuerlich weiter fördern. Darüber hinaus zeigt der Bericht, dass die Bevölkerung staatlichen Maßnahmen zur Verkleinerung von Einkommensunterschieden in wachsendem Maß zustimmt.

### Bewertung

Die wachsende Ungleichheit ist in dem Teil, in dem sie auf Änderungen des Steuertarifs fußt, direkt auf staatliche Maßnahmen zurückzuführen. Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt tun ihr Übriges. Auch die

Bevölkerung insgesamt scheint größer gewordene Unterschiede in der Einkommens- und Vermögensverteilung zu erkennen und ihnen entgegenwirken zu wollen. Wachsende soziale Ungleichheiten gefährden zudem den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Solidarität in der Gesellschaft.

Gleichzeitig leidet der Staat unter den Folgen der Krise, im Rahmen von deren Bewältigung Belastungen entstehen, die die Gefahr in sich tragen, dass die staatliche Handlungsfähigkeit eingeschränkt wird. Vor diesem Hintergrund muss über Steuererhöhungen nachgedacht werden. Gleichzeitig muss aber davor gewarnt werden, zu denken, dass durch Steuererhöhungen alleine die staatliche Handlungsfähigkeit auch in Zukunft aufrechterhalten werden kann. Vielmehr müssen auch Ausgaben begrenzt werden.

Soziales Engagement wohlhabender Menschen – so begrüßenswert es auch ist – kann staatliches Handeln und einen sicheren finanziellen Rahmen nicht ersetzen. Es reduziert auch nicht die soziale Ungleichheit in einer Gesellschaft. Der deutsche Sozialstaat fußt auf gesetzlichen Regelungen und gesetzlich garantierten Leistungsrechten. Die Finanzierung originär staatlicher Aufgaben muss über Steuern erfolgen. Förderung von freiwilligem sozialem (auch finanziellem) Engagement kann dies nicht ersetzen.

## Lösung

Steuererhöhungen oder auch die Änderung von Steuertarifen können dazu beitragen, die staatliche Handlungsfähigkeit zu sichern. Dies ist auch angesichts der deutlich gestiegenen Ungleichheit der Vermögensverteilung in den letzten Jahren gerecht. Die Caritas fordert daher:

- die Anhebung des Spitzensteuersatzes in der Einkommensteuer;
- die Anhebung der Abgeltungsteuer;
- die Senkung der Freibeträge der Erbschaftsteuer sowie eine Anhebung dieses Steuersatzes;
- die Einführung einer Finanztransaktionsteuer beziehungsweise einer Finanzaktivitätsteuer;
- die Reduzierung von Steuervergünstigungen wie beispielsweise dem Dienstwagenprivileg;
- die Prüfung von Änderungen der Beamtenpensionen und Einstellung von Rücklagen dafür.

Steuererhöhungen allein machen eine Begrenzung der Ausgaben und eine Steigerung der Effizienz staatlichen Handelns jedoch nicht überflüssig. Im Sozialbereich kann dies gelingen, wenn Prävention gefördert wird, um soziale Notlagen zu vermeiden, und dazu beigetragen wird, dass jeder seine Potenziale entfalten kann.

# 2. Soziale Mobilität

## Aufstiegsmobilität in der Generationenfolge

### Situation

Der Bericht untersucht, ob es Kinder gegenüber ihrer Elterngeneration schaffen, in eine höhere Position in der Gesellschaft zu gelangen, oder nicht. Dies wird anhand der Berufsgruppe „un- oder angelernte Arbeiter und Angestellte in einfachen Berufspositionen“ analysiert, da hier der größte Anteil an Menschen ver-

mutet wird, die unterhalb der Armutrisikoschwelle leben. Zugrunde gelegt wurden die Geburtenjahrgänge 1920 bis 1980. Über diesen Zeitraum ist es zwar einer Mehrheit von 69 Prozent der Kinder aus ungelerten Arbeiterhaushalten gelungen, sich höhere Positionen zu erarbeiten. Gleiches gilt für Kinder, deren Väter höher qualifiziert waren. Hier schafften es indes 86 Prozent, eine Position oberhalb des ungelerten Arbeiters zu erreichen.

Umgekehrt bedeutet dies aber, dass Kinder, die aus ungelerten Arbeiterhaushalten kommen, mit 31 Prozent ein fast doppelt so hohes Risiko haben, selbst ungelert zu bleiben, im Vergleich zu den 14 Prozent aus nicht ungelerten Haushalten. Kinder mit niedriger sozialer Disposition haben also geringere Chancen auf einen Aufstieg. Auch nach dem jüngsten Jahresgutachten des Sachverständigenrates hätten sich die Aufstiegschancen



insbesondere in der untersten Einkommensklasse deutlich verringert: Die Verweilquote in den untersten Einkommensklassen ist zwischen 2006 und 2009 im Vergleich zu 1996 bis 1999 um 17,7 Prozentpunkte auf 48,5 Prozent angestiegen. In der obersten Einkommensklasse haben sich dagegen die Abstiegsrisiken erhöht, allerdings in geringerem Ausmaß.<sup>4</sup>

Gleiches zeigen die Unterschiede im Zugang zu höherer Bildung und Ausbildung: Von Kindern, deren Mütter das Abitur haben, besuchen zwei Drittel das Gymnasium. Bei allen anderen sind es je nach Bildungsstand der Mutter zwischen zehn und 30 Prozent. Auch die Aufnahme eines Studiums hängt von der sozialen Herkunft ab: Haben die Eltern maximal einen Hauptschulabschluss, nehmen nur 50 Prozent der Kinder mit Hochschulreife ein Studium auf. Sind die Eltern indes Akademiker, studieren knapp 80 Prozent ihrer Kinder, wenn sie das Abitur haben.<sup>5</sup> Auf diesen Zusammenhang geht der Bericht indes nicht ein.

Am Beispiel der Lebensphasen „frühe Kindheit und Jugend“ zeigt sich überdies, welche Faktoren im elterlichen Haushalt für das Weiterkommen von Kindern und Jugendlichen wichtig sind. Nahezu durchgängig sind Kinder und Jugendliche in den einzelnen Lebensphasen in ihren Bildungschancen benachteiligt, wenn der Bildungsgrad der Eltern gering ist (s. o.), sie aus einkommensschwachen Haushalten kommen, sie mit nur einem Elternteil zusammenleben, die Familie einen Migrationshintergrund hat oder die Erwerbsbeteiligung der Eltern gering ist oder fehlt. Und diese vererbten Bildungsbenachteiligungen setzen sich von einer Phase in die nächste fort.

**Bewertung**

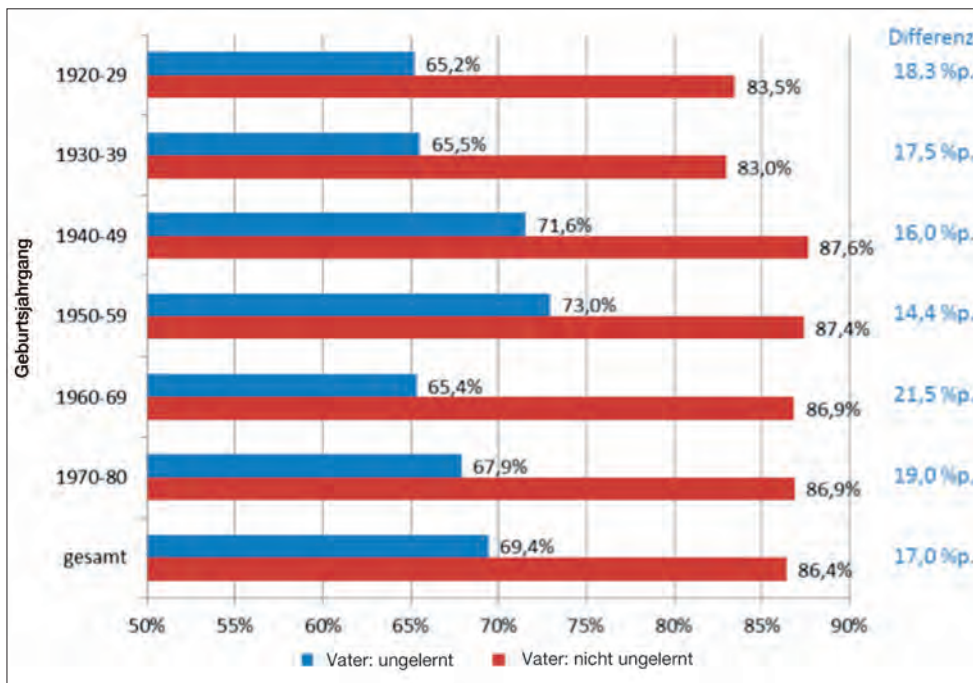
Die Caritas unterstützt das Ziel, eine möglichst durchlässige Gesellschaft zu erreichen. Dass soziale Mobilität zwischen den Generationen in den Jahrgängen seit 1920 mehr und mehr gelungen ist, ist erfreulich. Allerdings gibt der immer noch starke Einfluss des Sozialstatus der Eltern auf die soziale Position des Kindes Grund zur Sor-

ge. Auch wenn die Situation besser ist, wird Armut immer noch vererbt. Hier besteht die Herausforderung, Eltern und Kinder effektiv zu unterstützen, ohne Elternrechte zu beschneiden.

**Lösung**

Wichtigster Ansatzpunkt für eine Aufstiegsmobilität ist das Bildungssystem, das für alle Kinder chancengerecht ausgestaltet werden muss (vgl. Bildungspolitische Position des DCV: [www.caritas.de/bildungspolitische\\_position\\_2011](http://www.caritas.de/bildungspolitische_position_2011)). Neben familiengerechten Arbeitsplätzen und entsprechenden Maßnahmen der Arbeitsförderung für Eltern braucht es in den Phasen von Arbeitslosigkeit eine ausreichende Sicherung des Lebensunterhalts der Familie. Elementar für den Bildungserfolg der Kinder ist auch ihre soziale Teilhabe, in der sie stigmatisierungsfrei und nachhaltig unterstützt werden müssen, wenn der Familie das Geld fehlt.<sup>6</sup> Alleinerziehende sollten zielgenau in ihrer Erwerbsbeteiligung gefördert werden, aber ihnen muss auch Raum für ihre Elternrolle zugestanden werden. Menschen mit Migrationshintergrund brauchen bessere Unterstützung.

**Abb. 2: Anteile mit Position oberhalb des ungelerten Arbeiters nach Geburtsjahrgangsgruppen und Berufsposition des Vaters**



**Soziale Mobilität im Lebensverlauf eines Menschen**

**Situation**

Der Bericht analysiert schwerpunktmäßig die soziale Mobilität im Lebensverlauf eines Menschen. Am Beispiel von Kindern wird in den Jahren 2000 bis 2009 untersucht, wie oft sie unterhalb oder oberhalb der Armutsrisikoschwelle gelebt haben beziehungsweise wie oft sie gewechselt haben. Mehr als jedes zehnte Kind, insgesamt zwölf Prozent der Kinder, waren fortgesetzt von Armut bedroht. Diese fortgesetzt von Armut bedrohten Kinder wechselten in diesen zehn Jahren durch-

Quelle: Berechnungen des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) auf Basis ALLBUS, SOEP, ZUMA-Standarddemographie, Deutsche Lebensverlaufsstudie sowie ISSP (ARB, Schaubild B 1.2.2).

schnittlich dreimal und verblieben aber im Schnitt 7,5 Jahre im Armutsrisiko. Von Kindern mit Migrationshintergrund waren 50 Prozent in dieser fortgesetzt gefährdeten Gruppe vertreten.<sup>7</sup> In dieser Gruppe war der Haushaltsvorstand durchschnittlich drei bis vier Jahre arbeitslos.

In der Gesellschaft waren im Jahr 2010 insgesamt 7,9 Prozent der Menschen dauerhaft von Armut betroffen, also in diesem und in weiteren zwei von drei Vorjahren. Die Zahl ist von 4,7 Prozent 1998 auf 7,9 Prozent 2004 gestiegen und schwankt seitdem um diesen Wert.<sup>8</sup> Ein weiterer Indikator für dauerhafte Armut ist die Zahl der Menschen, die seit 2005 ununterbrochen Arbeitslosengeld II beziehen. Das waren im Jahr 2011 nach Auskunft der Bundesagentur für Arbeit 1,42 Millionen Menschen, davon 436.000 Arbeitslose.<sup>9</sup>

In den untersuchten Lebensphasen ab dem jüngeren Erwachsenenalter wird nach dem Bericht deutlich, dass der Verbleib in beziehungsweise der Aufstieg aus unteren Positionen in der Gesellschaft dann vor allem durch folgende Faktoren bestimmt wird: eigener Bildungs- oder Berufsabschluss, Migrationshintergrund, Alleinerziehende, Einpersonenhaushalte. Ab Berufseinstieg könne auch die Phase, in

der eigene Kinder geboren werden, den Verbleib beziehungsweise Aufstieg gefährden. Einen maßgeblichen Einfluss auf diese Risiken hat der Gesundheitszustand: Krankheit kann zu Arbeitslosigkeit führen, zu weniger Einkommen etc. Umgekehrt kann auch Arbeitslosigkeit krank machen. Überdies bedingen sich diese Faktoren gegenseitig. So sind zum Beispiel Menschen ohne oder mit geringem Bildungsabschluss seltener in betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen vertreten, so dass ihr berufliches Fortkommen oder sogar ihr Arbeitsplatz langfristig gefährdet sein kann. Auch sind Paare, die gemeinsam in einem Haushalt leben, seltener arm als Alleinlebende.

#### **Bewertung**

Für Menschen, die in verfestigter oder dauerhafter Armut leben, ist es schwer, wieder in die Mitte der Gesellschaft zurückzukommen. Sie haben in der Regel alle materiellen Ressourcen aufgebraucht: Vermögen oder Verwandte und Freunde, die ihnen finanziell unter die Arme greifen können oder wollen, sind oftmals nicht mehr vorhanden. Sie sind ganz und gar auf die Unterstützung der Gesellschaft angewiesen. Zudem haben diese Menschen oft-

mals weitere Probleme, zum Beispiel sind sie krank, leiden unter Sucht, Verschuldung, psychosozialen Problemen oder Wohnungslosigkeit. Um sie wieder in die Gesellschaft zu integrieren, braucht es vielfältige Hilfen und viele kleine Schritte. An geeigneten Maßnahmen für sie fehlt es jedoch gerade in der Arbeitsförderung. Die Förderinstrumente sind entweder nur von kurzer Dauer und zielen direkt auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt oder sind sehr marktfremd und führen die Menschen daher nicht näher an den Arbeitsmarkt heran. Problematisch ist insbesondere, dass sie nicht komplex ansetzen: So ist es nicht mehr möglich, eine Arbeitsgelegenheit mit qualifizierenden Elementen und einer sozialpädagogischen Begleitung an einem gemeinsamen Förderort anzubieten.

#### **Lösung**

Die Caritas fordert, für arbeitsmarktferne Menschen neue, spezifische und marktnahe Förderinstrumente einzuführen, die eine „Hilfe aus einer Hand“ ermöglichen und die Menschen Schritt für Schritt ins Erwerbsleben zurückführen (vgl. Erwerbsbeteiligung). Zudem sind nachholende Bildungsabschlüsse nötig.

## 3. Bildung

### **Chancengerechtigkeit in der frühkindlichen Bildung**

#### **Situation**

Der Bericht befasst sich mit der sozialen Mobilität. Ein früher Faktor, der sich positiv auf die soziale Mobilität auswirken kann, ist eine gute Bildung, zu der ein chancengerechter Zugang besteht. Ein solcher Zugang ist in Deutschland jedoch nicht für alle gegeben beziehungsweise schlechter als in anderen Ländern in Europa. Die soziale Herkunft prägt maßgeblich den Bildungserfolg eines Kindes. Wenn die Mutter Abitur hat, besuchen über 60 Pro-

zent der Kinder ebenfalls das Gymnasium, über zehn Prozent die Gesamtschule und über 20 Prozent die Realschule (S. 97). Umgekehrt wirkt sich ein geringer Bildungsstand der Eltern negativ darauf aus, welche Schulart das Kind besucht.

Der Bericht weist aus, dass die Dauer frühkindlicher Bildungs- und Betreuungserfahrungen Einfluss auf die Schuleignung, die Lesekompetenz und Übergangschancen hat. Gleichzeitig wird festgestellt, dass Kinder aus bildungsfernen und einkommensschwachen Elternhäusern seltener und kürzer eine Kinderbetreuungsein-

richtung besuchen. Dem soll unter anderem mit dem Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem vollendeten ersten Lebensjahr entgegengewirkt werden. Dieser Rechtsanspruch tritt zum 1. August 2013 in Kraft.

#### **Bewertung**

Der Deutsche Caritasverband setzt sich für die Chancengerechtigkeit im Bildungssystem ein. Bildungschancen sind die Grundvoraussetzung, um Benachteiligung im Erwachsenenalter zu vermeiden und jungen Menschen den Zugang zum

Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Familie, Kindertageseinrichtung und Schule sind Orte, an denen Kinder und Jugendliche unterschiedlichste Bildungserfahrungen machen.

Eltern sind die primäre und zentrale Bildungs- und Sozialisationsinstanz für ihre Kinder. Dabei brauchen sie aber Unterstützung, um den gewachsenen Anforderungen begegnen zu können. Insbesondere präventive Bildungs- und Unterstützungsmaßnahmen sind hier notwendig. Dies betont auch der 4. Armuts- und Reichtumsbericht.

Als erster Stufe des Bildungssystems kommt den Kindertageseinrichtungen für die individuelle Förderung von Kindern eine wichtige Rolle zu. Hier werden grundlegende soziale und kognitive Kompetenzen vermittelt, die die Bildungsbiografie von Kindern und damit auch die Frage ihrer Bildungschancen positiv beeinflussen können. Um das Recht des Kindes auf eine hochwertige Bildung, Erziehung und Betreuung einlösen zu können, braucht es bessere Erzieher(innen)-Kind-Relationen und bessere Zeitkontingente für die erzieherische Tätigkeit (Vor-, Nachbereitung, Leitung). Im Hinblick auf den am 1. August 2013 eintretenden Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab Vollendung des ersten Lebensjahres ist festzustellen, dass noch zu wenige Angebote der Tagesbetreuung zur Verfügung stehen, um den Bedarf zu decken. Hier sind weitere Anstrengungen notwendig.

#### **Lösung**

Der Ausbau präventiver Bildungs- und Unterstützungsangebote wie zum Beispiel der Frühen Hilfen muss vorangetrieben werden.

