

# Stellungnahme zum Entwurf des 5. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung

Prof. Dr. Georg Cremer  
Generalsekretär  
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg  
Karlstraße 40, 79104 Freiburg  
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartner/in  
Dr. Thomas Becker  
Telefon-Durchwahl 0761 -200- 245  
Thomas.Becker@caritas.de

Dr. Birgit Fix  
Telefon-Durchwahl 030 284 447-78  
Telefax 030 284 44788-88  
Birgit.Fix@caritas.de

Karin Kramer  
Telefon-Durchwahl 0761 -200- 676  
Karin.Kramer@caritas.de

[www.caritas.de](http://www.caritas.de)

30.12.2016

## Einleitung

Der Entwurf des 5. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung zeigt erneut, dass in Deutschland eine große Zahl von Menschen ein hohes Armutsrisiko aufweist. Die Zahlen haben sich seit dem letzten Bericht sogar leicht erhöht. Besonders bedenklich ist, dass die verfügbaren Daten darauf hindeuten, dass die Zahl der Wohnungslosen zugenommen hat. Nach Schätzung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. sind derzeit 335.000 Personen betroffen, das sind 51.000 mehr als 2012 bzw. 87.000 mehr als 2006. Auch die Zahl der von Überschuldung betroffenen Personen hat stark zugenommen. Laut Bericht hat sich die Überschuldungsquote in den Jahren seit 2006 von 5,1 Prozent auf 6,1 Prozent erhöht. Der Bericht zeigt auch erneut den engen Zusammenhang von schlechten Bildungschancen und Armut. Trotz steigender Ausgaben im Bildungsbereich sind Bildungsaufstiege vom niedrigsten zum höchsten Bildungsstatus weiterhin eher selten und werden nur von 10 Prozent der Kinder von Eltern mit niedrigem Bildungsstatus erreicht. Der Aufstieg aus unteren Positionen in der Gesellschaft wird durch ein geringes Bildungsniveau und einen fehlenden Berufsabschluss, geringen Beschäftigungsumfang oder Arbeitslosigkeit sowie die alleinige Erziehungsverantwortung für Kinder erschwert. Bei einer insgesamt erfolgreichen Beschäftigungspolitik gibt es weiterhin eine hohe Sockelarbeitslosigkeit bei Langzeitarbeitslosen. Daten des IAQ zeigen, dass 46,3 Prozent der Hartz IV Beziehenden länger als vier Jahre im Leistungsbezug sind.

Diese seit langem bekannten Tatsachen belegen den dringenden politischen Handlungsbedarf. Menschen, die Hilfen und Unterstützung brauchen, müssen frühzeitig erreicht werden. Notwendig sind insbesondere der Ausbau und die bessere Vernetzung niedrigschwelliger präventiver

Angebote für Familien und Kinder und die Ausweitung der Schulsozialarbeit. Lernschwache Schüler müssen frühzeitig und flächendeckend gefördert werden, bevor sich am Schuljahresende abzeichnet, dass eine Klasse wiederholt werden muss. Das zeigt insbesondere Handlungsbedarf bei der Nachhilfe für Kinder im Hartz IV-Bezug über das Bildungs- und Teilhabepaket, denen nicht nur bei Versetzungsgefahr Nachhilfe gewährt werden darf, sondern schon viel früher. Verhindert werden muss auch, dass beispielsweise junge Menschen den Anschluss verlieren, weil sie aufgrund harter Sanktionen den Kontakt zum Jobcenter abbrechen oder gar in Wohnungslosigkeit geraten. Es ist dringend erforderlich, die harten Sondersanktionen für Jugendliche abzuschaffen. Schnittstellen, an denen junge Menschen im Hilfebezug verloren gehen, müssen durch ein besser koordiniertes Schnittstellenmanagement und Rechtsansprüche auf Leistungen beseitigt werden. Die städtische Wohnraumpolitik einschließlich des sozialen Wohnungsbaus muss vorangetrieben werden, damit auch sozial benachteiligte Gruppen einen besseren Zugang zum Wohnungsmarkt erhalten. Vorgelagerte Sicherungssysteme wie das Wohngeld und der Kinderzuschlag müssen weiterentwickelt werden. Zur Armutsprävention gehört auch die Erhöhung der Regelbedarfe, die Verbesserung von Arbeitsmarktchancen durch den Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung und die bessere Nutzung der Fördermöglichkeiten der Kinder- und Jugendhilfe. Notwendig ist auch der Ausbau der Schuldnerberatung.

Die zentrale Herausforderung bei der Armutsbekämpfung und -prävention ist es hierbei, Möglichkeiten zur Teilhabe und Partizipation herzustellen. Dies war der Leitgedanke, den von Armut betroffene Personen bei einem Workshop im BMAS im Oktober 2015 benannt hatten. Abgebaut werden müssen Stigmatisierung, Diskriminierung und Ausgrenzung. Die Bundesregierung ist aufgefordert, die im Workshop benannten Erfahrungen konkret in den 5. Armuts- und Reichtumsbericht aufzunehmen sowie die Lösungsansätze daran auszurichten.

Im Folgenden werden aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes (DCV) die Ergebnisse und die von der Regierung vorgeschlagenen Maßnahmen im 5. Armuts- und Reichtumsbericht bewertet. Dies erfolgt mit der Intention, lösungsorientiert zur Armutsbekämpfung und der Prävention sozialer Notlagen beizutragen. Dabei wird besonderer Wert auf befähigende Ansätze gelegt.

## Teil A: Zusammenfassung

### 1. Armut, Reichtum und soziale Ungleichheit

#### Armutsriskien spezifisch bekämpfen

Das Armutsrisiko in Deutschland ist in den Jahren zwischen 1998 und 2005 sehr stark gestiegen und lag seit 2005 einigermaßen stabil zwischen 14 und 16 Prozent (je nach Datenbasis). Die deutliche Verbesserung der Arbeitsmarktsituation und die Halbierung der Arbeitslosenquote haben entgegen den damit verbundenen Erwartungen nicht zu einem Rückgang der Armutsrisikoquote geführt. Verbessert dagegen haben sich die Werte bezüglich des von Befragten empfundenen materiellen Mangels (materielle Deprivation nach EU-SILC). In den letzten Jahren steigt das Armutsrisiko wieder leicht an. Das derzeitige Armutsrisiko wird je nach Datenquelle unterschiedlich hoch ausgewiesen. Die aktuellste Quote liefert der Mikrozensus für 2015 mit einem Armutsrisiko von 15,7 %, dies ist eine Erhöhung um einen Prozentpunkt gegenüber 2006. Einzelne Bevölkerungsgruppen haben ein deutlich höheres Armutsrisiko (zum Beispiel Alleinlebende und Alleinerziehende). In künftigen Berichten sollte eine tiefergehende Analyse erfolgen, was die wichtigsten Faktoren hinter der Verfestigung der Armutsrisikoquote sind. Dabei sollte die Entwicklung der Ungleichheit in den Erwerbseinkommen ebenso einbezogen werden wie Struktureffekte der Haushaltsgröße, die Entwicklung des Anteils alleinerziehender Familien oder die Lage der Bevölkerung mit Migrationshintergrund<sup>1</sup>. Diese Differenzierung ermöglicht es, die Entwicklung der Armutsrisikoquote stärker lösungsorientiert zu interpretieren als dies heute gelingt.

Die Diskussion über Armut und Armutsrisiken in Deutschland darf sich dabei nicht in folgenloser Empörung verlieren. Die Fakten müssen klar dargelegt und interpretiert werden und die Bekämpfung der Armutsrisiken muss spezifisch an den Bedarfen der betroffenen Bevölkerungsgruppen ansetzen. Nur so ist es möglich, konstruktive Hilfs- und Lösungsvorschläge zu entwickeln.

#### Soziale Ungleichheit mindern

Die Einkommens- und Vermögensverteilung ist seit den 1980er Jahren ungleicher geworden, auch wenn dieser Trend in den letzten Jahren stagniert. Eine weiter wachsende soziale Ungleichheit gefährdet den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Solidarität in der Gesellschaft, so dass hier Handlungsbedarf besteht. Eine Erhöhung der Steuern auf hohe Einkommen und Vermögenserträge ist angemessen und erweitert den staatlichen Handlungsspielraum für eine präventive Sozialpolitik. So wirkt dies in doppelter Weise der Ungleichheit entgegen. Die Caritas schlägt insbesondere die Anhebung der Steuersätze bei der Einkommensteuer auf hohe Einkommen, die Abschaffung der Abgeltungsteuer und eine wirksame Besteuerung hoher Erbschaften vor. Zudem müssen durch internationale Zusammenarbeit die Möglichkeiten zur Steuervermeidung international tätiger Unternehmen eingeschränkt werden. Allerdings darf mit

---

<sup>1</sup> Die vorliegende Stellungnahme verwendet den Begriff „Migrationshintergrund“ im Sinne der Definition des statistischen Bundesamtes. Er umfasst daher demnach Migrant(inn)en – einschließlich Flüchtlinge – die selbst nach Deutschland eingewandert sind, in Deutschland geborene Ausländer(innen) – also Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit – und als Deutsche in Deutschland Geborene, bei denen mindestens ein Elternteil unter eine dieser Definitionen fällt.

den notwendigen Schritten nicht die Erwartung verbunden werden, dass sich völlig neue Spielräume bei der Gestaltung der sozialen Sicherung ergeben. Steuererhöhungen machen somit eine Steigerung der Effizienz staatlichen Handelns nicht überflüssig. Im Sozialbereich kann dies gelingen, indem Prävention gefördert und auf Befähigung gesetzt wird, um soziale Notlagen zu verhindern. Nur so kann erreicht werden, dass jeder seine Potentiale hinreichend entfalten kann.

### **Grundsicherung stärken**

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 einer Flexibilitätsreserve in die Bemessung würde der Regelbedarf einen besseren Ausgleich zwischen den Bedarfen ermöglichen. Zudem müssen wieder, wie dies bis 2010 geschah, die untersten 20 Prozent der nach ihrem Einkommen geschichteten Haushalte als Referenzgruppe herangezogen werden. Daneben sind die Bedarfe für Strom und der Mehrbedarf für Warmwasser anzupassen. Weiße Ware und Sehhilfen sollen als einmalige Leistungen gewährt werden, weil sie aus dem Regelbedarf nicht zu finanzieren sind. Daraus ergäbe sich nach Berechnungen des Deutschen Caritasverbandes eine Erhöhung von ca. 60 Euro pro Monat für einen Alleinstehenden.

### **Armut, Reichtum und Demokratie – Partizipation stärken**

Es ist erfreulich, dass die Bundesregierung im 5. Armuts- und Reichtumsbericht erstmals die Zusammenhänge zwischen Armut, Reichtum und Demokratie beleuchtet. Politische Partizipation ist eine Grundvoraussetzung für die Demokratie, jedoch ist die Wahlbeteiligung rückläufig, was bei Haushalten mit niedrigem sozioökonomischem Status besonders stark ausgeprägt ist. Eine soziale Selektivität der Wahlbeteiligung birgt das Risiko, dass die Interessen unterrepräsentierter Gruppen bei der Gestaltung des Gemeinwesens nicht hinreichend berücksichtigt werden. Dies kann die politische Partizipation und auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt (weiter) schwächen. Der Aspekt der Responsivität der Politik hätte auf Basis der vorliegenden Forschungsergebnisse im Bericht noch stärker und detaillierter in den Blick genommen werden müssen.

Auch bezogen auf die Armutsberichterstattung ist es wichtig, dass die Meinung der von Armut betroffenen Personen unter partizipativen Gesichtspunkten hinreichend in die Bewertung von Armut in Deutschland einfließt. Es ist deshalb positiv zu bewerten, dass das BMAS einen Workshop mit von Armut betroffenen Menschen veranstaltet hat, dessen Ergebnisse auf der Homepage zum Armuts- und Reichtumsbericht dokumentiert sind. Wichtig wäre jedoch gewesen, die Ergebnisse systematisch in den Bericht einzubeziehen. Die Bundesregierung ist aufgefordert, diese Ergebnisse in die Berichterstattung einzuarbeiten und die Armutsberichterstattung auch zukünftig um diese Perspektive zu erweitern.

## **2. Soziale Mobilität**

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

Die Chancengleichheit in einer Gesellschaft spiegelt sich in der sozialen Mobilität zwischen und innerhalb von Generationen. Dass sich die Aufstiegschancen im Bildungsbereich zwischen den

Generationen verbessert haben und ein niedriger Bildungsstand seltener „vererbt“ wird, ist erfreulich. Jedoch besteht immer noch ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem Bildungshintergrund der Eltern und dem Bildungsweg der Kinder. Wichtiger Ansatzpunkt zur Sicherung der Aufstiegsmobilität ist die chancengerechte Ausgestaltung des Bildungssystems, so dass jedes Kind und jeder Jugendliche seine Potentiale entfalten kann. Da sich mangelnde Bildung und Einkommen in ihrem negativen Einfluss auf die intergenerative soziale Mobilität gegenseitig verstärken, müssen gerade sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche zielgerecht gefördert werden.

### **Dauerhafte Armut bekämpfen – soziale Mobilität fördern**

Insgesamt 8,5 Prozent der Menschen in Deutschland leben in dauerhafter Armut. Erfasst werden dabei die Personen, die aktuell sowie in zwei von drei Vorjahren ein Einkommen unter der Armutrisikogrenze haben. Bei den Kindern lebten nach dem UNICEF Report 2013 insgesamt 6,9 Prozent zwischen sieben und elf Jahre lang unterhalb der Armutsgrenze sowie weitere 1,7 Prozent für die Dauer zwischen 12 und 17 Jahren. Eine Kindheit, die durch Armut geprägt ist, hat deutliche Auswirkungen auf den weiteren Lebensweg. Faktoren, die eine langanhaltende Armutsgefährdung bei Kindern hervorrufen, sind insbesondere die Dauer des Lebens in einem Alleinerziehendenhaushalt oder einem Haushalt mit arbeitslosen Eltern(teilen) sowie die Anzahl der Kinder. Ein dauerhaftes Verweilen in armutsgefährdeten Lebenslagen oder in Grundsicherung erschwert den Weg in die Mitte der Gesellschaft. Um diesen einschlagen zu können, braucht es häufig vielfältige Hilfe und viele kleine Schritte. Hierzu gehören eine frühzeitige Förderung von Kindern und Jugendlichen, ein durchlässiges Bildungssystem, öffentlich geförderte Beschäftigung sowie eine gute Vernetzung des Hilfesystems.

### **Abstiegsängste und Abschottungstendenzen der Mittelschicht – den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern**

Statussorgen und Abstiegsängste sind gerade in der unteren und mittleren Mittelschicht besonders verbreitet. Diese begründen sich unter anderem auf Statusunsicherheiten im Hinblick auf die ferne Zukunft, also das Altersauskommen oder den Status der eigenen Kinder, da Bildung – früher ein Merkmal der Mittelschicht – heute kein Garant mehr für ein hohes Einkommen ist. In einer Gesellschaft, in der sich die Mitte abgrenzt, ist auf lange Sicht der gesellschaftliche Zusammenhalt gefährdet. Wichtig ist folglich das Vertrauen in den Sozialstaat zu stärken, indem ein chancengerechtes Bildungssystem gefördert wird, aber auch die Leistungsgerechtigkeit gestärkt wird. Zudem ist die Erwerbsbeteiligung zu stärken, um die Angst vor dem sozialen Abstieg zu reduzieren und späterer Altersarmut vorzubeugen.

## **3. Armut und Bildung**

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

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 ihre Bildungschancen positiv beeinflussen können. Um das Recht des Kindes auf eine hochwertige Bildung, Erziehung und Betreuung einlösen zu können, muss der Ausbau der Kindertagesbetreuung mit guten Qualitätsstandards durchgesetzt werden.

### **Chancengerechtigkeit in der Schule fördern**

Um ein chancengerechtes Bildungssystem für alle Kinder und Jugendlichen zu realisieren und die Inklusion voranzubringen, müssen Möglichkeiten für längeres gemeinsames Lernen, eine auf individuelle Förderung ausgerichtete Pädagogik sowie eine gute Kooperation verschiedener an Schulen tätigen pädagogischen Professionen gewährleistet sein. Generell sind flächendeckende Angebote im Rahmen der Schulsozialarbeit oder der schulbezogenen Jugendsozialarbeit in allen Schulformen notwendig. Darüber hinaus hat es sich als sinnvoll erwiesen, dass die Schule mit den außerschulischen Unterstützungssystemen und Einrichtungen im Wohnumfeld der Kinder und Jugendlichen kooperiert. Die Rahmenbedingungen und finanzielle Ausstattung für diese Kooperationen sind zu verbessern.

### **Für Migrant(inn)en Zugang zum Bildungssystem schaffen**

Für neu zugewanderte Migrant(inn)en ist – unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus – umgehend der Zugang zum Bildungssystem sicher zu stellen. Bei entsprechendem Bedarf müssen Angebote der Sprachbildung und Deutschförderung zur Verfügung stehen mit dem Ziel einer durchgehenden Unterstützung, die von der frühkindlichen Bildung über die Schule bis hin zur beruflichen Bildung reicht. Die institutionellen Gegebenheiten an den Schulen müssen sich besser auf die unterschiedlichen Lernmilieus einstellen. Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungsabschlüssen muss zügig und möglichst unbürokratisch erfolgen, damit die jungen Menschen weitere (Ausbildungs-)Schritte angehen können. Modulare Angebote können zudem den Erwerb fehlender Qualifikationselemente unterstützen. Nicht anerkannte (Schul-)Abschlüsse sollten schnellstmöglich nachgeholt werden können.