Der vereinbarte Ausbau der Kinderbetreuung muss – auch aus Gründen der Eröffnung von Bildungschancen – durchgesetzt werden. Hierbei ist nicht nur auf die Quantität der Betreuung, sondern auch auf die Qualität zu achten.

Um den weiteren notwendigen Ausbau der Angebote zur Kindertagesbetreuung voranzutreiben, ist angesichts der prekären

Finanzlage der Kommunen ein stärkeres Engagement der Länder und des Bundes notwendig. Dabei müssen sich die Ausbauinitiativen auch an qualitativen Kriterien messen lassen. Insbesondere ist darauf hinzuwirken, dass bundesweit vergleichbare strukturelle Rahmenbedingungen in Kindertageseinrichtungen gelten. Es braucht eine verbesserte Erzieher(innen)-Kind-Relation und ausreichende Zeitkontingente für Leitungsaufgaben und die Vor- und Nachbereitung der pädagogischen Arbeit. Der alltagsbezogenen Sprachbildung in Kindertageseinrichtungen muss eine wesentlich stärkere Bedeutung zugemessen werden als isolierten Sprachförderprogrammen.

Die Caritas nimmt sich auch selbst in die Pflicht, die Arbeit in den Kindertageseinrichtungen spezifischer auf benachteiligte Kinder auszurichten.

### **Chancengerechtigkeit im Schulsystem**

#### **Situation**

Die Bundesregierung plädiert im Bericht dafür, mehr Ganztagschulen vorzuhalten. Dies sei auch unter Teilhabaspekten förderlich. So stellt der Bericht fest, dass sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche am ehesten schulische Angebote der Freizeitgestaltung in Anspruch nehmen, soweit sie kostenfrei sind. Dafür könne die Ganztagschule der geeignete Ort sein.

#### **Bewertung**

Der Deutsche Caritasverband unterstützt die Anregung der Bundesregierung, mehr Ganztagschulen vorzuhalten. In der Ganztagschule können auch andere Unterrichtsformen angewendet werden, die die Kinder individuell besser fördern, wie zum Beispiel individuelle Lernpläne, Fachunterricht oder Arbeitsgruppen mit offenen Angeboten. Durch Kooperationen mit Partnern anderer Bereiche (zum Beispiel Sportvereinen oder Trägern der freien Wohlfahrtspflege) kann eine qualifizierte und ganzheitliche Betreuung und Förderung auch im sportlichen, musischen und kulturellen Bereich sichergestellt

werden. Entscheidend ist, dass diese Angebote kostenfrei sind, damit sie auch Schüler aus benachteiligten Familien erreichen.

#### **Lösung**

Der Deutsche Caritasverband schließt sich der Forderung der Bundesregierung nach mehr Ganztagschulen an. Dies fordert er unter anderem auch in seinen bildungspolitischen Positionen (neue caritas Heft 3/2012, S. 32–44).

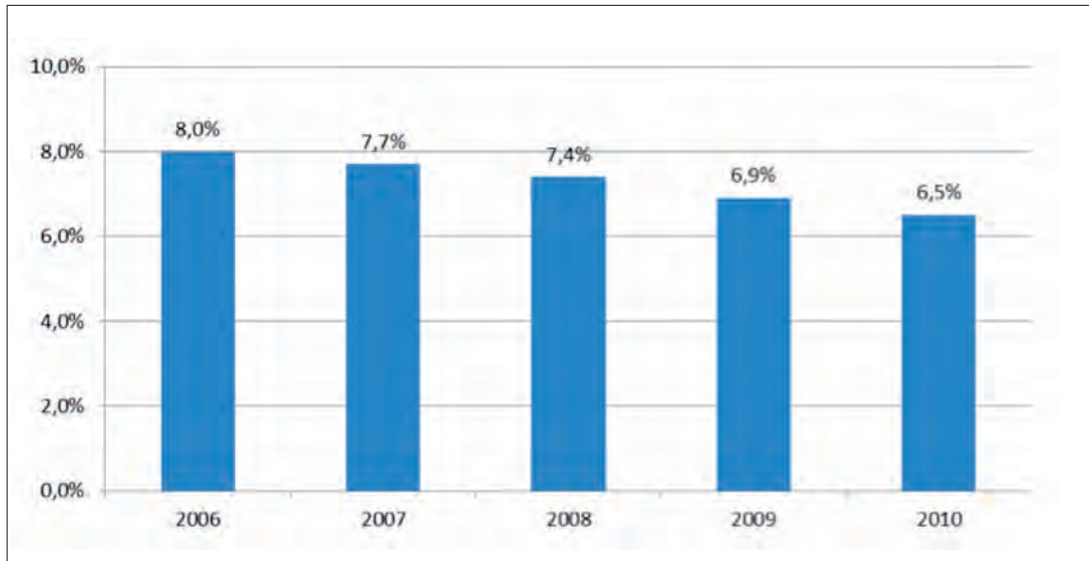
### **Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss**

#### **Situation**

Der Bericht reißt das Problem von Schulabgänger(inne)n ohne Hauptschulabschluss kurz an und stellt dazu die Initiative „Aufstieg durch Bildung“ vor. Im Rahmen der Initiative werden Maßnahmen entwickelt, die unter anderem dazu beitragen sollen, die Zahl der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss zu halbieren.

#### **Bewertung**

Der Bericht lässt unberücksichtigt, dass die Quote bislang von Ort zu Ort sehr stark schwankt, und zwar von 2,4 Prozent bis zu 26,6 Prozent. Erklärungsfaktoren für die regionalen Schwankungen sind nach einer Datenanalyse des Deutschen Caritasverbandes der enge Zusammenhang der Quote der Schulabgänger(innen) ohne Hauptschulabschluss mit dem Bildungssystem der einzelnen Bundesländer sowie der Anzahl der Förderschüler vor Ort. Einfluss haben auch die lokale Arbeitslosenquote, die lokale Wirtschaftskraft und der lokale Anteil ausländischer Schüler(innen). Diese können jedoch die starken Unterschiede zwischen den lokalen Quoten der Schüler(innen) ohne Hauptschulabschluss nur zu einem geringen Teil erklären. Allerdings zeigen positive Beispiele aus einzelnen Städten und Kreisen, dass die Zahl der Schulabgänger(innen) ohne Hauptschulabschluss trotz schwieriger Voraussetzungen gesenkt werden kann.

**Abb. 3: Abgänger(innen) allgemeinbildender Schulen ohne Abschluss, 2006 bis 2010**

Schülerinnen und Schüler eines Altersjahrgangs, die die allgemeinbildenden Schulen ohne den Erwerb mindestens eines Hauptschulabschlusses verlassen.  
Quelle: Statistisches Bundesamt (ARB, Schaubild B II.3.2).

Das Programm „Aufstieg durch Bildung“ zeigt bisher allerdings noch nicht die gewünschte Wirkung. Der Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss ist von acht Prozent 2006 auf 6,5 Prozent 2011 zurückgegangen. Ob er im Jahr 2015 bei nur noch vier Prozent liegen kann, erscheint fraglich. Gleichwohl muss man anerkennen, dass insbesondere präventive Maßnahmen ihre Wirkung nur langfristig erzielen können. Die Studie des Deutschen Caritasverbandes zu Schulabgängern ohne Hauptschulabschluss vom Juni 2012 (DCV: Studie zu Bildungschancen – Was wirklich zählt, vgl. unter [www.caritas.de/bildungschancen](http://www.caritas.de/bildungschancen)) lässt den Schluss zu, dass überall dort ein relativ niedriger Anteil von Schulabgängern ohne Hauptschulabschluss vorzufinden ist, wo der politische Wille vorhanden ist, sich um diese Jugendlichen zu kümmern. Zusätzlich bestehen sehr gute Kooperationsstrukturen, die die Angebote sowohl auf Ebene der Kommune als auch innerhalb des Sozialraums vernetzen. Weitere Erfolgsfaktoren liegen in der präventiven Unterstützung der Kinder und ihrer Familien schon von einem frühen Zeitpunkt an, einer verlässlichen Schulsozialarbeit sowie in der intensiven Beglei-

tung schulmüder Jugendlicher. Eine frühe Berufsorientierung scheint ebenfalls vorteilhaft zu sein.

#### Lösung

Der Bund muss zusammen mit den Ländern analysieren, wie das Bildungssystem die Quote der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss beeinflusst. Wo immer möglich, müssen Bund und Länder die lokale Ebene dabei unterstützen, fördernde Maßnahmen für Kinder und Eltern einzurichten und weiterzutragen sowie Kooperationen anzuregen. In diesem Zusammenhang müssen auch Kooperationen zwischen Bund und Kommunen im Bildungsbereich in stärkerem Maße verfassungsrechtlich ermöglicht werden.

### Lernförderung für benachteiligte Schüler erweitern

#### Situation

Nach dem Bericht nehmen nur zwei Prozent der leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen die im Jahr 2011 neu eingeführte Lernförderung der Bildungs- und Teilhabeleistungen in Anspruch.

#### Bewertung

Die Bildungschancen eines Kindes hängen in Deutschland immer noch sehr stark von der sozialen Herkunft ab. Die nun mögliche Finanzierung von Lernförderung für Kinder aus einkommensschwachen Familien ist daher grundsätzlich zu begrüßen. Die geringe Inanspruchnahme zeigt jedoch auch, dass die Voraussetzungen viel zu eng sind. Sie wird nur gewährt, wenn sie zum Erreichen der nach den schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten wesentlichen Lernziele geeignet und erforderlich ist. Damit ist sie im Wesentlichen nur bei Versetzungsgefahr möglich, nicht indes zum Erreichen einer besseren Schulartempfehlung. Zur Verbesserung der Bildungschancen dieser Kinder wäre aber gerade das erforderlich.

#### Lösung

Die Lernförderung in den Bildungsleistungen für Kinder und Jugendliche im Transferleistungsbezug sollte auch zum Erreichen einer besseren Schulartempfehlung möglich sein, wie es das Land NRW seit kurzem praktiziert.



## 4. Übergang Schule–Beruf

### Fördermaßnahmen beim Übergang Schule zu Beruf

#### Situation

Der Bericht stellt deutlich heraus, dass junge Menschen mit Hauptschulabschluss oder ohne Schulabschluss schlechte Chancen haben, eine duale Ausbildung zu absolvieren. Dies trifft in besonderem Maße Schulabgänger(innen) mit Migrationshintergrund, die eine betriebliche Ausbildung anstreben: Etwa 40 Prozent von ihnen hatten zweieinhalb Jahre nach der Schule noch keinen Ausbildungsplatz. Im Jahr 2011 landeten insgesamt 295.000 Ausbildungsplatzsuchende zunächst im sogenannten Übergangssystem. Dies liege auch an der Konkurrenz von Bewerber(inne)n mit mittlerem und höherem Schulabschluss. 2007 blieben in der Altersgruppe der 25- bis unter 34-Jährigen rund 1,5 Millionen junge Menschen in Deutschland ohne Berufsabschluss (S. 184). Immer noch haben knapp ein Drittel der jungen Erwachsenen bis 25 Jahren mit Migrationshintergrund keinen Berufsabschluss.

Insgesamt bewertet der Bericht die Entwicklung der letzten Jahre jedoch positiv, da die Zahl der unversorgten Bewerber(innen), der jüngeren Arbeitslosen sowie derjenigen, die sich im Übergangssystem befinden, stark rückläufig sei. Dennoch habe sich die Hoffnung, dass sich durch den demografisch bedingten Rückgang in der Ausbildungsplatznachfrage die Übergangssituation der Jugendlichen mit maximal Hauptschulabschluss verbessern würde, bisher nicht erfüllt.

Als Risikofaktoren für junge Menschen an der Schwelle von der Schule zur Ausbildung nennt der Bericht eine problembehaftete Schullaufbahn, das Fehlen eines klaren Berufswunsches sowie die fehlende Erwerbsbeteiligung der Eltern. Ein Migrationshintergrund führe bei ansonsten gleichen Ausgangsvoraussetzungen zu einer deutlich geringeren Wahrscheinlichkeit,

einen Ausbildungsplatz zu bekommen. Dies gelte vor allem für eine türkische oder arabische Herkunft.

Als Erfolgsfaktoren benennt der Bericht gute Schulnoten sowie das erfolgreiche Nachholen eines höheren Schulabschlusses im Übergangsbereich. Auch Personen, die Jugendliche im Übergang von der Schule in den Beruf unterstützen und motivieren, tragen zum Erfolg bei. Ein soziokulturell stärker durchmischtes Milieu wirkt sich insbesondere auf den Bildungs- und Erwerbsverlauf junger Menschen mit Migrationshintergrund positiv aus.

#### Bewertung

Dass benachteiligten Jugendlichen kaum der direkte Zugang in eine Berufsausbildung gelingt, sieht der Deutsche Caritasverband mit Sorge. Ein Ausbildungsabschluss ist heute mehr denn je die Voraussetzung für die Teilhabe am Erwerbsleben, für gesellschaftliche Teilhabe und zur Prävention von Armut. Bedenklich ist, dass die Zahl der jungen Menschen ohne Berufsabschluss in Deutschland noch so hoch ist – trotz der Vielzahl von Förderangeboten, die der Bericht hervorhebt. Allein in Nordrhein-Westfalen gibt es derzeit 43 Förderprogramme mit dem Schwerpunkt Jugend/Beruf.<sup>11</sup> Allerdings sind diese Programme in der Praxis kaum abgestimmt oder konkurrieren miteinander. Bislang besteht auch kein durchgängiges, transparentes Fördersystem beim Übergang von der Schule in den Beruf. Vielmehr differieren die Förderangebote teilweise je nach dem Rechtskreis (SGB II, SGB III), in dem sich ein junger Mensch befindet. Die Fördermaßnahmen müssen in einer Gesamtstrategie zusammengeführt werden, damit sie ihre Wirkung entfalten können. Notwendig sind die Abstimmung und das Zusammenwirken aller Akteure vor Ort, um ein verlässliches Übergangsmangement zu erreichen.

Die derzeitigen Förderinstrumente sind überdies vielfach zu starr. Benachteiligte Jugendliche brauchen oftmals mehr als eine Chance, um den Schulabschluss nachzuholen oder die Ausbildung erfolgreich zu absolvieren. Dafür braucht es auch mehr Flexibilität im System. Eine flexible und sinnvolle Kombination von Förderbausteinen, insbesondere von den Fördermaßnahmen aus SGB II, SGB III und SGB VIII, ist derzeit indes nur sehr eingeschränkt möglich. Problematisch ist auch, dass das Förderkonzept der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen sehr starr ist. Nur in dieser Form wird jedoch derzeit das Nachholen des Schulabschlusses im SGB III gefördert.

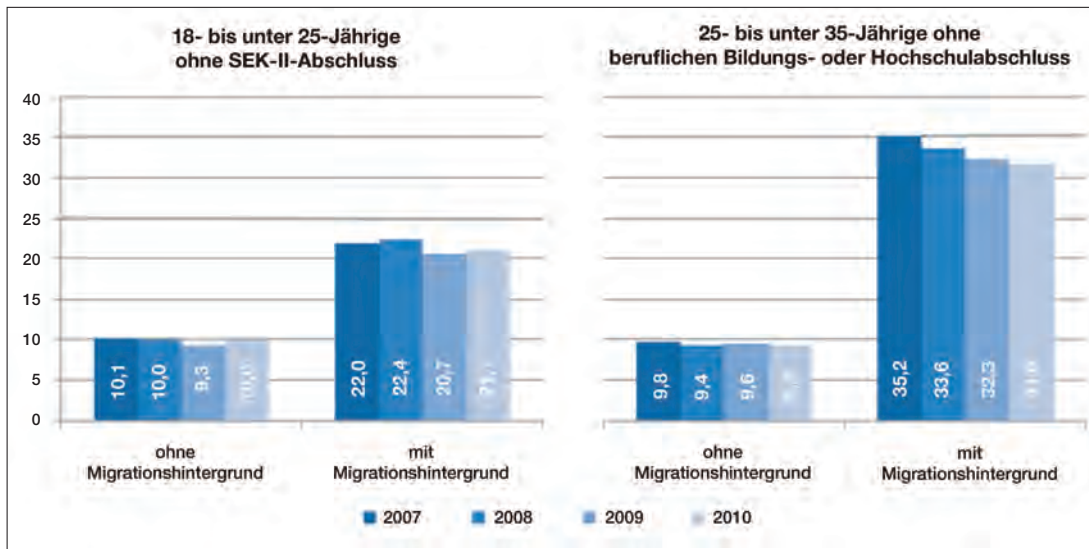
#### Lösung

Der DCV setzt sich dafür ein, dass Jugendliche ein verlässliches, flexibles und passgenaues Förderangebot beim Übergang von der Schule in den Beruf mit anschließender beruflicher Perspektive erhalten. Vor Ort müssen Koordinierungsstellen eingerichtet beziehungsweise beauftragt werden, die alle jugendspezifischen Bildungs- und Qualifizierungsangebote aufeinander abstimmen und miteinander vernetzen. Gerade für Jugendliche mit multiplen Problemlagen müssen niedrigschwellige Angebote zur Förderung von Lern- und Leistungskompetenzen mit Maßnahmen zur Überwindung persönlicher und sozialer Problemlagen kombiniert werden können. Eine Kombination muss darüber hinaus generell bei den Fördermaßnahmen nach SGB II, SGB III und SGB VIII möglich sein. Auch das Nachholen des Schulabschlusses sollte in flexiblerer Form erfolgen können, als es derzeit in den berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen möglich ist.

Die Ausbildungs- und Erwerbschancen von Menschen mit Migrationshintergrund müssen verbessert werden. Die Einführung von anonymen Bewerbungsverfahren kann hier helfen.



**Abb. 4: Junge Erwachsene ohne Sekundar-II-/Berufsabschluss nach Migrationshintergrund**



Quelle: Engels, D.; Köller, R.; Koopmans, R.; Höhne, J. (2011): Zweiter Integrationsindikatorenbericht, erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Köln; Berlin : Dezember 2011, S. 44 u. 46 (ARB, Schaubild B III.2.3).

## Berufsorientierung

### Situation

Nach dem Bericht ist das Fehlen eines klaren Berufswunsches ein Risikofaktor, der den Übergang von der Schule in den Beruf gefährdet. Eine fundierte Berufsorientierung könne hier Verbesserungen bewirken.

### Bewertung

Die Caritas teilt die Einschätzung der Bundesregierung, dass eine fundierte Berufsorientierung essenziell ist. Die derzeitigen Angebote in den Schulen sind indes nach unseren Erkenntnissen oftmals nicht koordiniert, unübersichtlich, überschneiden sich und finden ohne Einbindung der Eltern statt.<sup>12</sup> Es fehlt ein stimmiges und umfassendes Gesamtkonzept.

### Lösung

Die Berufsorientierung an den Schulen muss deutlich verbessert werden und früher ansetzen. In einem strukturierten Gesamtkonzept müssen Informationsangebote zur Erkundung von Berufsbildern und Informationsquellen, Handlungs- und Erfahrungsräume wie zum Beispiel be-

triebliche Erkundungen und Praktika sowie die Reflexion der einzelnen Schritte im Berufswahlprozess enthalten sein. Wichtig ist überdies, Eltern in den Berufsorientierungsprozess einzubeziehen. Denn nachgewiesen ist, dass Eltern den stärksten Einfluss auf die Berufswahl ihrer Kinder haben. Eltern sind über ihre eigene Berufsrolle Vorbild und haben zudem eine beratende und unterstützende Funktion. Insofern sollten Fachkräfte, die mit Jugendlichen an Fragen zur Berufsorientierung arbeiten, in Absprache mit den Jugendlichen auch die Eltern einbeziehen, sie informieren und deren Ressourcen als Unterstützer für eine gelingende berufliche Integration der Jugendlichen nutzen. Fallen Eltern in dieser Rolle aus, sollten andere nahestehende Bezugspersonen einbezogen werden.

## Verlässliche Ansprechpartner und assistierte Ausbildung

### Situation

Als Erfolgsfaktor für einen gelungenen Übergang von der Schule in den Beruf benennt der Bericht verlässliche Personen,

die Jugendliche in dieser Phase unterstützen und motivieren.

### Bewertung

Zur Gestaltung der Übergänge von Schule zu Beruf brauchen junge Menschen Selbstorganisation und gute Bewältigungsstrategien für die anstehenden Herausforderungen. Diese Kompetenzen fehlen ihnen oftmals. Für junge Menschen aus benachteiligten Familien ist die im Bericht genannte außerfamiliäre Unterstützung durch eine verlässliche Bezugsperson sehr hilfreich. Je nach Unterstützungsbedarf können dies ehrenamtliche Ausbildungspaten oder professionelle sozialpädagogische Fachkräfte leisten. Allerdings bestehen für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf (etwa wenn Eltern ausfallen) solche Regelleistungen noch nicht. Sie brauchen anderweitige verlässliche Bezugspersonen, die sie begleiten, unterstützen und motivieren. Dies ist auch nach dem Übergang in die Ausbildung, zum Beispiel bei Ausbildungsabbruch, Familiengründung oder Umzug, von großer Bedeutung.

Für benachteiligte Jugendliche, die eine sehr intensive Begleitung während der

Ausbildung brauchen, haben sich assistierte Ausbildungskonzepte mit unterschiedlichen Beteiligten bewährt.<sup>13</sup> Einrichtungen der Jugendberufshilfe erbringen hierzu flexible Dienstleistungen wie die Entlastung von Unternehmen in der Ausbildungsorganisation, die passgenaue Vermittlung von Auszubildenden, Organisation von Stützunterricht und Konfliktmanagement.

**Lösung**

Die Caritas fordert, mehr in verlässliche Ausbildungspatenschaften und in sozialpädagogische Begleitung zu investieren, wovon insbesondere Jugendliche, deren Eltern die notwendige Unterstützung nicht leisten können, profitieren. Das gilt auch für assistierte Ausbildungskonzepte für Jugendliche, die während der Aus-

bildung eine sehr intensive Begleitung brauchen.

Junge Menschen bei der Entwicklung ihrer Selbstorganisation und von Bewältigungsstrategien zu unterstützen, ist eine zentrale Anforderung an Schulen und an Träger der beruflichen Integrationsförderung.

## 5. Erwerbsbeteiligung

**Förderinstrumente für arbeitsmarktferne Menschen**

**Situation**

Der Bericht weist darauf hin, dass die Bundesregierung mit ihren arbeitsmarktpolitischen Instrumenten insbesondere Personen fördert, die von langfristiger Arbeitslosigkeit bedroht sind. Durch das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt sollten die zur Verfügung stehenden Mittel besser als bisher genutzt und die Integration in Erwerbstätigkeit beschleunigt werden. Flexibel einsetzbare Instrumente sollen

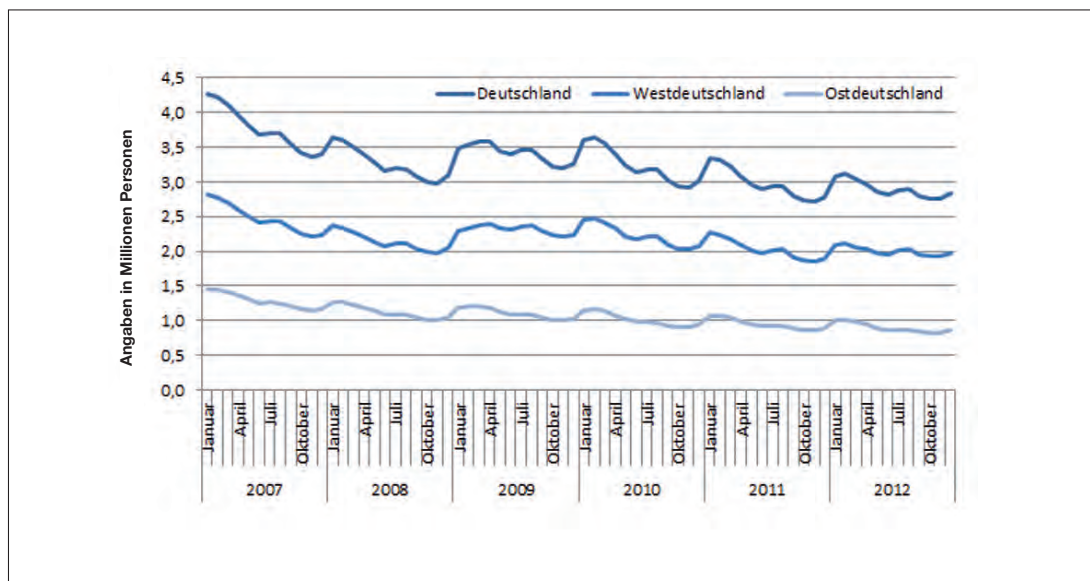
durch Vermittlungsfachkräfte vor Ort individuell unterstützen. Dem Bericht ist nicht zu entnehmen, dass insbesondere die öffentlich geförderte Beschäftigung deutlich beschnitten und zurückgefahren wurde und damit gerade Menschen, die schon lange arbeitslos sind und weitere Vermittlungshemmnisse aufweisen, von den Neuerungen negativ betroffen sind.

**Bewertung**

Derzeit stehen nicht die richtigen, passgenauen Förderinstrumente zur Verfügung, um arbeitsmarktferne Menschen Schritt

für Schritt (wieder) in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Nur so kann aber längere Arbeitslosigkeit und Armut vermieden werden. Durch die Reform der Arbeitsmarktinstrumente erfolgten insbesondere gravierende Einschnitte bei den Angeboten öffentlich geförderter Beschäftigung: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante wurden abgeschafft. Umfang, finanzielle Förderung und Zugangsmöglichkeiten zu den verbleibenden Instrumenten, insbesondere den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung

**Abb. 5: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland seit 2007, Ursprungswerte**



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Stand: 31. Januar 2012 (ARB, Schaubild C II.1.1).

(§ 16d SGB II) und der Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16e SGB II), wurden eingeengt.

Es ist daher nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes dringend geboten, die Förderung der Beschäftigung arbeitsmarktferner Menschen (§ 16e und § 16d SGB II) weiterzuentwickeln. Die öffentlich geförderte Beschäftigung sollte sich auf eine sehr enge Zielgruppe beschränken, um Creaming-Effekte zu vermeiden. Darunter fallen Personen, die trotz Ausschöpfung mehrerer Fördermöglichkeiten nach § 16 SGB II (i. V. mit § 45 SGB III) mindestens zwei bis drei Jahre ohne Unterbrechung aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind. Die in der Person liegenden Hemmnisse dürfen nicht allein zugeschriebener Art sein, wie zum Beispiel Alter, Geschlecht, Herkunft. Es müssen auch eine gesundheitliche und/oder sonstige soziale Einschränkungen vorhanden sein. Die Förderinstrumente sollten grundsätzlich unbefristet ausgestaltet werden. Auf- und Ausstiegchancen („Förderkette“)

müssen gleichzeitig jedoch gewährleistet sein. Eine längerfristige sozialpädagogische Begleitung muss von der Förderung umfasst sein und im Rahmen des Instruments finanziert werden.

Die öffentlich geförderte Beschäftigung in der Variante des Beschäftigungszuschusses (im Einzelfall von bis zu 100 Prozent) soll durch einen Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) finanziert werden. Alternativ für den Fall, dass sich der PAT nicht realisieren lässt, ist die Maßnahme als nicht von vornherein befristete Arbeitsförderung mit einer Mehraufwandsentschädigung auszugestalten. Im Rahmen des § 16d SGB II ist eine mögliche Verdrängung regulärer Beschäftigung durch eine enge Zielgruppe, quantitative Beschränkungen und lokale Absprachen der Arbeitsmarktakteure vor Ort („lokaler Konsens“) zu verhindern. Dadurch können Tätigkeitsgebiete marktnäher ausgerichtet werden, damit sie die Teilnehmer besser qualifizieren. Die Inanspruchnahme der Förderung sollte allen Arbeitgebern offenstehen.

### Lösung

Der Deutsche Caritasverband fordert daher, die Förderung der Beschäftigung arbeitsmarktferner Menschen (§ 16e und § 16d SGB II) weiterzuentwickeln. Dabei ist öffentlich geförderte Beschäftigung auf eine sehr enge Zielgruppe zu beschränken. Die Förderung sollte möglichst unbefristet ausgestaltet sein (mit jährlicher Überprüfung) und eine sozialpädagogische Begleitung integrieren. Die Förderung von derartigen Arbeitsverhältnissen bei einem Arbeitgeber sollte durch einen sogenannten Passiv-Aktiv-Transfer finanziert werden. Die in § 16d SGB II vorhandenen, einschränkenden Kriterien „Zusätzlichkeit“, „öffentliches Interesse“ und „Wettbewerbsneutralität“ sind zu streichen. Eine mögliche Verdrängung regulärer Beschäftigung ist, soweit dieses Risiko bei der arbeitsmarktfernen Zielgruppe und der Öffnung für alle Arbeitgeber noch gegeben ist, durch lokale Absprachen der Arbeitsmarktakteure vor Ort („lokaler Konsens“) zu verhindern.

## 6. Armut und soziale Teilhabe von Familien

### Situation

Im Bericht finden sich vielfältige Bezüge zur Armut von Familien. Im Jahr 2010 hat es 11,7 Millionen Familien in Deutschland gegeben. Die Armutsgefährdung hängt maßgeblich vom Haushaltstyp ab: Paare mit einem oder zwei Kindern sind im Durchschnitt weniger armutsgefährdet als der Durchschnitt aller Haushalte, wo die Armutsrisikoquote bei rund 15 Prozent liegt. Demgegenüber liegen Haushalte von Paaren mit drei oder mehr Kindern und Alleinerziehende zu einem erheblich höheren Anteil unter der Armutsrisikogrenze. Familien mit Migrationshintergrund sind insgesamt etwa doppelt so häufig armutsgefährdet wie Familien ohne Migrationshintergrund. Die Armutsrisikoquote für Kinder liegt je nach Daten-

quelle drei bis vier Prozentpunkte über der Gesamtquote, also bei rund 17 bis 20 Prozent.

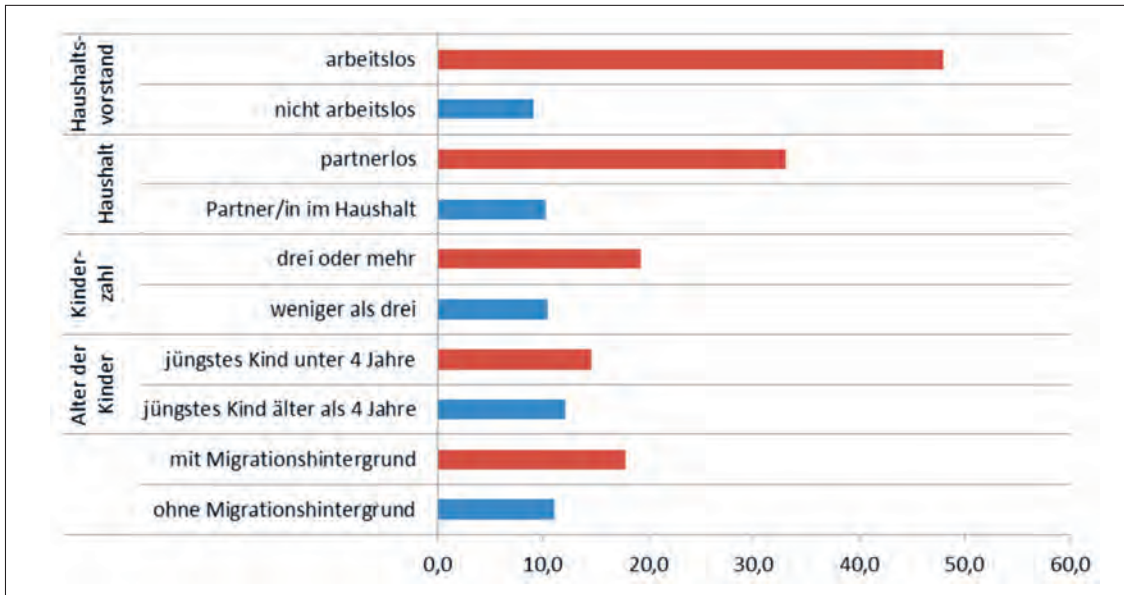
Armut lässt sich aber nicht nur an der Höhe, sondern auch an der Art des Einkommens messen. Jede dritte Bedarfsgemeinschaft in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) ist eine Familie. Familien blieben gegenüber Paaren ohne Kinder oder Alleinstehenden länger im Hilfebezug. Zudem erhalten seit 2010 130.000 Haushalte mit circa 300.000 Kindern den Kinderzuschlag, und zwar vorwiegend Familien mit Migrationshintergrund. Den Kinderzuschlag beziehen Eltern, die ihren eigenen Bedarf, nicht aber den ihrer Kinder vollständig decken könnten.

Misst man Armut nach dem mangelnden Zugang zu einem gewissen Lebens-

standard (materielle Deprivation), sind Haushalte von Alleinerziehenden gegenüber der Gesamtbevölkerung mehr als dreimal stärker betroffen, gegenüber Paaren mit Kindern sogar siebenmal stärker. Zudem nehmen Kinder aus Haushalten, die mit relativ niedrigen Einkommen auskommen müssen, deutlich seltener an außerschulischen Freizeitaktivitäten teil. Benachteiligte Stadtteile und prekäre Wohnsituationen prägen ebenfalls das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen. Von der sozialen Lage hängt auch die gesundheitliche Lage ab.

Die Chancen für eine Reduzierung der Armutsrisiken von Kindern im Laufe ihres Lebens hängen nach dem Bericht auch von der Familienform ab. Entscheidend seien die familiären Rahmenbedingungen für

**Abb. 6: Anteil von Kindern im Alter unter 15 Jahren mit relativ geringem Haushaltseinkommen nach verschiedenen Merkmalen**



Relativ geringe Haushaltseinkommen hier: Nettoäquivalenzeinkommen (neue OECD-Skala) geringer als 60 Prozent des Medianeinkommens (EU-Konvention für die Armutsrisikoquote). Quelle: SOEP 1995 bis 2009, Berechnungen des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (ARB, Einleitung).

die Geburt und Kindheit und für die Gestaltung von Primärbeziehungen sowie familiäre Belastungen. Die Inanspruchnahme von Betreuungsangeboten beziehungsweise frühkindlicher Förderung kann nach dem Bericht die Entwicklung insbesondere bei schwierigen Ausgangsbedingungen positiv befördern.

Mittels Sozialtransfers (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Kinderzuschlag) und monetären Familienleistungen (Kindergeld) werden Armutsrisiken von vielen Familien vermieden, indem ihr Einkommen über die Armutsrisikogrenze gehoben wird. Hierzu zählen Kindergeld, Elterngeld, Pflegegeld. Die Armutsrisikoquote der minderjährigen Kinder werde dadurch von 33,4 auf 15,6 Prozent reduziert. Zudem werden Rentenbeiträge für pflegende Angehörige entrichtet sowie Rentenpunkte für Erziehende gutgeschrieben. In Deutschland seien monetäre Familienleistungen stark einkommensunabhängig ausgestaltet. In anderen europäischen Ländern, die gezielter einkommensschwache Haushalte begünstigten, seien die Verteilungswirkungen größer.

Die gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe von Kindern aus einkommensarmen Familien will die Bundesregierung über die Leistungen für Bildung und Teilhabe fördern. Daneben soll der Ausbau der Kindertagesbetreuung und der Sprachförderung in Kindertageseinrichtungen die Bildungsteilhabe unterstützungsbedürftiger Kinder verbessern. Auch der Ausbau von Kindertagesstätten zu Familienbeziehungsweise Eltern-Kind-Zentren, die Einrichtung familien- und kinderfreundlicher Infrastrukturen sowie der Ausbau generationenübergreifender Angebote in benachteiligten Stadtteilen sollen die Teilhabe von einkommensschwachen Familien fördern.

**Bewertung**

Der Deutsche Caritasverband beobachtet mit Sorge, dass insbesondere Kinder aus einkommensschwachen Familien geringere Bildungschancen, einen schlechteren Gesundheitszustand und eine geringere soziale Teilhabe aufweisen als Kinder aus wohlhabenderen Familien. Dies gilt insbesondere für die stark armutsgefährdeten

Familien mit nur einem Elternteil, mit Migrationshintergrund beziehungsweise mit drei oder mehreren Kindern.

Die von der Bundesregierung dargestellten Maßnahmen in Form von Erhalt und Ausbau Früher Hilfen, familienunterstützenden Dienstleistungen, Hilfen und Beratungen sowie der Ausbau und die Qualitätssicherung der Kindertagesbetreuung können nach Auffassung des DCV dazu beitragen, diesen Kindern bessere Teilhabechancen zu eröffnen und ihre Eltern zu entlasten.