### **Bildungs- und Teilhabepaket weiterentwickeln**

Das Bildungs- und Teilhabepaket muss bedarfsgerecht weiterentwickelt und bürokratische Hürden abgebaut werden. Dazu sollte unter anderem ein bundesweiter Globalantrag eingeführt werden. Der Schulbedarf sollte für Bezieher(innen) von Kinderzuschlag und Wohngeld ebenfalls antragsfrei gewährt werden. Die Eigenanteile bei Schülerbeförderung und Mittagessen sind zu streichen, wie auch der Bundesrat aus Gründen der Vermeidung von hohen Bürokratiekosten fordert. Die Kosten für das Schulstarterprogramm sind aus Sicht der Caritas zu niedrig angesetzt. Zudem ist der für diese Leistungen vorgesehene Betrag von derzeit 10 Euro pro Monat zu erhöhen. Ausgeweitet werden müssen auch die Fördervoraussetzungen für die Lernförderung. Diese darf nicht nur bei akuter Versetzungsgefahr eingesetzt werden, sondern muss frühzeitig greifen. Dies ist bereits dann angesagt, wenn z.B. aufgrund schlechter Noten das Erreichen eines bestimmten Schulabschlusses in Gefahr ist oder eine Förderung für eine bessere Schulartempfehlung notwendig ist.

## **4. Übergang Schule–Beruf**

### **Junge Menschen im Übergangssystem besser begleiten**

Die zunehmende Komplexität der schulischen und beruflichen Wege stellt hohe Anforderungen, die nicht alle jungen Menschen erfüllen können. Viele benötigen daher Unterstützung beim Übergang von der Schule in den Beruf. Die Maßnahmen in diesem Bereich sind zwar zahlreich, erreichen aber nicht alle förderbedürftigen Jugendlichen. Um junge Menschen effektiv und

passgenau unterstützen zu können, müssen sie einen – im Konfliktfall einklagbaren – Anspruch auf berufsfördernde Angebote aus dem SGB III und auf Angebote nach § 13 SGB VIII (Jugendsozialarbeit) erhalten. Dies muss für alle jungen Menschen gelten, unabhängig davon, ob sie Leistungen nach dem SGB II, III, VIII oder XII beziehen. Eine koordinierte Hilfeplanung der unterschiedlichen Akteure kann nur regelhaft gelingen, wenn die gesetzliche Verpflichtung zur Kooperation in allen für die Jugendlichen relevanten Rechtskreisen verankert wird und konkret beschrieben ist.

### **Sogenannte „entkoppelte“ Jugendliche in den Blick nehmen**

Die Zahl der jungen Menschen, die weder in Ausbildung noch im Beruf stehen und durch die Angebote der Bundesagentur für Arbeit nicht (mehr) erreicht wurden, betrug laut Bericht 2014 94.000. Diese Gruppe hat auch langfristig ein deutlich erhöhtes Risiko für unzureichende Beschäftigungsfähigkeit und eingeschränkte gesellschaftliche Teilhabe. Mit gezielten Programmen sollen sog. „entkoppelte“ Jugendliche über niedrigschwellige sozialpädagogische Angebote erreicht werden. Für diese jungen Menschen darf nicht allein der gängige Fördergrundsatz „Fördern ohne Fordern“ gelten, sondern vertrauensbildende Angebote müssen im Mittelpunkt der Förderung stehen. Hierzu ist es dringend erforderlich, die Sondersanktionen im SGB II zu streichen. Diese führen nach Praxiserfahrungen dazu, dass sich Jugendliche aus den Hilfesystemen verabschieden und nur noch schwer zu erreichen sind. Da die jungen Menschen nicht selten in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe landen, müssen auch die Träger der Sozialhilfe entsprechende niedrigschwellige Angebote bereithalten. Zentrale Instrumente der Jugendhilfe für diese Zielgruppe sind § 41 SGB VIII (Hilfen für junge Volljährige) und § 13 SGB VIII (Jugendsozialarbeit). Beide Instrumente müssen in der Praxis tatsächlich angewendet und ausgeweitet werden.

### **Junge Flüchtlinge<sup>2</sup> zielgenauer fördern**

Junge Flüchtlinge haben weiterhin unterdurchschnittliche Zugangschancen auf eine betriebliche Lehrstelle und sind in Maßnahmen des Übergangssystems überrepräsentiert. Die Caritas begrüßt daher die rechtlichen Verbesserungen (u.a. Zugang zu Ausbildungshilfen und Ausbildungsduldung) für junge Flüchtlinge und Geduldete, die im Rahmen des Integrationsgesetzes beschlossen wurden. Leider ist zu beobachten, dass die rasch aufgelegten Förderinstrumente teilweise sehr unstrukturiert umgesetzt werden. Hinzu kommt, dass unterschiedliche aufenthaltsrechtliche Zugangsvoraussetzungen nach wie vor die Teilhabe junger Geflüchteter an beruflichen Integrationsmaßnahmen im Übergang erschweren. Dringender Förderbedarf besteht auch im Hinblick auf die Förderung von Deutschkenntnissen, da sie eine zentrale Voraussetzung für die Integration darstellt. Die Öffnung der Zugänge zu Bildung und Ausbildung für junge Geflüchtete ist weiter voranzutreiben, ebenso sind Förderlücken zu identifizieren und auszugleichen sowie individuelle Unterstützungsbedarfe zu berücksichtigen. Neben notwendigen Investitionen in die berufliche Bildung und die Sprachförderung müssen im Rahmen eines Gesamtkonzeptes Infrastruktur und Angebote der Jugendsozialarbeit ausgebaut werden.

---

<sup>2</sup> Der Begriff Flüchtling wird hier im umgangssprachlichen Kontext gebraucht und umfasst Schutzsuchende und Schutzberechtigte mit einer Aufenthaltserlaubnis nach Kap. 2 Abschnitt 5 AufenthG.

## 5. Erwerbsbeteiligung

### **Arbeitsmarktferne Menschen mit und ohne Migrationshintergrund stärker in den Blick nehmen**

Arbeitsmarktintegration ist der Schlüssel zur Bekämpfung und Prävention von Armut. Die Förderung arbeitsmarktferner Menschen mit und ohne Migrationshintergrund hat sich im Berichtszeitraum stark auf zeitlich befristete Bundesprogramme konzentriert. Die Regelangebote zur öffentlich geförderten Beschäftigung sind dagegen stark zurückgefahren worden. Zudem fehlt immer noch eine passgenaue Förderung, durch die arbeitsmarktferne Menschen Schritt für Schritt an den Arbeitsmarkt herangeführt werden. Für die erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt ist es elementar, dass in den Jobcentern gut qualifiziertes Personal vorhanden ist, das genügend Zeit für die Betreuung hat. International Schutzberechtigte brauchen Zugang zu allen Fördermaßnahmen und ggf. auch spezifische Förderung. Bei Schutzsuchenden<sup>3</sup> muss die Förderung, sofern sie sich tatsächlich nicht nur kurzfristig in Deutschland aufhalten, eine Förderung sein, die unabhängig vom ihrem Herkunftsland ist (also auch bei einer sogenannten „schlechten Bleibeperspektive“).

Für eine nachhaltige Integration sind die bestehenden Förderinstrumente weiterzuentwickeln und zu ergänzen. Arbeitsgelegenheiten (§ 16 d SGB II) sind deutlich marktnäher durch die Aufhebung der Kriterien Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität auszurichten. Öffentlich geförderte Beschäftigung mit einem hohen Lohnkostenzuschuss könnte durch Einführung eines Passiv-Aktiv-Transfers einfacher finanziert werden. Notwendig ist auch, berufs- und ausbildungsbegleitende Möglichkeiten zur Sprachförderung als Regelleistung im SGB II und III bedarfsdeckend zur Verfügung zu stellen. Niedrigschwellige Angebote mit einem hohen Anteil an Alltags- und Berufsorientierung sowie Praxisanteilen sollten ausgebaut bzw. neu geschaffen werden. Sehr wichtig ist eine Verbesserung bei den Anerkennungsverfahren von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen. Hierfür müssen auch informelle und non-formale Kompetenzen zügiger geprüft und Teilqualifikationen anerkannt werden.

### **Geringqualifizierte Personen gezielt durch Weiterbildung auf die Arbeitswelt 4.0 vorbereiten**

Die Arbeitswelt ist derzeit in einem starken Umbruch. Die Digitalisierung wird dazu führen, dass Arbeitsplätze verloren gehen. Im Gegenzug werden aber auch neue Arbeitsfelder entstehen. Die Forschung geht davon aus, dass vor allem Arbeitskräfte im mittleren Qualifikationsbereich betroffen sein werden. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) geht jedoch davon aus, dass auch Helferberufe davon betroffen sein werden und empfiehlt die Weiterbildung von geringqualifizierten Personen. Eine präventive Armutspolitik muss deshalb auch darauf ausgerichtet werden, die Arbeitsmarktchancen dieser Personen zu verbessern, damit der Arbeitsmarkteinstieg aus der Langzeitarbeitslosigkeit gelingen kann. Verhindert werden muss zudem der dauerhafte Jobverlust. Arbeitsmarktförderung muss gezielt auch bei der geringqualifizierten Gruppe durch Aktivierung, Weiterbildung und Umschulung ansetzen. Die Kompetenzen in der Kommunikations- und Informationstechnologie sind dabei gezielt zu fördern. Die hier bestehenden Förderprogramme müssen langfristig fortgeführt und in den Kapazitäten erweitert werden. Notwendig ist es, insbesondere im SGB II die Finanzmittel für Weiterbildung zu erhö-

---

<sup>3</sup> Als Schutzsuchende werden Personen bezeichnet, die um Asyl oder Anerkennung als Flüchtling nachgesucht haben und über deren Antrag, insofern sie ihn bereits gestellt haben, noch nicht entschieden wurde.

hen. Sinnvoll ist es, die Förderung auch auf Flüchtlinge zu erweitern, weil zu erwarten ist, dass diese Gruppe aufgrund der relativ jungen Altersstruktur besonderes Bildungspotential im Bereich digitaler Skills mitbringt.