Allerdings erreichen die monetären Familienleistungen gerade bei einkommensschwachen Familien oft nicht das Ziel, sie aus dem Armutsrisiko zu holen. So werden Kindergeld und bei Eltern, die vor Geburt des Kindes nicht erwerbstätig waren, auch das Elterngeld (seit 2011) in voller Höhe auf das Arbeitslosengeld II und Sozialgeld angerechnet. Die Leistungen müssen also zur Deckung des Existenzminimums eingesetzt werden. Sie können folglich weder zusätzliche familienbedingte Lasten kompensieren noch familiäre Leistungen honorieren. Der Kin-



derzuschlag ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes das richtige Förderinstrument für Eltern, die zwar ihren eigenen, nicht aber den Lebensunterhalt ihrer Kinder sicherstellen können. Familien sollen nicht durch die Geburt ihrer Kinder bedürftig im Sinne des SGB II werden. Das Förderinstrument greift allerdings derzeit nur bei Familien in einem kleinen Einkommenssegment. Das zeigt auch die immer noch relativ geringe Zahl der damit geförderten Familien. Der Kinderzuschlag muss nach der Ansicht der Caritas so konzipiert werden, dass er deutlich mehr Familien erreicht.

### Lösung

Der Deutsche Caritasverband fordert, dass Familien mit niedrigen Einkommen und hohen Armutsrisiken, insbesondere Alleinerziehende, Familien mit Migrationshintergrund und Familien mit mehreren Kindern, stärker unterstützt werden müssen. Über eine eigene einkommensabhängige Kindergrundsicherung sollten die existenziellen Bedarfe von mehr Familien finanziert werden. Dafür ist der Kinderzuschlag deutlich auszubauen, indem die Begrenzung durch eine Höchstehemengengrenze entfällt und die Abschmelzrate sinkt (vgl. DCV-Konzept zur Bekämpfung der Kinderarmut unter [www.caritas.de/kinderarmut\\_spezial](http://www.caritas.de/kinderarmut_spezial)). Auch die Bildungs- und Teilhabeleistungen sollten unbürokratischer ausgestaltet werden.

Die Leistungen von Familien in den ersten drei Lebensjahren der Kinder sind besonders zu honorieren. Daher sollte das Elterngeld zusammen mit dem Betreuungsgeld zu einem einkommensunabhängigen Familienleistungsausgleich für alle Familien weiterentwickelt werden. Unabhängig von der Inanspruchnahme einer öffentlich geförderten Kinderbetreuung könnte es in Höhe des derzeitigen Elterngeld-Sockelbetrages von 300 Euro für die ersten drei Jahre gewährt werden. Eine Kumulierung dieser Leistung im ersten Jahr oder den ersten beiden Jahren soll möglich sein. Der neue Familienleistungsausgleich sollte in Höhe des Sockelbetrages

von 300 Euro nicht auf SGB-II- und SGB-XII-Leistungen sowie den Kinderzuschlag angerechnet werden.

## Erwerbsbeteiligung von Familien

### Situation

Eltern müssen familiäre Aufgaben und Erwerbsbeteiligung vereinbaren, auch und gerade um ihre Existenz zu sichern. Die Erwerbsbeteiligung der Väter ändert sich durch eine Familiengründung allerdings bislang kaum. Vielmehr würden, so der Bericht, gerade Frauen wegen der Kindererziehung länger aus dem Erwerbsleben aussteigen. Sie kehrten häufig auf Stellen unterhalb ihrer beruflichen Qualifikation zurück oder arbeiteten in Teilzeit. Beides sei mit Einkommensverlusten verbunden. Ziel der Bundesregierung sei es daher, insbesondere mehr Müttern eine gegebenenfalls auch umfangreichere Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. Mittels verschiedener Maßnahmen, insbesondere mit Hilfe des Elterngelds, unterstütze die Bundesregierung einen schnelleren beruflichen Wiedereinstieg von Müttern. Dies entspreche auch den Wünschen der Eltern. Ein begrenzter Ausstieg für die Pflege von Angehörigen werde durch die Familienpflegezeit ermöglicht.

Ebenfalls wichtig seien familienbewusste Arbeitszeiten. Nur ein gutes Drittel der berufstätigen Eltern mit Kindern unter 18 Jahren ist mit seinen Arbeitszeiten zufrieden. Eltern möchten durchschnittlich zwischen 25 und 35 Wochenstunden arbeiten. In der Realität reduzieren aber vor allem die Mütter die Erwerbstätigkeit. Von den erwerbstätigen Müttern sind 69 Prozent teilzeitbeschäftigt, bei Vätern sind es sechs Prozent. 20 Prozent der Mütter, die mehrheitlich in Teilzeit arbeiten, würden ihre Wochenstundenzahl gerne erhöhen. 60 Prozent der Väter und 41 Prozent der vollzeitbeschäftigten Mütter würden gerne weniger arbeiten.

### Bewertung

Der Deutsche Caritasverband teilt die Einschätzung, dass Erwerbstätigkeit das

beste Instrument ist, um Armutsrisiken zu vermeiden. Familienunfreundliche Arbeitszeiten erschweren indes die Möglichkeit, Familie und Beruf miteinander zu verbinden. Hier bedarf es einer Verbesserung – auch um zu erreichen, dass Paare die Familienarbeit zu gleichen Teilen übernehmen. Bislang übernehmen diese Arbeit vor allem die Mütter. Gerade für Eltern, die schon in jungen Jahren eine Familie gegründet haben, sind herkömmliche Ausbildungsgänge oder Maßnahmen zum Nachholen des Schulabschlusses, die ganztags angeboten werden, nicht tauglich. Diese müssen vielmehr familienfreundlich ausgestaltet werden. So können Eltern die „rush hour of life“ souveräner bewältigen und auch Ausbildung und Kindererziehung besser miteinander vereinbaren.

Eine bessere Unterstützung brauchen auch Menschen, die ihre Familienangehörigen pflegen und in dieser Zeit ihre Erwerbstätigkeit reduzieren. Zwar gibt es nun die Familienpflegezeit, nach der das Erwerbseinkommen über diese Zeiträume besser verteilt werden kann. Die pflegenden Angehörigen haben indes keinen gesetzlichen Anspruch, um diese Rechte durchzusetzen, sondern sie hängen vom Einverständnis des Arbeitgebers ab.

### Lösung

Zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist ein Ausbau von Qualifizierungs-, Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in Teilzeit ebenso notwendig wie mehr Arbeitsplätze mit flexiblen Arbeitszeiten. Der Ausbau der Angebote zur Kinderbetreuung muss vorangetrieben werden (siehe 3. Bildung: Chancengerechtigkeit in der frühkindlichen Bildung).

Ein Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit soll für pflegende Angehörige eingeführt werden.

## 7. Erhöhtes Armutsrisiko Alleinerziehender

### Erwerbsbeteiligung und Sicherung des Lebensunterhalts

#### Situation

Der Bericht geht in vier eigenen Kapiteln ausführlich auf die Einkommenssituation der Alleinerziehenden ein. Es wird dargestellt, dass die vorwiegend weiblichen Alleinerziehenden überdurchschnittlich häufig armutsgefährdet sind. Alleinerziehende liegen mit rund 40 Prozent zu einem erheblich höheren Anteil unter der Armutsrisikogrenze von 60 Prozent des Medianeinkommens als der Durchschnitt aller Haushalte. Drei Viertel der Alleinerziehenden mit kleinen Kindern haben einen niedrigen Lebensstandard. Alleinerziehende bezögen auch häufiger Arbeitslosengeld II als Paarfamilien: Von den 3.423.000 Bedarfsgemeinschaften im Jahr 2011 sind 628.000 Alleinerziehende und 499.000 Paare/Partner mit Kindern. Alleinerziehende und ihre rund 949.000 Kinder verblieben zudem besonders lange im Leistungsbezug.

Grund dafür sei nicht nur die Schwierigkeit, die Betreuung der Kinder während einer Erwerbstätigkeit sicherzustellen, sondern auch jahrelange Erwerbsunterbrechung und fehlende Qualifikation. Der Anteil der Mütter, die einen geringen Bildungsstand aufweisen, liegt bei den Alleinerziehenden mit 23 Prozent höher als bei Müttern in Paarfamilien (16 Prozent). Die Erwerbsbeteiligung dieser Alleinerziehenden mit niedrigem Bildungsstand stellt eine Herausforderung dar. Zwar würden über ein Drittel (2011: 34 Prozent) der Leistungen nach dem SGB II beziehenden Alleinerziehenden einer Erwerbstätigkeit nachgehen („Aufstocker“), dies aber überwiegend in Teilzeit und in geringfügiger Beschäftigung. Rund sechs Prozent der alleinerziehenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mussten trotz Vollzeittätigkeit aufstockende Leistungen in Anspruch

nehmen, um den Bedarf des Haushalts decken zu können.

Auch gemessen am Zugang zu einem gewissen Lebensstandard sind Haushalte von Alleinerziehenden gegenüber der Gesamtbevölkerung im Durchschnitt schlechtergestellt. Der Wert für materielle Deprivation, der den beschränkten Zugang zu Fernseher, Urlaub etc. misst, liegt bei Haushalten von Alleinerziehenden bei 17 Prozent gegenüber fünf Prozent in der Gesamtbevölkerung.

Männer sind weniger und anders von dieser Problematik betroffen. Vier von fünf alleinerziehenden Vätern haben häufiger nur ein meist älteres Kind zu betreuen. Dies liegt daran, dass sie die Kinder erst „übernehmen“, wenn diese schon im Schulalter sind. Väter arbeiten dann ganz überwiegend in Vollzeit (Mikrozensus 2011: 70 Prozent).

Vor diesem Hintergrund und mit dem Wissen, dass Kinder aus einkommenschwachen Familien geringere Bildungschancen, einen schlechteren Gesundheitszustand und eine geringere soziale Teilhabe aufweisen, empfiehlt der Bericht, mittels bildungs- und ausbildungspolitischer Anstrengungen mehr Alleinerziehende für den Arbeitsmarkt zu aktivieren, insbesondere auch über mehr Teilzeitausbildungsangebote für Alleinerziehende.

#### Bewertung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt es, dass die Bundesregierung die berufliche Eingliederung von Alleinerziehenden vorantreibt, etwa über Förderprogramme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS). Viele Alleinerziehende wünschen sich eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit, und diese ist das wirksamste Mittel, um Armutsrisiken zu vermeiden. Wenn fast ein Fünftel der aufstockenden Alleinerziehenden trotz Vollzeittätigkeit den Bedarf des Haushalts nicht vollständig decken kann, liegt das

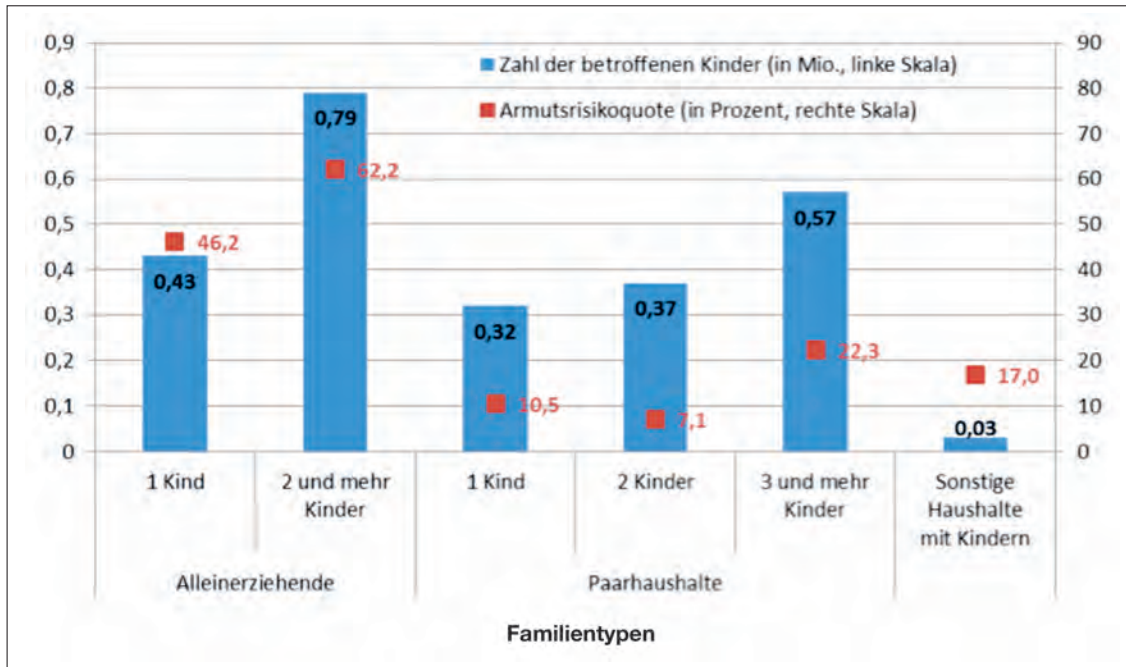
vorwiegend an ihrer geringen Qualifikation und niedrigen Löhnen. Aus armutspolitischer Sicht ist es daher wichtig, die Ausbildung oder das Nachholen von Schulabschlüssen familienfreundlich zu gestalten.

Alleinerziehende, die sich beruflich qualifizieren wollen, profitieren von Teilzeitausbildungen und Möglichkeiten, Schulabschlüsse nachzuholen, bei denen ihre Zeitbedarfe berücksichtigt werden.

Aber auch das Unterhaltsrecht sollte Teilzeitarbeit ermöglichen. Seit 2008 haben geschiedene Alleinerziehende nur noch bis zum dritten Lebensjahr des Kindes einen Anspruch auf Betreuungunterhalt. Danach gilt auch für den alleinerziehenden Elternteil die Vollzeit-Erwerbspflicht, wenn eine Betreuungsmöglichkeit gegeben ist. Dabei wurde außer Acht gelassen, dass Alleinerziehende selbst bei besten Kinderbetreuungsmöglichkeiten noch Zeit brauchen für Care-Arbeiten rund um Kind und Haushalt. Es muss anerkannt werden, dass familiäre Fürsorge neben finanziellen Ressourcen auch Zeit, Flexibilität und Kraft erfordert. Wenn Alleinerziehende aus triftigen Gründen nur in Teilzeit arbeiten können, sollte dies auch im Unterhaltsrecht anerkannt werden. Ihr ehemaliger Partner sollte daher verpflichtet sein, auch über das dritte Lebensjahr des Kindes hinaus ergänzend Unterhalt zu leisten. Hinzu kommt, dass alleinerziehende Mütter nach einer Trennung oder Scheidung in der Regel relativ schlechte berufliche Startchancen haben, wenn sie ihre berufliche Entwicklung zugunsten ihrer Familie zurückgestellt haben, insbesondere wenn sie noch gar keine berufliche Qualifizierung erlangt haben.

Alleinerziehende nehmen Hilfen zur Erziehung überproportional in Anspruch. Im Jahr 2010 wurden bei über 40 Prozent der in diesem Jahr begonnenen Hilfen zur Erziehung Kinder und Jugendliche einbe-

Abb. 7: Armutsrisikoquote von Kindern in Deutschland nach Familientypen, 2009



Quelle: SOEP 2010, Berechnungen von Prognos auf Basis von Einkommen aus dem Jahr 2009 (ARB, Schaubild B II.4.3).

zogen, die in Haushalten von Alleinerziehenden lebten. Dies sollte ernst genommen werden und es sollten Maßnahmen ergriffen werden, die sich nicht allein auf den Arbeitsmarkt beschränken.

Um gesellschaftliche Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Alleinerziehenden nachhaltig zu verbessern, muss Ganztagsbetreuung ausgebaut und müssen Kindertageseinrichtungen zu familienbeziehungsweise Eltern-Kind-Zentren umgestaltet werden. Daneben muss es alleinerziehenden Eltern weiterhin möglich sein, teilweise auf eine eigene Erwerbstätigkeit zugunsten der persönlichen Betreuung ihrer Kinder zu verzichten.

Die Phase des Alleinerziehens kann nur durch neue Partnerschaften überwunden werden. Es ist festzustellen, dass nach acht Jahren immer noch fast die Hälfte der Alleinerziehenden alleine ist. Ein Grund hierfür liegt sicher auch in der partnerschaftsverhindernden Regelung im SGB II, nach der der neue Partner auch für den Lebensunterhalt der Kinder

im gemeinsamen Haushalt aufkommen muss.

Der Unterhaltsvorschuss als besondere Leistung für Kinder von Alleinerziehenden, deren barunterhaltspflichtiger Elternteil seinen Unterhaltszahlungen nicht vollständig oder unregelmäßig nachkommt, entfaltet derzeit nur eine begrenzte Wirkung: Er wird nur für Kinder bis zur Vollendung des zwölften Lebensjahres und für maximal 72 Monate gezahlt. Die Höhe des Unterhaltsvorschusses richtet sich, wie der Unterhalt, nach dem monatlichen Mindestunterhalt. Im Gegensatz zum zahlenden Unterhalt, bei dem vom Mindestunterhalt nur das hälftige Kindergeld abgezogen wird, wird es beim Unterhaltsvorschuss vollständig abgezogen.

#### Lösung

Zur besseren Integration von Alleinerziehenden in den Arbeitsmarkt braucht es ein verstärktes Angebot von Teilzeitausbildung, Ausbildungsgängen mit sozialpädagogischer Begleitung und familienfreundli-

chen Formen des Nachholens von Schulabschlüssen. Auch im Unterhaltsrecht muss Teilzeitarbeit möglich sein, ohne dass Unterhaltsansprüche vollständig entfallen. Zudem ist der Ansatz der Bundesregierung richtig, Rückkehrmöglichkeiten aus Teilzeit zu verbessern. Darüber hinaus braucht es qualifizierte, bezahlbare, flexible, wohnortnahe Kinderbetreuungsangebote mit ganztägigen Betreuungszeiten für Kinder aller Altersgruppen.

Der Unterhaltsvorschuss muss erhalten und verbessert werden: Die Anspruchsdauer sollte verlängert und die Altersgrenze der berechtigten Kinder muss von zwölf auf 18 Jahre erhöht werden. Im ersten Schritt sollte mindestens die im Koalitionsvertrag geplante Erhöhung der Altersgrenze auf das 14. Lebensjahr und die entsprechende Ausweitung des Bezugszeitraums um weitere 24 Monate erfolgen. Um dem Armutsrisiko besser entgegenzuwirken, sollte das Kindergeld auf den Unterhaltsvorschuss ebenfalls nur hälftig angerechnet werden. →



## Neue Partnerschaften von Alleinerziehenden

### Situation

Auch wenn das „Alleinerziehen“ für viele nur eine Lebensphase ist: Alleinerziehende sind statistisch betrachtet besonders gefährdet, längerfristig mit einem Armutsrisiko zu leben. Etwa die Hälfte der Frauen, die alleinerziehend werden, muss damit rechnen, nach acht Jahren immer noch alleinerziehend zu sein. Nur jede dritte Alleinerziehende, die in einer Beziehung lebt, wohnt mit dem Partner zusammen. Ein Grund dafür sind die Regelungen im SGB II: Zieht der neue Partner in den

Haushalt von Alleinerziehenden, wird sein Einkommen auf den Lebensunterhaltsbedarf der Kinder im Haushalt angerechnet. Bei ausreichendem Einkommen entfällt das Sozialgeld für die Kinder gänzlich.

### Bewertung

Die derzeitigen Regelungen im SGB II zur Anrechnung von Partnereinkommen stellen für neue Partner eine Hürde dar, mit Alleinerziehenden zusammenzuziehen. Durch den Zusammenzug der Partner verliert der Elternteil bereits seinen Mehrbedarf für Alleinerziehende, und das Partnereinkommen wird sowohl auf seinen

Bedarf als auch auf den seines Kindes angerechnet. Diese Regelung widerspricht dem Unterhaltsrecht, nach dem nur leibliche Elternteile oder solche, die Kinder adoptiert haben, zur Sicherstellung des Lebensunterhalts des Kindes verpflichtet sind.

### Lösung

Das Einkommen von Partnern, die mit Alleinerziehenden zusammenziehen, darf – auch bei erfolgter Heirat – nicht auf den Lebensunterhaltsbedarf der Kinder angerechnet werden. § 7 Abs. 3 SGB II ist entsprechend zu ändern.

# 8. Altersarmut

## Materielle Altersarmut

### Situation

Nach dem Bericht stellt Altersarmut derzeit kein Problem dar: Die Armutsrisikquote der über 65-Jährigen liegt im Berichtszeitraum konstant leicht unterhalb der der Gesamtbevölkerung.<sup>14</sup> Lediglich im Jahr 2011 ergebe sich ein etwas höherer Wert. Menschen im Rentenalter leiden zudem deutlich seltener unter materieller Deprivation, also einer Entbehrung von bestimmten Mitteln, als der Durchschnittsbürger.<sup>15</sup> Auch der Bezug von staatlichen Transfers ist seltener: Während im Schnitt bei knapp jedem zehnten Bürger die Sozialhilfe oder die Jobcenterträger einen Teil des Lebensunterhalts finanzieren, erhält nur etwa jeder vierzigste über 65-Jährige solche Leistungen (2,6 Prozent). Allerdings beziehen etwa noch einmal so viele Rentnerhaushalte Wohngeld.<sup>16</sup> Zu den älteren einkommensarmen Menschen zählen deutlich mehr Frauen als Männer und mehr alleinlebende Alte als Paare.<sup>17</sup> Haushalte mit alten Menschen ab 65 Jahren haben deutlich mehr Vermögen als der Durchschnittshaushalt, auch wenn das mit zunehmendem Alter wieder sinkt.<sup>18</sup> Eine Prognose für die Zukunft gibt

der Bericht nicht ab: Entscheidend für die Höhe der Altersarmut in Zukunft seien das Niveau der Entlohnung und die private Vorsorge.

Als Maßnahme plant die Bundesregierung eine Lebensleistungsrente für Menschen, die langjährig gearbeitet haben, privat vorgesorgt haben und dennoch eine niedrige Rente erwarten. Außerdem will sie die finanziellen Spielräume für eine bessere Honorierung der Erziehungszeiten vor 1992 für Elternteile von Mehrfamilien prüfen.

### Bewertung

Das Ausmaß der Einkommensarmut im Alter wird im Bericht deutlich unterschätzt: Nach neuesten Erkenntnissen gibt es gerade bei den alten Menschen einen nennenswerten Anteil an sogenannten verdeckt armen Menschen, die keine Grundsicherung im Alter beziehen, obwohl sie bedürftig sind. Nach Schätzungen liegt dieser Anteil zwischen 57 und 68 Prozent im Jahr 2007, wobei der Anteil über die Jahre zuvor konstant blieb. Dieser Anteil ist auch deutlich höher als bei Menschen unter 65 Jahren (32 bis 39 Prozent).<sup>19</sup> Nach Ansicht der Caritas muss sicherge-

stellt sein, dass die Grundsicherung im Alter die Bedürftigen auch wirklich erreicht.

Die von der Regierung geplante „Lebensleistungsrente“ setzt nur bei denen an, die lange Jahre gearbeitet haben und nur eine geringe Rente bekommen. Die Hürden für den Bezug der Zuschussrente sind allerdings mit der Notwendigkeit des Erwerbs von 40 Beitragsjahren zuzüglich privater Vorsorge sehr hoch. Insbesondere von Menschen mit brüchigen Erwerbsbiografien sind sie kaum zu schaffen. Auch wenn die Erziehungs- und Pflegezeiten in der geplanten Lebensleistungsrente gut berücksichtigt werden, erreicht diese Maßnahme nur wenige Menschen. Notwendig ist nach Ansicht der Caritas indes eine bessere Berücksichtigung von Erziehungs- und Pflegezeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung selbst. Wer vor 1992 Kinder bekommen hat, erhält hierfür deutlich weniger Anwartschaften gutgeschrieben als bei späterer Geburt. Die Caritas begrüßt daher, dass die Bundesregierung hier Verbesserungen prüfen will. Auch braucht es für Menschen mit niedrigem Einkommen Anreize, für das Alter privat vorzusorgen. Derzeit werden diese priva-

ten Renten auf die Grundsicherung im Alter angerechnet.

### Lösung

Um die verdeckte Armut im Alter zu bekämpfen, fordert der Deutsche Caritasverband, dass alle Menschen ab 65 Jahren, unabhängig davon, ob sie Rente beziehen oder nicht, darüber aufgeklärt werden, dass sie gegebenenfalls Grundsicherung im Alter beziehen können. Ängste der älteren Menschen, umziehen zu müssen oder dass ihre Kinder für die Grundsicherung zahlen müssen, sollten zielgerichtet ausgeräumt werden.

Damit sich private Vorsorge auch für Menschen mit niedrigem Einkommen lohnt, fordert die Caritas, die Erträge in Höhe von 100 Euro monatlich nicht auf die Grundsicherung im Alter anzurechnen.

Die geplante Lebensleistungsrente muss auch Menschen erreichen, die gewisse Brüche in ihrer Erwerbsbiografie nicht vermeiden konnten. Dazu sind die Voraussetzungen der 40 Beitragsjahre abzumildern und auch vom Erfordernis der zusätzlichen privaten Altersvorsorge Abstand zu nehmen, um das Alles-oder-nichts-Prinzip zu durchbrechen.

Im Rentensystem fordert die Caritas bessere Berücksichtigung der Erziehungszeiten von allen Müttern (unabhängig vom Geburtsjahr des Kindes) und eine pflegestufenunabhängige Berechnung der Rentenversicherungsbeiträge für pflegende Angehörige.

## Soziale Teilhabe im Alter

### Situation

Positiv an der Lebenslage Alter ist nach dem Bericht, dass ältere Menschen zufriedener sind als der Durchschnitt in Deutschland.<sup>20</sup> Sie sind etwas häufiger als der Bevölkerungsdurchschnitt Mitglied in Vereinen und Organisationen.<sup>21</sup> Auch gelänge soziale Teilhabe. So berichten nur sechs Prozent der Älteren, dass sie niemanden haben, um persönliche Angelegenheiten zu besprechen. Sie liegen damit nur unwesentlich (0,8 Prozentpunkte) über dem Anteil der 30- bis 64-Jährigen. Aller-

dings zeigen die Tabellen am Ende des Berichts auch, dass fast jeder dritte alte Mensch nur wenige soziale Kontakte, also weniger als einmal im Monat Kontakt zu Freunden, Verwandten oder Nachbarn, hat.<sup>22</sup> Dieser Anteil ist höher als beim Durchschnittsbürger.<sup>23</sup> Die überwiegende Mehrheit der über 65-Jährigen lebt in Paarhaushalten. Einsam sind alte Menschen dem Bericht zufolge insbesondere nach dem Tod des Partners, bei Kinderlosigkeit oder bei Krankheit. Diese Verluste könnten durch neue Aufgaben in der Fami-

lie (Enkelpflege), durch Intensivierung von Freundschaften oder auch durch ehrenamtliches Engagement (teilweise) kompensiert werden.<sup>24</sup> Die Bundesregierung fördert daher Mehrgenerationenhäuser und hat mit dem Bundesfreiwilligendienst ein neues Angebot für Ältere eingeführt.

### Bewertung

Soziale Teilhabe gelingt nur durch Kontakte zu Menschen. Die Caritas sieht mit Sorge, dass etwa jeder dritte ältere Mensch

**Tab. 1: Wenige soziale Kontakte**

|                               | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 | 2009 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|
| <b>Insgesamt<sup>1)</sup></b> | 22,4 | 23,6 | 22,7 | 21,5 | 21,9 |
| <b>Geschlecht</b>             |      |      |      |      |      |
| Männer                        | 23,1 | 25,0 | 23,8 | 22,8 | 22,9 |
| Frauen                        | 21,7 | 22,5 | 21,7 | 20,3 | 21,0 |
| <b>Altersgruppe</b>           |      |      |      |      |      |
| 18 bis 29                     | 8,2  | 6,2  | 7,1  | 6,8  | 6,5  |
| 30 bis 44                     | 8,2  | 8,9  | 8,8  | 17,7 | 15,7 |
| 45 bis 54                     | 18,1 | 17,9 | 19,4 | 25,3 | 26,8 |
| 55 bis 64                     | 26,4 | 26,6 | 25,4 | 27,0 | 26,1 |
| 65 bis 74                     | 28,0 | 30,9 | 28,8 | 26,7 | 31,0 |
| ab 75                         | 28,0 | 32,1 | 28,7 | 33,8 | 35,0 |
| <b>Bildung</b>                |      |      |      |      |      |
| niedrig                       | 26,9 | 28,1 | 27,1 | 25,2 | 27,7 |
| mittel                        | 21,8 | 24,4 | 22,6 | 21,9 | 21,6 |
| hoch                          | 20,0 | 19,8 | 20,9 | 19,0 | 15,6 |
| <b>Migrationshintergrund</b>  |      |      |      |      |      |
| ohne                          | 22,8 | 24,1 | 23,0 | 21,7 | 22,4 |
| mit                           | 19,8 | 20,6 | 21,0 | 20,4 | 19,7 |
| <b>Armutsrisiko</b>           |      |      |      |      |      |
| ohne                          | 21,9 | 23,2 | 21,9 | 20,6 | 21,3 |
| mit                           | 25,7 | 27,1 | 27,5 | 27,5 | 25,4 |

1) Weniger als einmal im Monat Kontakt zu Freunden, Verwandten, Nachbarn. Quelle: Berechnungen des ISG Köln auf Basis SOEP (ARB, Tabelle A.8).

seltener als einmal im Monat Kontakt zu Freunden, Verwandten oder Nachbarn hat. Diese Menschen brauchen Unterstützung, damit sie wieder am Leben in der Gesellschaft teilnehmen können. Das ist nicht nur für ihr Wohlbefinden und ihre seelische Gesundheit wichtig. Studien zeigen, dass der Mangel an sozialen Kontakten auch ein Erkrankungsrisiko und ein Risiko früherer Sterblichkeit darstellt.<sup>25</sup> Die von der Bundesregierung geförderten Mehrgenerationenhäuser und die Öffnung des Bundesfreiwilligendienstes für Ältere begrüßt die Caritas. Allerdings braucht es dauerhafte und verlässliche Strukturen, um die sozialen Kontakte älterer Menschen zu fördern und aufrechtzuerhalten.

#### Lösung

Die Caritas fordert den bedarfsgerechten flächendeckenden Aufbau von Infrastruktureinrichtungen (Mehrgenerationenhäuser, Freiwilligen-Zentren, Freiwilligenagenturen und Ähnlichem) sowie eine nachhaltige Absicherung der schon jetzt bestehenden Angebote. Bund, Länder und Kommunen müssen sich auf ein schon länger gefordertes und längst überfälliges Finanzierungskonzept verständigen. Viele Ältere sind mit der Aufgabe überfordert, die für sie erforderlichen Unterstützungs- und Versorgungsangebote zu sichten und gezielt auszuwählen. Infrastruktureinrichtungen leisten einen wesentlichen Beitrag zur stärkeren Unterstützung von ehrenamtlichen Strukturen (Nachbarschaftshilfen, Fahrdienste zu kulturellen Angeboten oder Freunden, Seniorentreffs), die gerade bei eingeschränkter Mobilität die soziale Teilhabe Älterer fördern. Im Pflege-Neuausrichtungsgesetz wurde gerade die Einbeziehung des nichtberuflichen Unterstützungssystems (Angehörige, Nachbarn, Freunde, Menschen, die Verantwortung für andere übernehmen) in die Unterstützung und Begleitung pflegebedürftiger Menschen in ersten Ansätzen verbessert. Dieser Aspekt sollte weiter ausgebaut werden. Die Kirche und ihre Caritas sehen sich in der Pflicht, solche Angebote aufzubauen

oder weiterzuführen. Darüber hinaus sieht sie sich in der Verpflichtung, Älteren die Bedeutung von sozialen Beziehungsnetzwerken zu verdeutlichen und sie zu befähigen, solche Kontakte aufzubauen und zu halten. Letztlich ist jeder Einzelne aufgerufen, soziale Beziehungen auch schon im jüngeren und mittleren Alter aufzubauen und zu pflegen, um im Alter nicht alleine zu sein.

## Gesundheit, Mobilität und Wohnen im Alter

#### Situation

Die Belastungen Älterer wachsen mit zunehmendem Alter. Ab 75 Jahren nehmen die gesundheitlichen Einschränkungen (chronische Krankheiten, Beeinträchtigungen von Sehen, Hören, Mobilität) nach dem Bericht deutlich zu. Knapp die Hälfte aller Menschen mit anerkannter Schwerbehinderung ist über 65 Jahre alt. Gesundheit hängt aber auch vom Einkommen ab. Während knapp über 20 Prozent der über 65-Jährigen mit relativ geringem Einkommen gesundheitlich beeinträchtigt sind, sind es bei den Menschen mit dem höchsten Einkommen nur knapp über zehn Prozent. Ab 85 Jahren sind vielfach die Basisaktivitäten eingeschränkt, so dass Pflegebedarf besteht. Der weit überwiegende Anteil der Menschen wünscht sich auch im Alter einen Verbleib in der eigenen Wohnung. Allerdings ist bislang nur ein Prozent aller Wohnungen altersgerecht ausgestaltet, beziehungsweise sieben Prozent der Wohnungen von mobilitätseingeschränkten Senioren.<sup>26</sup> Gerade in Randlagen und Siedlungen außerhalb von geschlossenen Ortschaften ist wegen eingeschränkter Infrastruktur ein selbstbestimmtes Leben erschwert.

#### Bewertung

Gerade einkommensschwache Personen leiden unter finanziellen Belastungen bei der Versorgung mit Heil- und Hilfsmitteln bei längeren Krankheiten und dem Zugang zu ärztlicher Behandlung (Zuzahlungen, Fahrtkosten etc.). Mit Sorge betrachtet der Deutsche Caritasverband,

dass bislang wenige Wohnungen barrierefrei sind. Hier bedarf es weiterer Anstrengungen, um den Verbleib in der eigenen Wohnung zu ermöglichen. Dies gilt insbesondere auch bei Pflegebedürftigkeit.

Das Initiativprogramm des Bundes zur Gründung von ambulanten Wohngruppen fördert den altersgerechten (Um-)Bau von Wohnungen, ist jedoch bis 31. Dezember 2015 befristet und erreicht demenzerkrankte Personen nicht. Sinnvoll sind auch die Zuschüsse der Pflegeversicherung zur Verbesserung des individuellen Wohnumfeldes.

#### Lösung

Der altersgerechte (Um-)Bau von Wohnungen sollte stärker gefördert werden. Die Gründungszuschüsse für altersgerechte oder barrierefreie Umbaumaßnahmen sollten verlängert werden und auch demenzerkrankte Personen erreichen. Die Caritas fordert, dass bedürftigen älteren Menschen, die dauerhaft auf nicht verschreibungspflichtige Medikamente angewiesen sind, die Kosten hierfür vom Sozialhilfeträger erstattet bekommen. Gleiches gilt für Fahrtkosten zu medizinisch notwendigen Behandlungen vom Arzt. Für die Förderung einer möglichst wohnortnahen Infrastruktur im ländlichen Raum sind eigenständige Konzepte (weiter) zu entwickeln oder Mittelzentren aufzubauen. Dazu gehört auch die Förderung der Telemedizin in Verbindung mit der Delegation und/oder Übertragung bestimmter ärztlicher Tätigkeiten an Pflegepersonal. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit, altersgerecht zu planen, muss bei privaten Entscheidern deutlich gefördert werden.

## 9. Armut und Gesundheit

Bild: Albert Josef Schmidt



Gesundheitliche Prävention muss möglichst früh einsetzen.

### Situation

Nach dem Bericht variieren die gesundheitlichen Risiken zwischen Menschen mit hohem und Menschen mit niedrigem sozioökonomischem Status weiterhin deutlich. Armutsgefährdete Menschen sind von bestimmten Krankheiten, wie zum Beispiel Krebs, Herzinfarkt, Diabetes und chronischer Bronchitis, nach wie vor stärker betroffen beziehungsweise gefährdet<sup>27</sup> als andere und verfügen über weniger Bewältigungsstrategien. Zudem sind sie insgesamt stärker gesundheitlich beeinträchtigt als Menschen mit höherem Einkommen: So beschreiben von ihnen 12,7 Prozent der Männer beziehungsweise 13,4 Prozent der Frauen ihren Gesundheitszustand als „weniger gut“ oder „schlecht“ und weisen funktionelle Beeinträchtigungen in drei von fünf Kategorien auf. Bei den Menschen mit höheren Einkommen (über 150 Prozent des Nettoäquivalenzeinkommens) liegt der Anteil dagegen bei nur 3,5 Prozent bei Männern beziehungsweise vier Prozent bei Frauen.