## 6. Armut und soziale Teilhabe von Familien

### **Armutsrisiko von Alleinerziehenden und kinderreichen Familien senken**

Der Anteil der Kinder, die armutsgefährdet sind, ist nach der Datenlage des Sozioökonomischen Panels (SOEP) und des Mikrozensus in den letzten Jahren leicht gestiegen: Nach den Daten des (SOEP) stieg die Armutsquote Minderjähriger in den Jahren 2010 bis 2013 von 17 % auf 19,7 %. Die Daten des Mikrozensus weisen im Jahr 2010 eine Armutsrisikoquote Minderjähriger in Höhe von 18,2 % und im Jahr 2015 in Höhe von 19,7 % aus. Die Daten von EU-SILC weisen dagegen einen leichten Rückgang der Armutsquote Minderjähriger aus (2010: 15,6 % und 2014 14,6 %). Familien mit mehr als zwei Kindern und Alleinerziehende sind einem besonders hohen Armutsrisiko ausgesetzt. Die unzureichende wirtschaftliche Situation korreliert in hohem Maß mit geringeren Bildungschancen und in nicht ganz so hohem Maß mit höheren gesundheitlichen Risiken. Weder Paare noch Alleinerziehende, die ihren eigenen Lebensunterhalt aus ihren eigenen Einkünften sichern können, sollten durch die Geburt ihrer Kinder auf das System der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit all seinen Restriktionen verwiesen werden.

### **Monetäre Leistungen für einkommensschwache Familien weiterentwickeln**

Eine erste und deutliche Verbesserung der Situation Alleinerziehender kann durch den Ausbau des Unterhaltsvorschlusses erreicht werden. Das aktuelle Vorhaben des BMFSFJ setzt einen Teil des Vorschlags, den die Caritas im Jahr 2013 unterbreitet hat, bereits um. Der Unterhaltsvorschuss soll bis zur Volljährigkeit gewährt werden. Die Begrenzung auf maximal 72 Monate soll entfallen. Die Caritas fordert darüber hinaus, dass das Kindergeld nur hälftig – wie sonst beim Mindestunterhalt auch – auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet wird. Außerdem sollte der Anspruch auf Unterhaltsvorschuss nicht entfallen, wenn der alleinerziehende Elternteil (wieder) heiratet.<sup>4</sup> Der Kinderzuschlag sollte zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung weiter entwickelt werden.<sup>5</sup> Kinder sollten in keinem Fall der Grund dafür sein, dass Eltern Leistungen nach dem SGB II beantragen müssen.

Ein großes Problem liegt darin, dass die der wirtschaftlichen Grundsicherung für Arbeitsuchende vorgelagerten Sicherungssysteme auf unterschiedliche Gesetze verteilt sind, die schwer zu überschauen sind und unterschiedlichen Logiken folgen. Die Systeme müssten einfacher und übersichtlicher ausgestaltet werden. Perspektivisch sollten Minderjährige aus dem System der Grundsicherung für Arbeitsuchende ganz herausgeführt werden und stattdessen Unterstützung durch ein einheitliches Sicherungssystem erhalten. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende sollte dann nur für Volljährige greifen, die den eigenen Lebensunterhalt nicht erwirtschaften können.

---

<sup>4</sup> Caritas-Position zum Unterhaltsvorschuss vom 28.01.2013

[https://www.caritas.de/cms/contents/caritasde/medien/dokumente/stellungnahmen/2013-01-28stellungna/2013-01-28\\_stellungnahme\\_unterhaltsvorschuss.pdf?d=a&f=pdf](https://www.caritas.de/cms/contents/caritasde/medien/dokumente/stellungnahmen/2013-01-28stellungna/2013-01-28_stellungnahme_unterhaltsvorschuss.pdf?d=a&f=pdf)

<sup>5</sup> Caritas-Position zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung vom 11.12.2014

<https://www.caritas.de/cms/contents/caritas.de/medien/dokumente/stellungnahmen/141202-stellungnahm/141202-kinderzuschlag-position-dcv.pdf?d=a&f=pdf>

### **Infrastruktur für Familien ausbauen**

Der Deutsche Caritasverband begrüßt den in den letzten Jahren vorgenommenen Ausbau der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung. Zu einer familienfreundlichen Infrastruktur, die es auch Beziehern geringer Einkommen ermöglicht, ihrer Erziehungsverantwortung und weiteren familiären Aufgaben gerecht zu werden, gehören nicht nur Regelangebote. Alleinerziehende und Bezieher von Leistungen nach dem SGB II sind in der Gruppe derjenigen, die Hilfen zur Erziehung nach dem Recht der Kinder- und Jugendhilfe erhalten, deutlich überrepräsentiert. Es fehlen niedrigschwellig zugängliche Unterstützungsangebote für besonders belastete Familien sowie Angebote für sinnvolle Freizeitgestaltung und informelle Bildung. Eine substantielle Verbesserung für besonders belastete Familien wird weder allein mit infrastrukturellen Maßnahmen noch allein mit einer Weiterentwicklung der monetären Leistungen für Familien zu erreichen sein. Beide Stränge müssen konsequent weiter entwickelt werden, um der Benachteiligung von Kindern, die in armutsgefährdeten Familien leben, entgegenzuwirken.

## **7. Altersarmut**

### **Verdeckte Armut älterer Menschen bekämpfen**

Die Bundesregierung ist aufgefordert, sich im Bericht mit dem Phänomen der verdeckten Armut von älteren Menschen zu befassen. Damit Sozialleistungen besser in Anspruch genommen werden und verdeckte Armut bekämpft wird, müssen Leistungsberechtigte besser über ihre Rechte aufgeklärt werden, damit sie die Angst davor überwinden, Grundsicherung zu beantragen.

### **Menschen mit niedrigem Einkommen und unterbrochenen Erwerbsbiografien im Alter besser absichern**

Die private und die betriebliche Altersversorgung müssen transparenter ausgestaltet werden und auch für Personen mit geringen Einkommen eine lohnende Investition darstellen. Die geplante Gewährung eines Freibetrages für die Grundsicherung im Alter ist sehr begrüßenswert. Die geplante Solidarrente sollte so ausgestaltet werden, dass sie auch die Menschen erreicht, die Brüche in ihrer Erwerbsbiografie nicht vermeiden konnten. Dringend erforderlich sind verbesserte Ansprüche auf Erwerbsminderungsrente. Dies kann durch eine Erhöhung der Zurechnungszeiten geschehen und/oder durch eine Senkung bzw. Abschaffung der Abschläge. Die Regelung, nach der SGB II Empfänger mit Abschlägen in die Frühverrentung gehen müssen (sogenannte Zwangsverrentung), wenn sie die Bedingungen der sogenannten Unbilligkeitsordnung nicht erfüllen, sollte abgeschafft werden.

## **8. Armut und Gesundheit**

### **Gesundheitsförderung spezifisch verbessern**

Der Bericht zeigt auf, dass ein Zusammenhang von sozioökonomischer Lage und gesundheitlicher Situation von der Kindheit über alle Altersphasen hinweg bis ins höhere Alter besteht. Ein Ansatz, den Auswirkungen des sozioökonomischen Status zu begegnen, liegt in der Gesundheitsförderung, die neben der gesundheitlichen Prävention konsequent auf die Beteiligung der Betroffenen und den Settingbezug setzt. Dabei muss in der Umsetzung des Präventionsgesetz-

zes auf die Einbindung der kommunalen Gesundheitsförderung und die Entwicklung langfristiger Strategien geachtet werden. Zudem muss geprüft werden, ob und in welcher Weise Menschen der unteren Einkommensgruppe über verstärkte Gesundheitsförderung tatsächlich erreicht werden.

Eine systematische frühzeitige Identifizierung von Schutzsuchenden mit besonderen Bedürfnissen (gemäß der EU-Aufnahmerichtlinie) muss umgesetzt werden. Schutzsuchende, Personen in Duldung und Menschen mit einem humanitären Aufenthaltstitel müssen bedarfsdeckenden Zugang zu Angeboten gesundheitsbezogener Prävention, Gesundheitsförderung, gesundheitlicher Versorgung sowie der Rehabilitation erhalten.

### **Rehabilitation für Alle ermöglichen**

Neben Prävention und Kuration müssen auch die Zugänge zur Rehabilitation für alle Bevölkerungsgruppen in gleicher Weise gegeben sein; denn der Rehabilitation wird angesichts der höheren Lebenserwartung, der Zunahme chronischer Erkrankungen und der längeren Lebensarbeitszeit zukünftig noch größere Bedeutung zukommen.