Damit hat sich die gesundheitliche Situation von Menschen mit einem Einkommen unter der Armutsrisikoschwelle in den Jahren 2004 bis 2010 kontinuierlich weiter verschlechtert.<sup>28</sup>

Bestimmend für die gesundheitliche Situation sind weiterhin Faktoren wie Bildung, Einkommen, beruflicher Status, Arbeitsbedingungen, Arbeitslosigkeit, Familienstand, Einbindung in soziale Netzwerke und Migrationshintergrund. Aber auch Umweltbelastungen wie Verkehrslärm, Luftschadstoffe und generell weniger Grün- und Freiflächen sowie eine höhere Verkehrsdichte in der Wohnumgebung von sozial benachteiligten Menschen sind ursächlich für eine schlechtere gesundheitliche Situation. Wegen größerer gesundheitlicher Belastungen im Berufsleben gehen Arbeiter häufiger krankheitsbedingt in Rente als Angestellte.

Es wurde ein nationaler und europaweiter Konsens hergestellt, dass Gesundheitsförderung und gesundheitliche Prävention mit dem Ziel der gesundheitlichen

Chancengleichheit zu stärken sei. Vor dem Hintergrund eines nationalen und europaweiten Zieles der Herstellung gesundheitlicher Chancengleichheit hat Deutschland den Kooperationsverbund zur „Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten“ ins Leben gerufen. Dieser sammelt und bewertet alle gesundheitsfördernden Angebote für sozial benachteiligte Menschen.

### Bewertung

Der Bericht weist die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen sozialer Lebenslage und Gesundheitszustand und seiner Gefährdung deutlich nach. Es fehlt jedoch eine klare Darstellung der unterschiedlich hohen Lebenserwartungen zwischen sozioökonomisch schlechter- und bessergestellten Menschen.

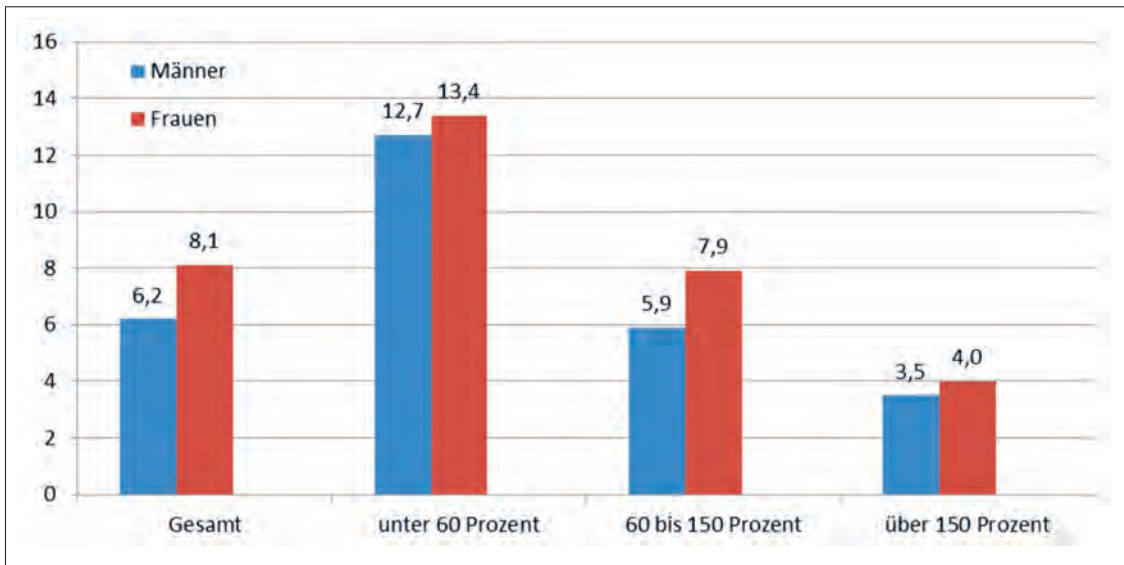
Um diesen Zusammenhang von Gesundheit und sozialer Situation zu durchbrechen, braucht es ein ganzheitliches Präventionskonzept, mit dem gerade sozial benachteiligte Menschen erreicht werden.

Die Sammlung und Auswertung der Angebote der Gesundheitsförderung und Prävention spezifisch für sozial benachteiligte Menschen ist ein erster richtiger Schritt. Gesundheitsförderung und Prävention müssen als Querschnittsthemen in allen Sektoren und auf allen politischen Ebenen Eingang finden.

Ein weiteres Anliegen ist es, Grundversicherungsempfänger(inne)n den Zugang zu Gesundheitsleistungen dadurch zu erleichtern, dass Zuzahlungen und Selbstbeteiligungen abgebaut oder reduziert werden.

Bei der Gesundheitsförderung und Partizipation ist die selbstbestimmte Teilhabe der Bürger zu verfolgen. Bei der Entwicklung von gesundheitsförderlichen Maßnahmen sind die Bürger von Anfang an einzubeziehen. Präventive Ansätze gelingen, wenn sie möglichst früh bei Kindern und Familien ansetzen. Entsprechende Angebote müssen im sozialen Nahraum



**Abb. 8: Gesundheitliche Beeinträchtigung nach Einkommensposition, 2010**

(Häufigkeiten in Prozent. Relative Einkommenspositionen: unter 60 Prozent, 60–150 Prozent und über 150 Prozent des Nettoäquivalenzeinkommens bezogen auf den gesellschaftlichen Mittelwert [Median]). Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (ARL, Einleitung).

erreichbar sein, langfristig angelegt sein und nachhaltig finanziert werden.

Will Gesundheitsförderung effektiv und nachhaltig wirken, so müssen die relevanten Sozialleistungen (SGB II, SGB V, SGB VI, SGB VII, SGB VIII, SGB IX, SGB XI und SGB XII) miteinander verknüpft werden können. Der DCV bedauert, dass das im Koalitionsvertrag vereinbarte Ziel der Verabschiedung einer nationalen Präventionsstrategie bisher noch nicht realisiert wurde beziehungsweise sich, so wie es aussieht, nur auf eine betriebliche Gesundheitsförderung beschränken wird.

### Lösung

Die Lebenserwartung von Menschen mit niedrigem sozioökonomischem Status ist im Schnitt acht bis elf Jahre niedriger als von bessergestellten Menschen.<sup>29</sup> Um die Entwicklungen und Handlungsnotwendigkeiten deutlich zu machen, ist der Bericht um eine vergleichende Darstellung der Lebenserwartung zwischen armen und reichen Menschen zu ergänzen. Um den Zusammenhang von Armut und einem schlechteren Gesundheitszustand zu durchbrechen, braucht Deutschland ein

ganzheitliches Präventionskonzept, mit dem gerade sozial benachteiligte Menschen erreicht werden. Eine Beschränkung allein auf die Förderung betrieblicher Gesundheitsförderung erreicht nicht diejenigen, die Gesundheitsförderung am nötigsten hätten. Notwendig ist auch eine bundesweite und örtliche Abstimmung und Koordination der Hilfen. Dafür sind bundesweit gültige gesundheitlichen Präventionsziele zu entwickeln und eine koordinierende Institution auf Bundesebene zu beauftragen beziehungsweise zu schaffen.

Prävention muss verstärkt früh einsetzen. Für Kinder ist der Aufbau von Präventionsketten mit Frühen Hilfen unter Beteiligung von Familienhebammen ebenso notwendig wie gesundheitsförderliche Programme in Schulen und Kindertagesstätten. Im Betrieb und bei arbeitslosen Menschen sind die Angebote von spezifischen gesundheitsförderlichen Maßnahmen zu intensivieren. Bei kranken und hilfsbedürftigen sowie in ihrer Mobilität eingeschränkten älteren Menschen wären präventive Hausbesuche sowie die Ausweitung eines Case-Managements zur Abstimmung der Behandlung zielführend. Zuzahlungen und Selbstbeteiligungen, die

sozial benachteiligten Menschen den Zugang zu gesundheitlichen Leistungen erschweren, müssen für diese abgebaut werden, niedrigschwellige Hilfen für besonders benachteiligte Menschen wie Wohnungslose und illegal aufhältige Menschen ausgebaut werden. Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung, Dienste und Einrichtungen muss vorangetrieben werden, damit Menschen mit Migrationshintergrund die gesundheitsfördernde und präventive Maßnahmen, aber auch die gesundheitlichen Leistungen besser wahrnehmen können.

Um eine selbstbestimmte Teilhabe der Bürger zu erreichen, sind vor Ort bezogen auf die unterschiedlichen Milieus Befähigungsstrategien erforderlich. Die Selbsthilfekräfte und die Potenziale des sozialen Nahraums sind zu aktivieren, Partizipation der Beteiligten bei der Entwicklung von gesundheitsförderlichen Maßnahmen vor Ort von Anfang an zu ermöglichen. Ziel führend wäre auch die Förderung integrierter Stadtentwicklung durch Ausbau der Programme zur sozialen Stadtentwicklung. Dazu müsste das Förderungsvolumen von Programmen wie „Soziale Stadt“ ausgeweitet werden.

# 10. Armut und Migration

Bild: Albert Josef Schmidt



Im Tafelladen wird es deutlich: Menschen mit Migrationshintergrund bilden nach wie vor eine der Gruppen, die am stärksten von Armut betroffen sind.

## Asylbewerber

### Situation

Im Bericht wird auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 9. Februar 2010 zu den Regelbedarfen im SGB II verwiesen, das eine Änderung des AsylbLG erforderlich mache. Die Bundesregierung arbeite derzeit an einem entsprechenden Gesetzentwurf. Die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaket würden von den Ländern seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auf freiwilliger Basis auch für Kinder und Jugendliche erbracht, die Leistungen nach § 3 AsylbLG erhalten. Mit Urteil vom 18. Juli 2012 hat das BVerfG festgestellt, dass die Leistungen des AsylbLG evident zu niedrig und dahingehend anzuheben sind, dass das menschenwürdige Existenzminimum gesichert ist.<sup>30</sup> Das Gericht ordnete eine sofortige und rückwirkende Anhebung der Leistungssätze an, die sich

an den Sätzen des SGB XII orientieren soll.

### Bewertung

Mit dem Urteil des BVerfG vom Juli 2012 wird deutlich, was schon mit dem Urteil des BVerfG vom 9. Februar 2010 klar war: Das AsylbLG deckt die notwendigen Bedarfe nicht. Die Leistungen müssen demnach auch für Asylbewerber(innen), Geduldete und Menschen mit bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln ein menschenwürdiges Existenzminimum sichern. Dazu gehört auch der Zugang zu den Leistungen für Bildung und Teilhabe. Es ist nicht nur unwürdig, sondern auch verfassungswidrig, Asylbewerber(inne)n bewusst nur Leistungen zu gewähren, die nicht geeignet sind, das Existenzminimum zu sichern. So verbietet es das BVerfG explizit, Leistungen zur Sicherung des menschenwürdigen Exis-

tenzminimums „migrationspolitisch zu relativieren“.

Auch das Sachleistungsprinzip, das seitens des BVerfG nicht explizit kritisiert wurde, stößt auf große Bedenken: Einerseits ist es wegen des hohen Verwaltungsaufwandes teurer als Geldleistungen. Andererseits hält es Menschen in Unmündigkeit und trägt auch dadurch zu Armut bei. Zumindest bei dauerhafter Gewährung verstößt auch das Sachleistungsprinzip gegen die Menschenwürde.

Dies wiegt umso schwerer vor dem Hintergrund, dass Asylbewerber(innen) im ersten Jahr einem Arbeitsverbot unterliegen und gehindert sind, ihre Lage durch eigene Erwerbstätigkeit zu verbessern. Auch danach ist wegen eines nur nachrangigen Arbeitsmarktzugangs und der Residenzpflicht ihre Arbeitsaufnahme erschwert.

### Lösung

Die Caritas fordert die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes. Das bedeutet, dass die bislang unter das AsylbLG fallenden Personengruppen in das bestehende Sozialleistungssystem einzubeziehen sind. Arbeitsverbote und Residenzpflicht sind aufzuheben.

## Menschen mit Duldung

### Situation

Ausländer(innen) mit Duldung werden im Bericht nicht eigens erwähnt.

### Bewertung

Trotz verschiedener Bleiberechtsregelungen leben in Deutschland noch immer circa 90.000 Menschen ohne Aufenthaltsrecht nur mit einer Duldung. Dieser Personenkreis ist leistungsberechtigt nach AsylbLG, unterliegt vielfach Arbeitsverboten (§ 10 Abs. 1, § 11 BeschVerfV) und hat im Übrigen über Jahre nur einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang (§ 10 Abs. 2 BeschVerfV). Weiter wird die Möglichkeit, durch eigene Arbeit ein Bleiberecht zu

erreichen oder wenigstens die materielle Not zu verringern, durch die Residenzpflicht erschwert.

Ein großer Teil der Geduldeten bleibt auf Dauer in Deutschland. Als Berechtigte nach AsylbLG stehen ihnen aber integrationsfördernde Leistungen nach SGB II oder der Integrationskursverordnung (IntV) nicht zu. Das Gleiche gilt für Familienleistungen wie das Kinder- oder das Elterngeld. Das BVerfG hat mit Beschluss vom 10. Juli 2012 (1 BvL 2/10) festgestellt, dass der Aufenthaltstitel an sich kein hinreichendes Kriterium ist, die Aufenthaltsperspektive von Ausländer(inne)n zu beurteilen. Das Gleiche sollte auch bei Ausländer(inne)n mit Duldung gelten. Derartige Leistungen sind erforderlich, um ihr Armutsrisiko zu senken.

#### Lösung

Geduldete müssen in das bestehende Sozialleistungssystem einbezogen werden. Arbeitsverbote und Residenzpflicht sind aufzuheben.

Menschen mit einer Duldung müssen zumindest nach einer Mindestaufenthaltsfrist Zugang zu Leistungen nach SGB II und Integrationskursverordnung sowie Kinder- und Elterngeld erhalten.

### Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität

#### Situation

Es wird im Bericht darauf verwiesen, dass mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz 2011 für Schulen und andere öffentliche Einrichtungen für Kinder und Jugendliche die Pflicht aufgehoben wurde, Daten über bekanntgewordene illegale Aufenthalte an die Ausländerbehörden zu übermitteln. Weitere Aussagen zu Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität enthält der Bericht nicht.

#### Bewertung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Aufhebung der Übermittlungspflicht, die er lange gefordert hat. Für eine Verminderung des Armutsrisikos muss schulische Bildung allen Kindern und Jugendlichen

mit Migrationshintergrund offenstehen. Hier hat die im Bericht genannte Änderung von § 87 AufenthG eine positive Entwicklung eingeleitet. Allerdings bestehen vor Ort teilweise noch bürokratische Hürden, die den Schulbesuch dennoch verhindern. Teilweise wird zum Beispiel von den Kindern verlangt, dass sie eine Meldebescheinigung vorlegen, über die sie nicht verfügen. Ferner wird Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität oftmals der Arbeitslohn vorenthalten. Ihnen ist es faktisch nicht möglich, diesen Arbeitslohn einzuklagen. Auch ihre gesundheitliche Versorgung ist schlecht und derzeit nur in medizinischen Notfällen zu erreichen.

#### Lösung

Um den Schulbesuch der Kinder in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität auch tatsächlich zu ermöglichen, müssen an einigen Orten kommunale Regelungen und Landesgesetze angepasst werden. Es muss zudem möglich sein, ohne Angst den Arbeitslohn einzuklagen.

Die gesundheitliche Versorgung dieser Menschen in Deutschland muss gesichert werden.

### Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt

#### Situation

Menschen mit Migrationshintergrund haben es auf dem Arbeitsmarkt nach wie vor schwerer als Menschen ohne Migrationshintergrund. Zur gezielten Unterstützung von Migrantinnen und Migranten benennt die Bundesregierung Maßnahmen zur Erhöhung der Qualifikation, Sprachkurse und das sogenannte „Anerkennungsgesetz“.

#### Bewertung

Neben Schwierigkeiten, die sich zum Beispiel durch schlechtere Sprachkenntnisse oder geringe Berufsqualifizierung auf dem Arbeitsmarkt ergeben, sind Migrant(innen) häufig auch durch die Nichtanerkennung ihrer Berufsabschlüsse und durch mögliche Vorurteile von Arbeitgebern benachteiligt. In diesem Rahmen begrüßt

die Caritas das Anerkennungsgesetz, weist aber darauf hin, dass weiter Handlungsbedarf besteht.

#### Lösung

Es muss mehr gegen Vorbehalte bei Arbeitgebern getan und es müssen konkrete Maßnahmen gegen strukturelle Ausgrenzung und Diskriminierung am Arbeitsmarkt entwickelt werden. Aus den Studien zu anonymen Bewerbungen müssen Konsequenzen gezogen werden. Die Auswirkungen des Anerkennungsgesetzes müssen beobachtet werden und das Gesetz muss durch geeignete Maßnahmen zu Beratung und zu Anschluss- beziehungsweise Ergänzungsqualifizierung ergänzt werden. Alle sich legal und absehbar auf Dauer im Bundesgebiet aufhaltenden Ausländer(innen) müssen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten (außer jenen, die zum Zweck der Ausbildung eingereist sind). Die Vorrangprüfung ist auf aus dem Ausland angeworbene Arbeitskräfte zu beschränken. Die Zugangsfristen zum Arbeitsmarkt für zuwandernde Familienangehörige und Flüchtlinge müssen aufgehoben werden.

Alle sich legal und absehbar auf Dauer im Bundesgebiet aufhaltenden Ausländer(innen) müssen Leistungen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration nach SGB III und SGB II erhalten. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach SGB II müssen über den derzeitigen Berechtigtenkreis hinaus auch die Ausländer(innen) erhalten, die in Deutschland einer Beschäftigung nachgegangen sind, bei Arbeitslosigkeit aber auf das AsylbLG verwiesen werden. Weiter müssen alle Ausländer(innen), die in Deutschland eine Ausbildung machen und nicht eigens zu diesem Zweck eingereist sind, Leistungen nach SGB III oder BAföG erhalten. Das gilt auch für Ausländer(innen) mit einer Duldung. Arbeitsmarktpolitische Angebote müssen stärker die Bedarfe von Menschen mit Migrationshintergrund berücksichtigen. Spezifische Angebote, um Sprach- und Qualifizierungsdefizite auszugleichen, müssen ausgebaut werden.