### **Stabile Krankenversicherung für wohnungslose Menschen**

Wohnungslose Menschen dürfen faktisch nicht von der Krankenversicherung ausgeschlossen werden. Notwendig ist eine Klarstellung in den fachlichen Hinweisen der Bundesagentur für Arbeit, dass das Jobcenter, das die Pauschale für den Monat als zeitlich erstes örtlich zuständiges Jobcenter zahlt, nicht gleichzeitig eine Abmeldung vornimmt. Die Krankenversicherung muss jedenfalls die Beantragung bzw. Ausstellung einer KV-Karte ermöglichen.

## **9. Armut und Behinderung**

### **Menschen mit Behinderung brauchen einen Nachteilsausgleich**

Ziel der UN-BRK ist es, Menschen mit Behinderung die volle und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern. Allen Menschen mit Behinderung soll die Möglichkeit offen stehen, durch Arbeit persönliche Unabhängigkeit und Selbstbestätigung<sup>6</sup> zu erfahren. Das „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ ist im Bundesteilhabegesetz zu streichen. Im Sinne eines echten Nachteilsausgleichs sollte die Eingliederungshilfe vollständig beitragsfrei gewährt werden. Dies würde die ökonomische Situation von Menschen, die Leistungen der Eingliederungshilfe beziehen, erheblich verbessern.

## **10. Armut und Migration**

### **Materielle Situation von Flüchtlingen und Geduldeten sichern**

Die Caritas fordert unverändert die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG), das für Schutzsuchende, Geduldete und Menschen mit bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln gilt. Auch Menschen, die derzeit nur nach AsylbLG leistungsberechtigt sind, sind in das allgemeine Sozialleistungssystem einzubeziehen. Bildungs- und Teilhabeleistungen

---

<sup>6</sup> S. 468

sind uneingeschränkt zu gewähren und Arbeitsverbote, Residenzpflicht und Wohnsitzauflagen aufzuheben oder zumindest zu lockern.

### **Soziale Mobilität von Menschen mit Migrationshintergrund<sup>7</sup> ermöglichen**

Die Caritas fordert, die vielfältigen Handlungsempfehlungen zur Bekämpfung der bestehenden Diskriminierungen aufgrund von Migrationshintergrund (bzw. dessen Anschein) auf dem Bildungsweg, dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt umzusetzen und Lösungsansätze weiter zu entwickeln.

### **Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in den Blick nehmen**

Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität sind als besonders armutsgefährdete Gruppe im Bericht umfassend zu berücksichtigen. Durch entsprechende Gesetzgebung ist ihre gesundheitliche Versorgung sicher zu stellen und es muss ihnen erleichtert werden, ihre Rechte wahrzunehmen. Um den Schulbesuch von Kindern in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität zu ermöglichen, ist vor Ort für das Problem zu sensibilisieren.

## **11. Wohnen und Wohnungslosigkeit**

### **Preisgünstigen Wohnraum schaffen**

Die Bundesrepublik Deutschland liegt mit einem Mietwohnungsanteil von 54,6 % an allen Wohnungen europaweit an der Spitze des Anteils von Mietwohnungen am Gesamtwohnungsbestand. Besonders bei armutsgefährdeten Haushalten steigt die Wohnkostenbelastung mit dem Mietenniveau sehr deutlich an, während das verfügbare Einkommen nach Abzug der Wohnkosten deutlich sinkt. Diese Entwicklung betrifft Menschen in allen Altersgruppen und schränkt damit Entwicklungschancen und gesellschaftliche Teilhabe massiv ein. Durch die Zuwanderung von Schutzsuchenden wird die aktuelle Knappheit von preisgünstigem Wohnraum in Großstädten und Ballungszentren nochmals deutlicher spürbar. Entsprechend muss sich eine Wohnungspolitik und Wohnraumförderpolitik vorrangig an der Schaffung von preisgünstigen Mietwohnungen ausrichten, um Verwerfungen am Wohnungsmarkt und steigenden Belastungen durch die Wohnkosten bei Menschen mit niedrigem Einkommen entgegenzuwirken. Eine Erweiterung des Angebots für alle Bevölkerungsgruppen reduziert den Preisdruck auf dem Wohnungsmarkt. In diesem Zusammenhang ist der soziale Wohnungsbau voranzutreiben, bspw. sollte ungenutztes Bauland im Eigentum des Bundes und der öffentlichen Träger zur Wohnbebauung zur Verfügung gestellt werden.

### **Wohngeld anpassen**

Damit Personen nicht nach kurzer Zeit vom Wohngeldsystem in das SGB II wechseln müssen, muss das Wohngeld an die Entwicklung der Regelbedarfe durch einen Wohngeldindex so angepasst werden, dass Menschen mit geringen Einkommen im Falle des Anstiegs der Regelbedarfe nicht wieder in die Grundsicherung fallen. Auch die sich verändernden Energiekosten sind durch eine eigenständige Heizkostenkomponente im Wohngeldsystem abzubilden.

---

<sup>7</sup> Der Begriff Menschen mit Migrationshintergrund umfasst demnach Migrant(inn)en – einschließlich Flüchtlinge – die selbst eingewandert sind, und ihre in Deutschland geborenen Kinder. Ausländer(innen) sind alle Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit und vom Begriff Menschen mit Migrationshintergrund umfasst.

### **Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung müssen angemessen sein**

Im Bereich der Grundsicherung müssen bundeseinheitliche Rahmenbedingungen für die Bestimmung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung geschaffen werden. Vor Ort muss eine zeitnahe Dynamisierung der Unterkunftskosten erfolgen. Damit Wohnungsverlust verhindert wird, darf nicht in die KdU hinein sanktioniert werden. Außerdem sind die Sondersanktionen für Jugendliche abzuschaffen, die im Ergebnis dazu führen können, dass sich Jugendliche komplett aus dem Leistungssystem verabschieden und im Extremfall auf der Straße landen.

## **12. Überschuldung**

### **Überschuldungsdynamiken besser analysieren**

Die bisher verwendeten Statistiken beschreiben die Ursachen, die Entstehung und Hintergründe von Überschuldung nur unzureichend. Mehr Forschung ist nötig. Außerdem sollte die Datenbasis der Überschuldungstatistik verbreitert sowie Mietschulden und Schulden bei öffentlichen Gläubigern differenzierter berücksichtigt werden.

### **Pfändungsschutz weiterentwickeln**

Bezieher von geringen Einkommen und Sozialleistungen können sich wegen zu geringer finanzieller Spielräume nur schwer gegen alle Lebensrisiken absichern. Überschuldung kann nicht immer vermieden werden. Hier gilt es, das Sozialleistungsrecht und den Pfändungsschutz besser aufeinander abzustimmen, damit zumindest das Existenzminimum gewahrt bleibt.

### **Rechtsanspruch auf Schuldnerberatung einführen**

Die vorhandenen Beratungskapazitäten der Schuldnerberatung reichen bei weitem nicht aus. Der Gesetzgeber sollte einen Rechtsanspruch auf Schuldnerberatung einführen, der Ver- und Überschuldeten niedrigschwellig und zeitnah Zugang zur notwendigen Beratung eröffnet.

### **Verkürzte Insolvenzverfahren auch für mittellose Schuldner**

Mittellose Schuldner profitieren bisher kaum von den 2014 neu eingeführten Möglichkeiten der Verfahrensverkürzung. Bei einer künftigen Fortentwicklung des Insolvenzrechts sollten verkürzte Verfahren auch für wirtschaftlich Schwächere nutzbar werden, um Armutskarrieren zu vermeiden.

## **13. Teilhabechancen straffälliger Menschen**

### **Arbeitende Gefangene in die Rentenversicherung einbeziehen**

Die meisten Gefangenen arbeiten während der Haft. Sie erwerben dafür aber keine Rentenansprüche. Altersarmut droht insbesondere bei langen Haftstrafen. Bund und Länder sollten eine Regelung zur Einbeziehung von Gefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung treffen.

### **Existenzminimum bei Geldstrafen sicherstellen**

Zu einer Geldstrafe Verurteilte dürfen nicht zu einem Leben unterhalb des Existenzminimums gezwungen sein. Für Sozialleistungsempfänger ohne ergänzendes Einkommen und Vermögen

bedeutet dies, dass lediglich der Teil der Leistungen des Regelbedarfs, der für die soziale Teilhabe vorgesehen ist, für die Geldstrafe herangezogen werden darf.

## **14. Freiwilliges Engagement**

### **Zugang für Benachteiligte erleichtern**

Die gesellschaftliche Teilhabe durch freiwilliges Engagement hat in den vergangenen Jahren über alle Bevölkerungsgruppen hinweg zugenommen. Um Benachteiligte verstärkt für ein Engagement zu gewinnen bzw. Zugangshürden zum Engagement zu beseitigen, ist es nicht ausreichend, nur bewährte Angebote, wie z. B. die gesetzlich geregelten Freiwilligendienste, weiterzuführen. Um signifikant mehr Benachteiligte für ein freiwilliges Engagement zu gewinnen, müssen gesetzliche und administrative Regelungen erweitert und neue Zugangswege erschlossen werden. Dazu haben die relevanten Organisationen, Verbände, Vereinigungen und Netzwerke in der Vergangenheit bereits konkrete Vorschläge unterbreitet. Darunter befinden sich solche, die relativ schnell umgesetzt werden könnten, etwa die Öffnung der Freiwilligendienste für neue Zielgruppen durch Flexibilisierung. Notwendig ist es aber darüber hinaus Defizite bei der Finanzierung der Engagement fördernder Infrastruktureinrichtungen zu beheben.

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

### **1. Armut, Reichtum und soziale Ungleichheit**

#### **Darstellung der Grundsicherungsleistungen**

Im Bericht werden neben einem ausführlichen Analyseteil rund um das Thema Armut und Reichtum schwerpunktmäßig Armutsrisiken in bestimmten Lebensphasen eines Menschen identifiziert. Die Leistungen der Grundsicherung werden nur kurz und an wenig prominenter Stelle beschrieben, obwohl auf sie bei den Maßnahmen der Bundesregierung verwiesen wird. Ob sie ausreichend sind, das soziokulturelle Existenzminimum zu sichern, wird nicht überprüft.

#### **Bewertung**

Der Lebensphasenansatz ist zu begrüßen, weil er erlaubt, Ansatzpunkte für eine gute und präventive Politik zu identifizieren. So wichtig Prävention ist, viele Menschen sind trotz bestehender Hilfsangebote und Unterstützung weiterhin und zum Teil auch dauerhaft auf Grundsicherungsleistungen angewiesen. Die Grundsicherungsleistungen sind das „unterste Auffangnetz“ und müssen das soziokulturelle Existenzminimum sichern. Ihre ausführliche Darstellung und eine Überprüfung, ob sie ihre Funktion erfüllen, sind deswegen für einen Armutsbericht unverzichtbar.

#### **Verdeckte Armut**

Der Bericht geht nicht auf die sogenannte verdeckte Armut ein, also darauf, wie viele Menschen trotz Bedürftigkeit ihren Anspruch auf (ergänzende) staatliche Hilfe nicht wahrnehmen. Zahlen zur verdeckten Armut werden immer wieder vorgelegt. Sie weisen auf eine Nichtinanspruchnahme der Grundsicherungsleistungen in erheblicher Höhe hin.

#### **Bewertung**

Eine Armutsberichterstattung, die nicht auf die verdeckte Armut eingeht, ist lückenhaft. Die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen kann dazu führen, dass Menschen abgekoppelt von dem Leben, was die Gesellschaft als soziokulturelles Minimum definiert hat. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) geht davon aus, dass zwischen 34 und 43 Prozent der Menschen keine (ergänzende) Grundsicherung beantragen, obwohl sie Anspruch darauf hätten. Dem muss entgegengewirkt werden. Auch um dieses Thema zu diskutieren und stärker in der Öffentlichkeit bekannt zu machen, muss es in einer Armutsberichterstattung aufgenommen werden.

#### **Betroffenenbeteiligung bei der Berichtserstellung**

Im Vorfeld der Erstellung des 5. Armuts- und Reichtumsberichts wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Zusammenarbeit mit der Nationalen Armutskonferenz ein Workshop mit von Armut betroffenen Menschen abgehalten. Allerdings sind die Ergebnisse dieses Workshops nur auf der Internetseite des BMAS zum Bericht veröffentlicht, nicht aber im Bericht selbst.

### **Bewertung**

Die Caritas begrüßt ausdrücklich, dass von Armut betroffene Menschen im Vorfeld der Erstellung des Berichts vom Ministerium angehört wurden. Nach Ansicht der Caritas ist es entscheidend, die Menschen und deren Bedürfnisse zu kennen, um die notwendigen Hilfen zu organisieren.

### **Lösung**

Der Deutsche Caritasverband fordert nachdrücklich, dass die Ergebnisse des Workshops mit den Betroffenen in den 5. NARB aufgenommen werden.

### **Armut, Reichtum und Demokratie**

Das BMAS hat in seinem Bericht erstmals ein Kapitel zu den Zusammenhängen zwischen Armut, Reichtum und demokratischer Beteiligung aufgenommen. In diesem Rahmen hat das BMAS auch einen Forschungsbericht in Auftrag gegeben, der den Zusammenhang zwischen Mehrheitsmeinung nach Einkommensschichtung und politischer Entscheidung erforscht.<sup>8</sup>

### **Bewertung**

Die Caritas begrüßt es, dass die Zusammenhänge von Armut, Reichtum und Demokratie im Bericht in den Blick genommen werden. Wünschenswert wäre es gewesen, dass der Bericht die Ergebnisse der Forschung zur Responsivität der Politik, also der Bereitschaft der Politik bzw. Regierung die Interessen und Anliegen verschiedener Bevölkerungsschichten zu berücksichtigen, noch stärker und detaillierter dargelegt hätte.

## **2. Armut und Bildung**

### **Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss**

Die Bundesregierung beschreibt im Bericht ausführlich den Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungschancen. Dieser Zusammenhang hat sich laut Bericht etwas verringert, ist aber weiterhin deutlich ausgeprägt. Im Bericht wird über Untersuchungen und Anstrengungen berichtet, wie mehr soziale Mobilität im Schulsystem erreicht werden kann. Es wird aber die Frage außer Acht gelassen, wie man verhindern kann, dass Jugendliche die Schule ganz ohne Abschluss verlassen. Die Zielgruppe der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss wird erst bei der Fragestellung nach dem Übergang von der Schule in Beruf in den Blick genommen – also wenn es zu spät ist, den Schulabschluss im allgemeinen Schulsystem zu erreichen.

### **Bewertung**

Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss haben ein hohes Risiko später arbeitslos zu werden oder im Niedriglohnbereich zu arbeiten. So ist auch ihr Armutsrisiko sehr hoch. Es muss also erklärtes Ziel einer armutsvorbeugenden Politik sein, dass möglichst viele Jugendliche zumindest den Hauptschulabschluss erreichen. Die Beschäftigung mit dieser Zielgruppe ist für einen Armutsbericht unerlässlich. Der Deutsche Caritasverband verweist auf seine jährliche Darlegung der Werte in breiter regionaler Differenzierung. Sie zeigt sehr starke regionale Unter-

---

<sup>8</sup> Elsässer/ Hense/Schäfer 2016: Systematisch verzerrte Entscheidung? Die Responsivität der deutschen Politik von 1998 bis 2015, BMAS Forschungsprojekt. Endbericht.

schiede auch innerhalb der Bundesländer. Die Ergebnisse zeigen erhebliches Potential, den Anteil der Kinder, die in der Schule scheitern, deutlich zu verringern.

### 3. Übergang Schule – Beruf

#### **Junge Menschen mit Hauptschulabschluss oder ohne Schulabschluss**

Bereits in ihrer Schulzeit müssen junge Menschen wichtige Orientierungs- und Entscheidungsprozesse leisten, die Weichen für ihr weiteres Leben stellen. Die zunehmende Komplexität der schulischen und beruflichen Wege stellt dabei hohe Anforderungen. Der Bericht macht deutlich, dass junge Menschen ohne Schulabschluss und in einem regional unterschiedlichen Maße auch mit Hauptschulabschluss sich verschlechternde Ausbildungsmöglichkeiten haben. In den oberen und mittleren Berufssegmenten kommen sie kaum zum Zug, u. a. wegen der großen Konkurrenz mit höher qualifizierten Ausbildungssuchenden.<sup>9</sup> Sie sind mehr als doppelt so häufig von Ausbildungsabbrüchen betroffen wie Auszubildende mit Hochschulzugangsberechtigung.<sup>10</sup> 13 Prozent der 20- bis 29-Jährigen haben keine abgeschlossene Ausbildung.<sup>11</sup> Die Arbeitslosenquote dieser Gruppe liegt mit knapp 20 Prozent deutlich über dem Gesamtdurchschnitt von ca. sieben Prozent. Bezogen auf die Altersgruppe der 25-64-Jährigen liegt die Quote der Menschen ohne Berufsabschluss bei 14,7 Prozent (7,2 Mio.). Sie stellen fast 30 Prozent der Arbeitslosen, wohingegen Hochqualifizierte nur ein Zehntel der Arbeitslosen ausmachen.<sup>12</sup>

#### **Bewertung**

Der Bericht hebt in der Darstellung die Situation benachteiligter und beeinträchtigter junger Menschen hervor. Ihre Situation am Übergang von der Schule in den Beruf wird auf verschiedene Aspekte hin analysiert (Elternhaus, Vorbildung, Geschlecht, Migrationshintergrund, Situation am Ausbildungsmarkt, Ausbildungsabbrüche). Diese Analyse ist mit Blick auf die schwierige Situation dieser jungen Menschen bei ihrem Berufseinstieg sachgerecht.

#### **Junge Menschen im Übergangssystem**

Insgesamt 270.783 Ausbildungsplatzsuchende haben im Jahr 2015 zunächst an einer Maßnahme am Übergang von der Schule in den Beruf teilgenommen. Das entspricht ca. 28 Prozent aller Neuzugänge auf dem Ausbildungsmarkt. Mehr als ein Fünftel der Teilnehmenden an Übergangsmaßnahmen hat keinen Hauptschulabschluss, mehr als 40 Prozent verfügen über einen Hauptschulabschluss als höchsten Schulabschluss.<sup>13</sup> Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen am Übergang Schule-Beruf sind laut Bericht vor allem dann vorteilhaft, wenn sie zum Erwerb eines (höheren) Schulabschlusses führen.