# 11. Wohnen und Wohnungslosigkeit

## Wohnungslosigkeit und Sanktionen im SGB II

### Situation

Um Wohnungslosigkeit zu verhindern, nimmt die Bundesregierung keine eigenen Maßnahmen vor, sondern verweist auf die Zuständigkeit der Kommunen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit und der bedarfsgerechten Arbeit mit Wohnungslosen. Für die soziale Wohnraumförderung seien die Länder zuständig.

### Bewertung

Der Verweis der Bundesregierung auf die Zuständigkeit der Länder und der Kommunen für entsprechende Maßnahmen greift zu kurz. Vielmehr nimmt auch die Bundesregierung mit der Gesetzgebung des SGB II und SGB XII Einfluss auf die Lebenslage von wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen: Für die Leistungen für Unterkunft und Heizung setzt der Bundesgesetzgeber die Rahmenbedingungen fest. Im Regelbedarf sind bestimmte Anteile für Haushaltsstrom enthalten, für dezentral aufbereitetes Warmwasser gibt es eine Pauschale. Überdies führt nach dem SGB II bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen die erste Sanktion zum Wegfall der Regelbedarfe und bereits die zweite Sanktion in Folge zum vollständigen Verlust der Leistungen, auch für Unterkunft und Heizung. Aus dem Jahresbericht der Bundesagentur für Arbeit (BA) geht hervor, dass die Sanktionsquote bei den arbeitslosen erwerbsfähigen Jüngeren unter 25 Jahren mit 11,2 Prozent fast dreimal so hoch liegt wie bei den Erwachsenen ab 25 Jahren (3,8 Prozent). Dem Monatsbericht der BA für Juli 2012 ist zu entnehmen, dass im Juni 2012 von den 147.150 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mindestens einer Sanktion (darunter waren 38.291 unter 25 Jahre) insgesamt 14,3 Prozent auch von einer Kürzung der Leistungen für Unterkunft und Heizung betroffen waren. Von den 38.291 sanktionierten unter 25-Jährigen

Personen waren 5907 Jugendliche vollsanktioniert. Die Gefahr ist groß, dass Betroffene schon bei der ersten Sanktion die Leistungen des Jobcenters nicht für die Miete, sondern für den Lebensunterhalt verwenden, da dafür kein Geld mehr gezahlt wird. Dies erhöht die Gefahr der Entstehung von Wohnungslosigkeit. Es steigt derzeit die Zahl junger Erwachsener, die Angebote der Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe in Anspruch nehmen. Dies zeigen auch die Statistik der BAG Wohnungslosenhilfe und regionale Erhebungen (Stichtagserhebung Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz). Bei Erwachsenen über 25 Jahren tritt der vollständige Verlust der Leistungen ab der dritten Sanktion in Folge ein.

### Lösung

Die Caritas fordert, dass die Leistungen für Unterkunft und Heizung von den Sanktionen unberührt bleiben müssen, da ansonsten Wohnungsverlust und Wohnungslosigkeit drohen. § 31a SGB II ist entsprechend zu ändern.

## Gesundheitliche Versorgung wohnungsloser Menschen

### Situation

Völlig unerwähnt lässt die Bundesregierung die Problematik der gesundheitlichen Versorgung von Wohnungslosen. Die niedrigschwellige medizinischen Angebote leisten einen wichtigen Beitrag zur gesundheitlichen Akutversorgung von Wohnungslosen. Die Finanzierung dieser Angebote wird dabei von den Diensten in weiten Teilen eigenständig erbracht oder ergänzt. Zurzeit werden diese Angebote auch von EU-Bürger(inne)n ohne ausreichenden Krankenversicherungsschutz in Anspruch genommen.

### Bewertung

Dass die Angebote zur medizinischen Behandlung von wohnungslosen Menschen von den Trägern ganz oder zum Teil

eigenfinanziert werden müssen, erschwert nicht nur die Arbeit der Mitarbeiter(innen), sondern erschwert auch eine umfassende Behandlung der Patient(innen).

Dass derzeit immer mehr EU-Bürger ohne ausreichenden Krankenversicherungsschutz diese Angebote aufsuchen, führt dazu, dass die Kapazitäten der Mitarbeitenden durch die Klärung ihres Versicherterstatus weiterhin für rein administrative Tätigkeiten gebunden sind und nicht für die tatsächliche Behandlung der Patienten zur Verfügung stehen. Zudem wird die Finanzierung der medizinischen Angebote durch die Behandlung dieser Menschen schwieriger. Es müssen zeitnah Lösungen gefunden werden, die eine Behandlung dieser Menschen ermöglichen und die Angebote nicht überfordern.

### Lösung

Es ist sicherzustellen, dass die niedrigschwellige medizinischen Angebote eine angemessene und gesicherte Finanzierung für die Behandlung der Patienten bekommen. Die Angebote müssen ausgebaut werden. Für die aktuell steigende Zahl von EU-Bürger(inne)n, die bei diesen Angeboten Hilfe sucht und keinen ausreichenden Krankenversicherungsschutz hat oder nachweisen kann, müssen zielgerichtete Hilfeangebote entwickelt werden. Auch müssen die Krankenkassen die Kooperation mit den Trägern dieser Angebote verbessern.

## Wohnen und Mietbelastung

### Situation

Der Bericht bescheinigt insgesamt eine gute Wohnversorgung in Deutschland. Die Mietbelastung liegt sowohl im Durchschnitt als auch bei den Haushalten unterhalb der Armutsrisikoschwelle bei 22 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens. Sie sei daher moderat. Bei Haushalten über der Reichtumsschwelle sank sie im Laufe der Jahre auf 13,7 Prozent. Der Anteil der überbelasteten Haushalte ist bei den

Haushalten mit einem Armutsrisiko von 15,4 Prozent im Jahr 2006 auf 20,06 Prozent im Jahr 2010 gestiegen. Das sind Haushalte, die mehr als 40 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für die Miete ausgeben. Eine staatliche Unterstützung zur Zahlung der Wohnkosten erhielt im Jahr 2010 jede fünfte Familie, davon 436.000 Familien in Form von Wohngeld und 1,15 Millionen Familien im Rahmen des Arbeitslosengeldes II.

In einem Teil der Städte wächst in den letzten Jahren die soziale Segregation, das heißt, einkommensschwache Haushalte siedeln sich zunehmend in wenigen Teilgebieten der Städte an (S. 133). Dies führe zu einer Gefährdung der sozialen Stabilität in diesen Stadtteilen und beeinträchtigt die Chancen für junge Erwachsene aus diesen Stadtteilen auf eine Ausbildungsstelle oder einen Arbeitsplatz. Die Bundesregierung

empfiehlt eine gezielte Verzahnung von städtebaulichen Maßnahmen mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten. Anreize zum Verbleib im Stadtteil soll eine integrierte Raum- und Stadtentwicklungspolitik geben, die die Qualität des Wohnumfelds in benachteiligten Quartieren verbessert. Die Bundesregierung gibt dazu Bundesfinanzhilfen zur Städtebauförderung, die von den Ländern kofinanziert werden. Die Projekte des Programms „Soziale Stadt“, die von der Bundesregierung zur Verbesserung der Wohnumfeldqualität gefördert werden, zeigen laut Bericht die gewünschte Wirkung.

#### Bewertung

Von den aktuellen Entwicklungen im Bereich „Wohnen und Mietbelastung“ sind vor allem Menschen mit niedrigem Einkommen beziehungsweise Menschen,

die von Grundsicherungsleistungen abhängig sind, betroffen. Durch das Schwinden von preisgünstigem Wohnraum werden sie zunehmend in schlechteren Wohnraum und unattraktivere Wohnlagen abgedrängt. Entsprechend ist das Entstehen von Problem-Wohngebieten zu befürchten, wobei diese aktuell weniger in den Städten, sondern eher am äußersten Stadtrand und im angrenzenden ländlichen Bereich zu beobachten sind.

Die im Jahr 2010 im Bereich der Städtebauförderung vorgenommenen Kürzungen gingen in voller Höhe zulasten des Bundesländer-Programms „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“. Darüber hinaus wurden die im Feld der sozialen Integration wirksamen Modellmaßnahmen aus dem Programm herausgenommen. Damit wurden für belastete Armutsquartiere die Möglichkeiten erheblich beschnitten, ressortübergreifende Entwicklungskonzepte zur Umsetzung zu bringen.

**Tab. 2: Quote der Überbelastung durch die Miete**

|  | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|------|------|------|------|------|
| <b>Insgesamt</b>                             | 6,6  | 7,2  | 7,7  | 6,9  | 7,5  |
| Früheres Bundesgebiet                        | 7,8  | 8,3  | 8,3  | 8,2  | 8,5  |
| Neue Länder                                  | 7,8  | 8,3  | 8,3  | 8,2  | 8,5  |
| Haushalte unterhalb der Armutsrisikoschwelle | 15,4 | 18,4 | 18,5 | 16,4 | 20,6 |
| Haushalte über der Reichtumsschwelle         | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| <b>Differenzierung nach Haushaltstyp</b>     |      |      |      |      |      |
| Alleinlebend                                 | 9,8  | 10,9 | 12,7 | 11,3 | 11,0 |
| Alleinerziehend                              | 7,1  | 6,4  | 3,0  | 1,9  | 4,3  |
| Paar mit 1 Kind                              | 1,4  | 2,1  | 2,6  | 1,2  | 3,0  |
| Paar mit 2 Kindern                           | 0,0  | 1,5  | 2,8  | 1,8  | 2,3  |
| Paar mit 3 und mehr Kindern                  | 3,6  | 3,9  | 0,0  | 5,6  | 7,4  |
| <b>Differenzierung nach Erwerbsstatus</b>    |      |      |      |      |      |
| Erwerbstätig                                 | 5,9  | 5,4  | 6,5  | 4,6  | 6,1  |
| Arbeitslos                                   | 6,7  | 8,0  | 6,3  | 4,0  | 6,0  |
| Rentner/Pensionär                            | 7,6  | 9,9  | 11,1 | 12,1 | 11,0 |

Anteil der Haushalte, deren Mietbelastung (Bruttokaltmiete durch verfügbares Einkommen, bereinigt um Wohngeld und Kosten der Unterkunft) 40 Prozent übersteigt. Quelle: SOEP, Berechnungen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (ARB, Tabelle C V.2.1).

#### Lösung

Auf kommunaler Ebene sollte unter Mitwirkung der Wohlfahrtsverbände ein Monitoring der Wohnraumversorgung durchgeführt werden. Auf dieser Grundlage sind Vorschläge zur Versorgung von Niedrigeinkommensbezieher(inne)n mit Wohnraum und zur strukturellen Verbesserung von Wohngebieten zu erarbeiten. Gemeinwesenorientierte Ansätze sind insbesondere in sozialen Brennpunkten auszubauen.

Entsprechende Monitoringverfahren sind auch für die Landesebene zu prüfen. Die Sicherung von Belegungsrechten ist ein bewährtes Instrument, da für einige Menschen in Notlagen – zum Beispiel Strafentlassene auf dem freien Wohnungsmarkt nur eingeschränkte Zugangschancen bestehen. Auch die Wohnungsunternehmen und Großvermieter müssen konsequenter darauf hingewiesen werden, dass sie die Vorgaben des Allgemeinen Gleichstellungsgesetzes in der Praxis beachten müssen. Zudem braucht es preisgünstigen Wohnraum, der zum Beispiel über den öffentlich geförderten Wohnungsbau angeboten werden kann.

# 12. Überschuldung



Um privaten Insolvenzen vorzubeugen, muss das Thema Finanzen zur Allgemeinbildung aller Kinder und Jugendlichen gehören.

## Finanzielle Allgemeinbildung/ Prävention

### Situation

Nach dem Bericht weisen 5,42 Prozent aller Erwachsenen, also 1,8 Millionen Haushalte, im Jahr 2010 eine hohe Überschuldungsintensität auf. Um Überschuldungen zu vermeiden, ist der frühzeitige Erwerb von finanzieller Allgemeinbildung und Finanzkompetenz von großer Bedeutung. Kinder und Jugendliche sind vermehrt Zielgruppe von Angeboten der Wirtschaft und Industrie. Die finanziellen Möglichkeiten von Kindern und Jugendlichen haben gleichzeitig zugenommen.

### Bewertung

Eine praxisorientierte finanzielle Allgemeinbildung ist notwendig, um mit den komplexen Anforderungen des Wirt-

schaftslebens aufgeklärt und kritisch umgehen zu können. Hierzu bedarf es einer entsprechenden Allgemeinbildung in Finanzangelegenheiten als eines festen Bestandteils der Bildung von Kindern und Jugendlichen. Viele Familien sind aber mit der Vermittlung von Finanzwissen überfordert.

### Lösung

Die Schulen sollten Finanzwissen vermitteln, um die finanzielle Allgemeinbildung der Schüler zu verbessern. Dazu sind verbindliche Bildungsstandards aufzustellen, Bildungsziele zu formulieren und diese in entsprechende Lernziele in die schulischen Prüfungen aufzunehmen. Der erste Schritt sollte sein, Finanzkompetenzen in die Bildungsstandards der 4. Klassenstufe in der Grundschule, des Hauptschulabschlusses

und des mittleren Schulabschlusses (Ende der 10. Jahrgangsstufe) aufzunehmen.

## Angebote der Schuldnerberatung ausbauen

### Situation

Die Wirksamkeit von Schuldnerberatung ist durch wissenschaftliche Studien belegt. So kann die soziale Schuldnerberatung maßgeblich dazu beitragen, die wirtschaftliche und soziale Handlungskompetenz zu verbessern. Neben der Regulierung und Reduzierung der Schulden erbringt die Sozialberatung für Schuldner deutliche Verbesserungen der kognitiven, emotionalen und handlungsbezogenen Aspekte der Verschuldung. Damit trägt sie nachhaltig zur Verbesserung der Lebensqualität betroffener Menschen bei (vgl. Begleitstudie zum 3. Armuts- und Reichtumsbericht).

### Bewertung

Der Bedarf an Schuldnerberatung kann mit den vorhandenen Beratungskapazitäten bei weitem nicht gedeckt werden. In der Regel bestehen sehr lange Wartezeiten für den Beginn geeigneter Beratungsmaßnahmen.

Als missverständlich muss überdies die Formulierung im Text angesehen werden, wonach der „Bund (...) die Arbeit der Schuldnerberatungsstellen durch die Förderung der Beratungs- und Informationsangebote aller anerkannten Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen in Deutschland“ unterstützt (ARB, S. 368f.). Eine finanzielle Förderung der Beratungs- und Informationsangebote in den anerkannten Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen durch den Bund ist nicht bekannt.

### Lösung

Um eine ausreichende Infrastruktur von Beratungsstellen trotz zunehmender öffentlicher Sparmaßnahmen zu verwirklichen, sind neue Finanzierungsmodelle der Beratungsstellen notwendig. Sinnvoll wäre dabei eine finanzielle Beteiligung der Kreditwirtschaft.



## 13. Straffällige

Bild: Trumpfheiler



Das Kinderrecht auf regelmäßigen Umgang mit Vater und Mutter geht vor.

### Soziale Beziehungen von Gefangenen stärken

#### Situation

Nach dem Bericht gab es im März 2011 in Deutschland 59.563 Strafgefangene. Sie sind mit einem Anteil von 94,4 Prozent weit überwiegend männlich. Lediglich 17 Prozent der Strafgefangenen sind verheiratet, in der altersgleichen Bevölkerung sind es 49,5 Prozent. Insgesamt sind sie deutlich geringer sozial eingebunden als die Gesamtbevölkerung.

Dazu, dass Strafgefangene in der Regel nur wenige Kommunikationsmöglichkeiten mit der Welt außerhalb des Gefängnisses haben, sagt der Bericht nichts. Nicht

überwachte beziehungsweise spontane Telefongespräche und E-Mails sind in den meisten Vollzugsanstalten nicht erlaubt. Briefe zu schreiben ist zwar prinzipiell uneingeschränkt möglich, faktisch aber durch die Kosten für Briefmarken und die geringen finanziellen Möglichkeiten der Gefangenen begrenzt.

Strafgefangene dürfen nur wenige Stunden im Monat Besuch empfangen.<sup>31</sup> Besuchszeiten für Berufstätige in den Abendstunden und am Wochenende sind oft nicht gegeben. Zudem ist die Abstimmung der Besuchszeiten mit den Fahrplänen des öffentlichen Nahverkehrs lokal oftmals unzureichend. Auch die Fahrt-

kosten stellen für viele Angehörige eine zusätzliche finanzielle Hürde dar, die erlaubten Besuche tatsächlich zu realisieren.

#### Bewertung

Die Gefangenen können ihre sozialen Kontakte und Beziehungen, insbesondere zu Familienangehörigen, derzeit nicht in ausreichendem Maße pflegen. Das Grundgesetz stellt in Artikel 6 Ehe und Familie unter den besonderen Schutz des Staates. Die von der Bundesregierung ratifizierte UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) bekräftigt das Recht des Kindes auf Familie, Fürsorge und regelmäßigen Umgang mit beiden Elternteilen. Das gilt auch für Elternteile, die in Haft sind. Freiheitsentzug als Sanktion für strafbares Verhalten ist demgegenüber nachgeordnetes Recht. Kontakte mit Angehörigen sind daher vom Strafvollzug so gut wie möglich zu fördern.

Stabile soziale Beziehungen erleichtern zudem den Start nach der Haftentlassung. Inhaftierte haben typischerweise auch schon vor der Inhaftierung weniger tragfähige soziale Netzwerke als die Durchschnittsbevölkerung.<sup>32</sup> Selbst diese fragilen Beziehungen können durch die eingeschränkte Kommunikation und ohne ausreichende Besuchsmöglichkeiten kaum aufrechterhalten werden. Neue Netzwerke außerhalb der Gefängnis-Subkultur und außerhalb des alten Umfelds aufzubauen gelingt den Gefangenen selten.

#### Lösung

Die Justiz muss die Gefangenen in die Lage versetzen, ihre sozialen Kontakte und Netzwerke auch während der Haft in ausreichendem Maße zu pflegen. Sie muss auch die Bedürfnisse der Angehörigen bei der Gestaltung der Haft berücksichtigen. So sind die Besuchsbereiche in der Haftanstalt einladend und familienfreundlich auszugestalten. Strafvollzugsmaßnahmen sind durchgängig daraufhin zu überprüfen, wie der familiäre Rückhalt gesichert und

die Rechte der Angehörigen berücksichtigt werden können.

Die Kosten für Besuchsfahrten von bedürftigen Angehörigen zu Inhaftierten sollten in angemessener Höhe im SGB II und SGB XII übernommen werden, damit sie die Besuchsmöglichkeiten in der von der Justiz eingeräumten Frequenz wahrnehmen können. Dies sollte über die Öffnungsklausel für regelmäßig wiederkehrende atypische Bedarfe erfolgen oder es könnte eine einmalige Leistung für Besuchsfahrten zu inhaftierten Angehörigen eingeführt werden.

## Gefangenentlohnung anpassen

### Situation

Nach dem Bericht weisen Straffällige einen niedrigeren Bildungsstand, höhere Arbeitslosigkeit, eine geringere soziale Einbindung und eine stärkere gesundheitliche Belastung als die Gesamtbevölkerung auf. Zwei Drittel der Gefangenen haben keinen Schulabschluss und sind daher auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nur schwer vermittelbar.

Wer während der Haft arbeitet, erhält ein geringes Arbeitsentgelt, das sich an der sozialversicherungsrechtlichen Bezugsgröße orientiert (neun Prozent des Durchschnittseinkommens aus sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen). Die Höhe des Entgelts ist in fünf Lohnstufen gestaffelt und richtet sich nach der Art der Arbeit. Dieses Entgelt wird nur dann gezahlt, wenn tatsächlich gearbeitet wird. Gefangene, die einem Beschäftigungsverhältnis außerhalb der Strafanstalt nachgehen, erhalten normalerweise den ortsüblichen Tariflohn. Davon ist ein Haftkostenbeitrag an die Anstalt zu entrichten.<sup>33</sup>

### Bewertung

Die Entlohnung der Gefangenen ist zu gering. Die letzte Anhebung erfolgte im Jahr 2001. Die Beträge reichen oft nicht einmal aus, das in vielen Bundesländern vorgeschriebene Übergangsgeld für die Zeit nach der Haftentlassung anzusparen. Dadurch wird die ohnehin schon schwieri-

ge Situation nach Haftentlassung weiter erschwert.

Die Angehörigen können von den Gefangenen nicht unterstützt werden und sind häufig auf staatliche Transferleistungen angewiesen. Die Beziehungen zu den Angehörigen sind dadurch häufig belastet. Auch eine Regulierung der Schulden (mehr als 60 Prozent aller Inhaftierten haben Schulden)<sup>34</sup> ist vom Arbeitslohn im Vollzug in der Regel nicht möglich. Gegebenenfalls können auch Entschädigungen für Opfer oder die Begleichung materieller Schäden auf Basis dieser geringen Entlohnung nicht realisiert werden.

### Lösung

Der Deutsche Caritasverband fordert eine deutliche Erhöhung der Gefangenentlohnung, wovon ein Anteil für die Zeit nach der Haftentlassung anzusparen ist.

## Maßnahmen der Jugendhilfe für straffällige Jugendliche ausbauen

### Situation

Nach dem Bericht waren im März 2011 19,2 Prozent der Strafgefangenen (11.421 Personen) jünger als 25 Jahre alt. Darunter waren 3496 Strafgefangene zwischen 14 und 20 Jahren (5,9 Prozent), die zu einer Jugendstrafe verurteilt wurden. Im Zeitraum von 2007 bis 2011 ist die Zahl der Strafgefangenen unter 25 Jahren zurückgegangen (minus 11,3 Prozent).

Jugendliche und Heranwachsende werden nach Untersuchungen<sup>35</sup> umso eher straffällig, je schlechter die soziale Lage ihrer Familien, je geringer ihre Chancen in der Schule und je schwächer der soziale Zusammenhalt in ihrem persönlichen Umfeld sind. Untersuchungen bei jugendlichen Mehrfach- und Intensivtätern sowie bei jugendlichen Gewalttätern weisen auf ein hohes Maß an sozialen Defiziten und Mängellagen hin: erfahrene, beobachtete und tolerierte Gewalt in der Familie, materielle Notlagen, Integrationsprobleme vor allem bei jungen Zuwanderern (mit oder ohne deutschen Pass), Schwierigkeiten in Schule und Ausbildung.

### Bewertung

Die derzeitigen Maßnahmen zur Bekämpfung von Jugendkriminalität sind unzureichend. Unter den Bedingungen des Strafvollzugs können notwendige Nachreifungsprozesse, Verhaltens- und Einstellungsänderungen bislang kaum erzielt werden. Daher sind Maßnahmen besonders erfolgversprechend, die an der Verbesserung der persönlichen und sozialen Ressourcen der jungen Menschen ansetzen und ihnen zu einer Lebensperspektive jenseits krimineller Karrieren verhelfen. Die Maßnahmen der Jugendhilfe sind hierfür geeigneter als der Strafvollzug.

### Lösung

Der Deutsche Caritasverband fordert den Ausbau von Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation und der Befähigungschancen besonders problembelasteter junger Menschen.

Korrigierende Interventionen müssen, um erfolgreich zu sein, früh einsetzen. Vernünftige, zurückhaltende und zeitnah erfolgende Sanktionen sind eher geeignet, die Verfestigung delinquenter Verhaltensmuster zu verhindern. Freiheitsentziehung sollte wegen der Einschränkung der Teilhabe, Lern- und Entwicklungschancen junger Menschen so weit wie möglich vermieden werden.

Zur Nachreife und Verhaltensänderung junger Menschen sind pädagogische Maßnahmen und Konzepte der Jugendhilfe geeignet und daher auszubauen. Über eine angemessene und adäquate Finanzierung dieser Maßnahmen sollten sich Justiz und öffentliche Jugendhilfe einigen.

## Bei Straffälligkeit von Menschen mit Migrations - hintergrund humanitäre und soziale Standards wahren

### Situation

Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit sind nach dem Bericht unter den Strafgefangenen in allen Altersgruppen überrepräsentiert. Insgesamt haben

22,8 Prozent der Strafgefangenen eine ausländische Staatsangehörigkeit, in der Bevölkerung insgesamt liegt der Ausländeranteil bei 8,8 Prozent (beziehungsweise bei 10,9 Prozent im vergleichbaren Altersbereich zwischen 21 und 59 Jahren). Besonders hoch ist der Ausländeranteil in den Altersgruppen der 14- bis 17-Jährigen mit 28,6 Prozent (gegenüber 9,9 Prozent in der altersgleichen Bevölkerung) und in der Gruppe der 30- bis 39-Jährigen mit 28,8 Prozent (gegenüber 15,9 Prozent in der altersgleichen Bevölkerung).

### **Bewertung**

Nach Untersuchungen werden Menschen mit Migrationshintergrund öfter und wegen geringerer Straftaten inhaftiert als Deutsche ohne Migrationshintergrund.<sup>36</sup> Ihnen wird oftmals ohne konkreten Anhaltspunkt erhöhte Fluchtgefahr unterstellt, die eine Untersuchungshaft begründet.

Für die Angehörigen von Ausländer(inne)n entfällt bei Straffälligkeit oft der Hauptverdiener. Die Situation wird noch dadurch erschwert, dass der Aufenthaltsstatus meist von der Lebensunterhaltssicherung abhängt. Weitere Probleme entstehen, wenn der straffällig gewordene Angehörige nach der Haft abgeschoben wird. Damit wird die finanzielle Notlage verschärft und werden die familiären Beziehungen und Kontakte gestört, wenn nicht sogar wegen großer räumlicher Entfernung dauerhaft verhindert. Die Situation insbesondere ausländischer Straftäter enthält demnach Problemlagen, die sich so für andere Straftäter und ihre Angehörigen nicht stellen.

Vorurteile gegenüber bestimmten Gruppen von Menschen mit Migrationshintergrund und ausländerrechtliche Regelungen erschweren deren Situation in Ermittlungsverfahren und in der Haft.

### **Lösung**

Bei ausländischen Tatverdächtigen muss die Fluchtgefahr sorgfältiger geprüft werden. Sie darf nicht pauschal aus familiären Bindungen ins Ausland hergeleitet werden. Die Betreuung von Straftätern ohne Angehörige in Deutschland und bei der Resozialisierung ausländischer Straftäter muss gewährleistet werden.

Angehörige dürfen nicht dadurch in Mithaftung genommen werden, dass die Straftat eines Angehörigen Auswirkungen auf ihren Aufenthaltsstatus hat.

Die Möglichkeiten zur Ausweisung und Abschiebung sind unter dem Gesichtspunkt „Schutz der Familie“ den auch von der Europäischen Menschenrechtskonvention geforderten menschenrechtlichen Standards anzupassen.

In Deutschland Geborene müssen absoluten Ausweisungsschutz erhalten.

## **Autorenteam**

Mitgewirkt an diesem neue caritas spezial haben: Dr. Clarita Schwengers (Referatsleiterin Koordination Sozialpolitik), Dr. Thomas Becker (Abteilungsleiter Sozialpolitik und Publizistik), Dr. Birgit Fix (Referentin für Armutsbekämpfung, armutsbezogene Arbeitsmarktpolitik, Politik zur Überwindung sozialer Ausgrenzung), Dr. Verena Liessem (Referentin Koordination Sozialpolitik), Christiane Kranz (Referentin Koordination Sozialpolitik), Elise Bohlen (Referentin Jugendberufshilfe und Jugendsozialarbeit, Fachverband IN VIA), Stefan Bürkle (Referent Basisdienste und Besondere Lebenslagen), Elisabeth Frischhut (Referentin Altenhilfe, Behindertenhilfe und Gesundheitsförderung), Stefan Kunz (Referent Basisdienste und Besondere Lebenslagen), Liane Muth (Referentin für Familie und Generationen), Dr. Elke Tießler-Marenda (Referentin Migration und Integration), Cornelius Wichmann (Referent Basisdienste und Besondere Lebenslagen).

**Verantwortlich: Prof. Dr. Georg Cremer, Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes, Vorstand Sozial- und Fachpolitik**

# Anmerkungen

\* **Hinweis:** Seitenangaben beziehen sich auf: *Lebenslagen in Deutschland. Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung (im Folgenden ARB genannt), Stand 21.11.2012, [www.sozialpolitik-aktuell.de/einkommen-berichte.html#armut-in-deutschland](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/einkommen-berichte.html#armut-in-deutschland)*

Die Schaubilder und Tabellen sind der Endfassung des Berichts entnommen.

1. Stand 2006. Vgl. SCHINDLER, Steffen: *Aufstiegsangst? Eine Studie zur sozialen Ungleichheit beim Hochschulzugang im historischen Zeitverlauf.* Düsseldorf, 2012, S. 7.
2. Auch eine problembehaftete Schullaufbahn ist ein Risiko für einen Ausbildungsplatz (ARB, S. 181).
3. Das sind Haushalte, die mehr als 40 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für die Miete ausgeben.
4. ARB, S. 67.
5. Stand 2006. Vgl. SCHINDLER, Steffen: *Aufstiegsangst? Eine Studie zur sozialen Ungleichheit beim Hochschulzugang im historischen Zeitverlauf.* Düsseldorf, 2012, S. 7.
6. Vgl. *Position des Deutschen Caritasverbandes (DCV) zu den Bildungs- und Teilhabeleistungen im Rahmen der Stellungnahme des DCV zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und Änderungen im SGB II und SGB XII unter [www.caritas.de/Ermittlung\\_Regelbedarfe](http://www.caritas.de/Ermittlung_Regelbedarfe)*
7. 64 Prozent der Kinder waren nie einkommensarm. 24 Prozent wechselten ebenfalls dreimal, verblieben aber insgesamt nur durchschnittlich zwei Jahre unter der Einkommenschwelle (ARB, S. 116).
8. ARB, Tabelle A.1, S. 463.
9. OECHSNER, Thomas: *Einmal Hartz IV, immer Hartz IV.* In: *Süddeutsche Zeitung* vom 16.2.2011, unter Verweis auf eine Auskunft der Bundesagentur für Arbeit.
10. Auch eine problembehaftete Schullaufbahn ist ein Risiko für einen Ausbildungsplatz (ARB, S. 181).
11. Dies sind Leistungen nach SGB II, SGB III und Bundesmodellprogramme, Landesprogramme, EU-Programme sowie kommunale Förderprogramme, siehe auch unter: [www.gib.nrw.de/service/downloads/Programmuebersicht\\_JuB.pdf](http://www.gib.nrw.de/service/downloads/Programmuebersicht_JuB.pdf)
12. Vgl. dazu die Projektergebnisse des Caritas-Fachverbandes IN VIA unter [www.invia.caritas.de/74101.html](http://www.invia.caritas.de/74101.html)
13. [www.invia-deutschland.de/86751.html](http://www.invia-deutschland.de/86751.html)
14. ARB, S. 462.
15. Bei der materiellen Entbehrung sank der Wert von 7,7 Prozent (2008) auf 5,9 Prozent (2010). In der Gesamtbevölkerung verminderte sich der Anteil von 12,2 (2008) auf 10,6 Prozent (2010). Bei der erheblichen materiellen Entbehrung schwanken die Werte in diesem Zeitraum um 2,3 Prozent bei den alten Menschen gegenüber circa 5 Prozent bei der Gesamtbevölkerung.
16. Im Jahr 2010 waren es 407.000 Haushalte (ARB, S. 301). Dem standen am Jahresende 2011 436.210 Bezieher(innen) von Grundsicherung im Alter gegenüber (ARB, S. XXXVII).
17. ARB, S. 297 f.
18. ARB, S. 346, Tabelle C I.7.2.
19. BECKER, Irene: *Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter.* In: *Zeitschrift für Sozialreform (ZSR) 2/2012*, S. 123.
20. ARB, S. XXXVII.
21. ARB, S. 317 f.
22. Bei den 55- bis 64-Jährigen schwankt er zwischen 28 und 31 Prozent und bei den über 75-Jährigen ist er von 28 Prozent im Jahr 2001 auf 35 Prozent im Jahr 2009 gestiegen, ARB, S. 477.
23. Zwischen 2001 und 2009 schwankt der Anteil beim Durchschnittsbürger zwischen 21,5 Prozent und 23,6 Prozent.
24. ARB, S. 311 f.
25. HOLT-LUNSTAD, Julianne et al.: *Social Relationships and Mortality Risk: A Meta-analytic Review.* *PLOS Medicine*, July 2010, Volume 7, Issue 7.
26. ARB, S. XXXVIII.
27. ARB, S. 260.
28. Vgl. ARB, Tabelle A.3, S. 467. Der Anteil der Frauen mit gesundheitlicher Beeinträchtigung stieg von 9,6 Prozent (2004) auf 13,4 Prozent (2010) an. Bei den Männern erhöhte sich der Anteil von 9,2 Prozent (2004) auf 12,7 Prozent (2010).
29. Vgl. LAMPERT, Thomas; KROLL, Lars Eric: *Armut und Gesundheit.* In: Robert Koch Institut (Hrsg.): *GBE kompakt 5/2010*, [www.rki.de/gbe-kompakt](http://www.rki.de/gbe-kompakt)
30. 1 BvL 10/10/1 BvL 2/11.
31. Die bisher schon in Kraft getretenen Länderstrafvollzugsgesetze und die aktuell verhandelten Entwürfe sehen überwiegend eine Anhebung von einer Stunde (bisherige Regelung im StVollzG/Bund) auf vier Stunden pro Monat vor.
32. Vgl. MEYER, Susanne: *BAG-S-Sonderauswertung: Lebenslagen straffällig gewordener Menschen.* In: *Informationsdienst Straffälligenhilfe*, Heft 2/2007, S. 5–7.
33. *Wegweiser für Inhaftierte, Haftentlassene und deren Angehörige der BAG-S.* 16. Auflage 2012, S. 10.
34. Vgl. MEYER, Doris: *BAG-S-Sonderauswertung: Lebenslagen straffällig gewordener Menschen.* In: *BAG-S-Info 2/2007*, S. 6.
35. OHLEMACHER, Thomas. *How far can you go? Empirische Sozialforschung, Kriminologie und Kriminalisierung.* In: LUDWIG-MAYERHOFER, Wolfgang (Hrsg.): *Soziale Ungleichheit, Kriminalität und Kriminalisierung.* Leverkusen, 2000, S. 222; SCHERR, Albert: *Jugendkriminalität – eine Folge sozialer Armut und sozialer Benachteiligung?* In: DOLLINGER, Bernd; SCHMIDT-SEMISCH, Henning (Hrsg.): *Handbuch Jugendkriminalität. Kriminologie und Sozialpädagogik im Dialog.* Wiesbaden, 2010, S. 210.
36. Eine Zusammenstellung und Bewertung dieser Studien findet sich im 2. Periodischen Sicherheitsbericht des Bundesinnenministeriums, Langfassung, online unter: [www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/2\\_periodischer\\_sicherheitsbericht\\_langfassung\\_de.html?nn=246796](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/2_periodischer_sicherheitsbericht_langfassung_de.html?nn=246796), S. 372ff.





## Menschen am Rande

Arbeitslosigkeit bedeutet eine Fülle an Belastungen: Mangel an finanziellen Mitteln, Auswirkungen auf die Gesundheit, das Gefühl gesellschaftlich ausgegrenzt und perspektivlos zu sein.

Dieses Buch stellt ein Programm vor, mit dem eine ganzheitliche Verbesserung der Gesundheit sowie der individuell erfahrbaren Lebensqualität erreicht werden kann. Die Teilnehmenden sollen befähigt werden, Selbsthilfekräfte zu erlangen, um durch eine aktive Gestaltung der Lebensbereiche „Beruf und Leistung“, „soziale Kontakte“, „Körper und Gesundheit“ und „Sinn und Kultur“ zu mehr Lebensbalance und damit zu mehr Zufriedenheit zu gelangen.

Manuela Günthner, Wolfgang Sartorius, Titus Simon

### **Leben in Balance trotz Arbeitslosigkeit**

Handlungsansätze, empirische Befunde und Rahmenbedingungen des Freudenstädter Modells

2012, 207 Seiten, kartoniert, € 21,80

ISBN 978-3-7841-2120-8



Diözesan-Caritasverband für das Erzbistum Köln e.V. (Hg.)

### **Menschen in prekären Lebenslagen erreichen**

Eine Praxisstudie in zwei Regionen (ZAC)

2012, 112 Seiten, kartoniert

€ 16,00

ISBN 978-3-7841-2106-2



Caritas in NRW (Hg.)

### **Brauchen wir Tafeln, Suppenküchen und Kleiderkammern?**

Hilfen zwischen Sozialstaat und Barmherzigkeit

2011, 128 Seiten, kartoniert

€ 15,80

ISBN 978-3-7841-2029-4

**JETZT BESTELLEN!**

Tel. 0761/36825-0  
Fax 0761/36825-33  
[www.lambertus.de](http://www.lambertus.de)