#### **Bewertung**

Bezogen auf die Gruppe der jungen Menschen, die im Übergangssystem landen oder deren Verbleib nicht bekannt ist, benennt der Bericht einen Handlungsbedarf. Da hier eine Verfesti-

---

<sup>9</sup> S. 285

<sup>10</sup> S. 286

<sup>11</sup> S. 308

<sup>12</sup> S. 310

<sup>13</sup> S. 280

gung zu befürchten sei, müsse diese Zielgruppe intensiv in den Blick genommen werden.<sup>14</sup> Diese Einschätzung teilt die Caritas.

### **Sogenannte „entkoppelte“ Jugendliche / unbekannt Verbliebene**

Der Bericht erwähnt auch die Gruppe der sogenannten „unbekannt Verbliebenen“, für die keine Vermittlungsbemühungen mehr laufen und zu deren Verbleib keine Informationen vorliegen. Zum Teil handelt es sich um Ausbildungssuchende früherer Jahrgänge. Die Zahl dieser jungen Menschen, die laut Bericht häufig maximal einen Hauptschulabschluss und oft mehrere Unterstützungsbedarfe haben, belief sich im Jahr 2015 auf 94.000.<sup>15</sup> Sie haben ein langfristig deutlich erhöhtes Risiko für unzureichende Beschäftigungsfähigkeit und eingeschränkte gesellschaftliche Teilhabe.

### **Bewertung**

Wie der Bericht zutreffend darstellt, ist diese Gruppe junger Menschen am meisten von gesellschaftlicher Exklusion bedroht. Angebote mit dem Ziel, diese jungen Menschen in die Hilfesysteme zurückzuführen, sind zwingend geboten. Die kommunale Jugendhilfe ist gefordert, für diese jungen Menschen niedrigschwellige sozialpädagogische Angebote nach § 13 SGB VIII bereit zu stellen. Zudem sind die Angebote der Jugendhilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII auszubauen.

## **4. Erwerbsbeteiligung**

### **Erwerbsbeteiligung im Lebensverlauf**

Der Bericht beschreibt ausführlich die gute Arbeitsmarktlage in der 18. Legislaturperiode. Konstatiert wird aber auch, dass „sich die positive Entwicklung der Beschäftigung und Einkommen am unteren Ende der Verteilung nicht in einer rückläufigen Armutsrisikoquote niederschlägt“.<sup>16</sup> Thematisiert wird, dass Arbeitslosigkeit und Niedriglöhne Teilhabe behindern und das Armutsrisiko erhöhen. Insbesondere Langzeitarbeitslose, die lange ohne Arbeit waren, konnten vom Beschäftigungsaufschwung nicht profitieren. Damit wird ein Problem benannt, das auch die von Armut betroffenen Menschen im BMAS-Workshop als eine Hauptursache für Armut angesprochen haben. Die Erwerbsintegration jüngerer Menschen ist im internationalen Vergleich sehr gut. Problematisch gestaltet sich jedoch weiterhin die Integration von jungen Menschen ohne Berufsausbildung und Berufsabschluss.<sup>17</sup> Sie weisen ein höheres Armutsrisiko auf. Grundsätzlich erhöhen geringe Bildung, der Status Alleinerziehend und Migrationshintergrund das Risiko von Hilfebedürftigkeit. Herausgearbeitet wird, dass insbesondere Alleinerziehende, die nicht oder nur Teilzeit arbeiten, stärker armutsgefährdet sind.

### **Bewertung**

Insgesamt wird die Erwerbsbeteiligung in unterschiedlichen Lebensabschnitten im Bericht ausführlich beschrieben. Zu wenig in den Blick genommen wird dabei aber das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit. Das Thema wird nur cursorisch in einzelnen Kapiteln angesprochen.

---

<sup>14</sup> S. 293

<sup>15</sup> S. 279

<sup>16</sup> S. 544

<sup>17</sup> S. 304

## **Lösung**

Notwendig ist eine systematische und differenzierte Analyse von Langzeitarbeitslosigkeit nach Lebenslagen und Alter. Eine solche Analyse ist die Voraussetzung für eine Arbeitsmarktpolitik, die stärker den spezifischen Handlungsbedarf für Menschen in verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit in den Blick nimmt.

## **Atypische Beschäftigung**

Erstmalig beschäftigt sich ein Armutsbericht der Bundesregierung sehr detailliert mit atypischer Beschäftigung. Auf Grundlage von zwei Sondergutachten wird das Phänomen differenziert bezüglich der Armutsgefährdung in unterschiedlichen Lebensabschnitten analysiert. Herausgearbeitet wird, dass befristete Beschäftigungsverhältnisse, Leiharbeit, geringfügige Beschäftigung und Teilzeitarbeit bereits seit den 1990er Jahren – und damit weit vor Einführung des SGB II – in Deutschland stark zugenommen haben.<sup>18</sup> Teilzeitarbeit wird dabei häufig von Frauen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf genutzt, sie hat mit der wachsenden Erwerbsbeteiligung von Frauen zugenommen. Die Veränderungen des Arbeitsmarktes werden im Bericht auch bezüglich ihrer subjektiven Komponente in den Blick genommen. Die Analysen zeigen, dass atypische Beschäftigung häufig am Anfang des Berufslebens steht.<sup>19</sup> Für den Übergang in Normalarbeitsverhältnisse sind Bildungs- und Berufsabschluss ausschlaggebend. Insbesondere für geringqualifizierte Personen hat die atypische Beschäftigung dabei keine Brückenfunktion in besser gesicherte Arbeitsverhältnisse, sondern birgt die Gefahr, immer wieder in Arbeitslosigkeit zu geraten. Generell haben atypisch-beschäftigte Personen ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko.<sup>20</sup> Personen mit Migrationshintergrund sind, so der Bericht, wenn die sonstigen personenspezifischen Merkmale berücksichtigt sind, nur dann signifikant stärker von atypischer Beschäftigung betroffen, wenn sie zuvor arbeitslos waren.<sup>21</sup>

## **Bewertung**

Der Bericht untersucht den Zusammenhang von Erwerbstätigkeit und Armutsrisiken umfassend, indem die Erwerbsbeteiligung nicht nur objektiv unter dem Aspekt der Einkommenserzielung betrachtet wird, sondern auch subjektive Wahrnehmungen unter dem Aspekt Wohlbefinden, Gesundheit und Teilhabe analysiert werden. Es wird gut herausgearbeitet, dass die Zufriedenheit bei Teilzeitbeschäftigten, geringfügig Beschäftigten und freien Mitarbeitern höher ist, als bei Menschen in befristeten Arbeitsverhältnissen und bei Leiharbeitern. Unsichere Arbeitsverhältnisse tragen zu einem schlechteren Gesundheitszustand bei. Zudem wird aufgezeigt, dass atypische beschäftigte Personen einem höheren Risiko einer Erosion beruflicher Qualifikationen und den damit verbundenen Gefahren von Arbeitslosigkeit ausgesetzt sind, da sie seltener an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, als Personen in Normalarbeitsverhältnissen.<sup>22</sup> Die Beschäftigungsverhältnisse sind häufig im Niedriglohnsektor zu finden, was mit einer erhöhten Armutsgefährdung einhergeht. Zudem besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass aufstockende Sozialleistungen bezogen werden müssen. Atypischer Beschäftigung wird aber auch eine Brückenfunktion für die Arbeitsmarktintegration von Arbeitsuchenden ohne Qualifikation

---

<sup>18</sup> S. 78

<sup>19</sup> S. 311

<sup>20</sup> S. 315

<sup>21</sup> S. 87

<sup>22</sup> S. 82

oder mit Vermittlungshemmnissen zugeschrieben. Der letzte Aspekt wird im Bericht aber deutlich zu kurz angesprochen und es fehlt eine umfassende empirische Analyse, die diese Frage hinreichend beleuchtet und auch darauf eingeht, warum Menschen mit Migrationshintergrund hier weniger von der Brückenfunktion profitieren. Weiter wird im Bericht nicht hinreichend beleuchtet, dass es bestimmte Gruppen von Migrant(inn)en gibt, die überproportional betroffen sind, wie z. B. bulgarische oder rumänische Werkvertragsarbeiter(innen) oder Ausländer(innen), die schnell eine Arbeit finden müssen, um den Aufenthalt zu sichern und dann dauerhaft unterhalb ihrer Qualifikation atypisch/prekär arbeiten.

### **Lösung**

Für ein besseres Verständnis des Zusammenwirkens von Sozialleistungen und atypischen Beschäftigungsformen wären umfassendere Analysen über Aufstocker auch und besonders mit Blick auf ausländische EU-Bürger notwendig gewesen, um mehr Sachlichkeit in die oft emotional geführt Debatte in Deutschland zu bringen. Zudem wären umfassende Untersuchungen sinnvoll, unter welchen Umständen solche Beschäftigungsverhältnisse eine Brückenfunktion von der Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt bieten und welche besonderen Hindernisse dies bei Menschen mit Migrationshintergrund anscheinend erschweren. Weiter müsste untersucht werden, warum einige Migrant(inn)engruppen jenseits der „üblichen“ personenbezogenen Merkmale besonders von atypischer Arbeit betroffen sind und ob es spezifischer Maßnahmen bedarf, ihnen den Weg in „normale Arbeit“ zu erleichtern.

### **Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit**

In aller Kürze wird die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit beschrieben. Die Bundesregierung geht dabei davon aus, dass es sich bei langzeitarbeitslosen Menschen um keinen „festen Block“ von Personen handelt.<sup>23</sup> Gesehen wird, dass es weiterer Anstrengungen bedarf, damit eine Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen und Schutzberechtigten gelingen kann. Ausgeführt wird, dass die Integration von Flüchtlingen eine langfristige Aufgabe ist, die mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird.

### **Bewertung**

Es ist richtig, dass die Langzeitarbeitslosen kein „fester Block“ sind, da immer wieder Menschen in das System kommen und dies auch wieder verlassen. Es muss aber festgehalten werden, dass es in der Bundesrepublik einen festen Kern an langzeitarbeitslosen Menschen gibt, die seit Bestehen des SGB II dauerhaft im Leistungsbezug sind. Daten des IAQ zeigen, dass 46,3 Prozent der Hartz IV Beziehenden länger als vier Jahre im Leistungsbezug sind.<sup>24</sup> Über diese Gruppe fehlt eine hinreichend fundierte Analyse im Bericht. Gut zusammengefasst werden die Forschungserkenntnisse zur Arbeitsmarktsituation von Flüchtlingen. Hier ist bei vielen Menschen von einer längeren Situation der Arbeitslosigkeit auszugehen.

---

<sup>23</sup> S. 38

<sup>24</sup> [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/abblll35\\_Grafik\\_Monat\\_04\\_2015.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/abblll35_Grafik_Monat_04_2015.pdf)

### **Lösung**

Der Bericht muss um eine gesonderte Analyse ergänzt werden, welche die Situation von Langzeitarbeitslosen, die sehr lange nicht (mehr) am Erwerbsleben teilgenommen haben und/oder viele Vermittlungshemmnisse aufweisen, dezidiert in den Blick nimmt.

### **Unterbeschäftigung**

Der Bericht analysiert die Unterbeschäftigung. Mit dem Begriff Unterbeschäftigung werden Personen erfasst, die in der offiziellen Arbeitslosenstatistik nicht gezählt werden, da sie an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen (z. B. Aktivierung und berufliche Eingliederung, Qualifizierung), erkrankt sind oder in geförderter Selbständigkeit aktiv sind. Laut 5. Armuts- und Reichtumsbericht ist mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit auch die Unterbeschäftigung zurückgegangen. Die Bundesregierung bewertet den Rückgang der Unterbeschäftigung positiv.<sup>25</sup>

### **Bewertung**

Die Bewertung der Unterbeschäftigung hängt davon ab, in welchem Umfang es Langzeitarbeitslosen gelingt, durch Förderung Teilhabe an der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt zu erlangen. Hierzu finden sich im Bericht keine Aussagen. Ein Blick in die Förderstatistik zeigt, dass die Förderzugänge bei den Arbeitsgelegenheiten und der Freien Förderung in den letzten Jahren stark zurückgegangen ist. Der Rückgang konnte auch durch die Bundesprogramme nicht aufgefangen werden. Gerade der „harte Kern“ der langzeitarbeitslosen Personen mit verfestigten Arbeitsmarkthemmnissen bräuchte zur Tagesstrukturierung und Aktivierung dauerhaft solche Förderangebote, wie zum Beispiel Arbeitsgelegenheiten. Es ist somit eine differenzierte Darstellung der als unterbeschäftigt erfassten Personen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erforderlich. Aussagekräftige Zahlen wurden auch von den von Armut betroffenen Personen im BMAS Workshop eingefordert.<sup>26</sup>

### **Lösung**

Damit Förderfortschritte gerade für die Gruppen beurteilt werden können, die durch lange Arbeitslosigkeit ein besonderes Armutsrisiko tragen, muss die Berichterstattung auch im Bereich der Unterbeschäftigung differenzierter und transparenter werden.

### **Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen**

Die empirische Datengrundlage zum Thema Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen ist gegenwärtig dünn. Je nach Rechtsstatus, Qualifikation und Sprachkenntnissen ist davon auszugehen, dass sich die Integration in den Arbeitsmarkt unterschiedlich lange gestalten wird. Das Risiko der Armutsgefährdung von Flüchtlingen wird anhand von Szenarien über die zu erwartete Lohnentwicklung in dieser Gruppe festgemacht.

### **Bewertung**

Die Bundesregierung arbeitet die unterschiedlichen Faktoren, die eine Arbeitsmarktintegration beschleunigen können, gut heraus. Genannt werden die Beschleunigung der Asylverfahren, Förderung des Spracherwerbs, Investitionen in Bildung und Ausbildung sowie die Aufnahmebe-

---

<sup>25</sup> S. 37

<sup>26</sup> BMAS/ISG 2015: Dokumentation des Workshops mit von Armut Betroffenen, S. 10.

reitschaft und -fähigkeit der Wirtschaft. Die Betrachtung der Gruppe der Schutzsuchenden und Schutzberechtigten ist jedoch nicht ausreichend differenziert, da diese je nach Rechtsstatus einen unterschiedlichen Zugang zu Sprachförderung und dem Arbeitsmarkt haben. Zwar werden Barrieren aufgrund von institutioneller Diskriminierung angedeutet.<sup>27</sup> Sie werden jedoch nicht in den bereitgestellten Maßnahmen der Bundesregierung adressiert. Unklar bleibt im Berichtsteil V.2.2 „Auswirkungen auf die gesamtgesellschaftliche Armutsrisikoquote“ auch, aus welcher Quelle die Korrelation von Flüchtlingszuwanderung und Medianeinkommen der Bevölkerung entnommen wurde.<sup>28</sup>

### **Lösung**

Es besteht ein hoher Bedarf an weiterer Forschung. Dabei sollte, so lange die Teilhaberechte sich nach Rechtsstatus unterscheiden, auch das Armutsrisiko danach differenziert werden.

## **5. Armut und soziale Teilhabe von Familien**

### **Erwerbsbeteiligung, Kinderzuschlag, Alleinerziehende**

Der Bericht stellt die Zusammenhänge zwischen Bildungschancen und unterschiedlichen soziodemografischen Faktoren (Bildungslevel der Eltern, Einkommenssituation, Familiensituation und andere) dar. Bildungsniveau der Eltern, Armutsgefährdung der Familie und die Erwerbsbeteiligung der Eltern sind danach die wichtigsten Risikofaktoren, die schlechtere Bildungschancen der heranwachsenden Generation bedingen.

Die Darstellung der Gründe für Kinderarmut konzentriert sich auf die Erwerbsbeteiligung der Eltern. Die Erwerbstätigkeit beider Eltern wird als der beste Schutz vor Armutsrisiken benannt.<sup>29</sup> Auf die besondere Situation von Kindern Alleinerziehender geht der Bericht nur am Rande ein.

### **Bewertung**

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass das Problem der Bildungsungleichheit an zentraler Stelle ausführlich thematisiert wird. Der Deutsche Caritasverband bemängelt jedoch, dass die Struktur der monetären Leistungen für einkommensschwache Familien (einschließlich der Familien mit nur einem Elternteil) zu optimistisch dargestellt wird. Der Bericht setzt sich beispielsweise nicht mit der Frage auseinander, aus welchen Gründen die Zahl der Familien, die Kinderzuschlag beziehen und dadurch nicht auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen sind, nur bei 100.000 liegt und innerhalb der letzten fünf Jahre um 23 % gesunken ist, während fast 2 Millionen Minderjährige Leistungen nach dem SGB II beziehen.<sup>30</sup> Die problematischen Folgen eines lang andauernden Armutsrisikos für Heranwachsende werden nicht in angemessener Weise im Zusammenhang mit dem System der monetären Leistungen aufgezeigt.

### **Lösung**

Die Leistungen nach dem SGB II dienen der Armutsbekämpfung. Aufgrund der kommunikativen Defizite bei der Einführung des SGB II ist der Bezug von „Hartz IV“ mit der Gefahr der Stigmatisierung verbunden. Zudem ist der Bezug von Leistungen aus einem System, das

---

<sup>27</sup> S. 175, 180

<sup>28</sup> S. 177

<sup>29</sup> S. 255

<sup>30</sup> S. 253

„Grundsicherung für Arbeitsuchende“ heißt, für die Personen letztlich nicht angemessen, die aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit in der Lage sind, für sich selbst zu sorgen, aber aufgrund ihrer Verantwortung für Kinder auf Unterstützung angewiesen sind. Die Berichterstattung sollte daher die konzeptionellen Fragen der Grundsicherung und ihre Beziehung zu den vorgelagerten Sicherungssystemen thematisieren und sich dabei auch mit der Kritik von Wohlfahrtsverbänden und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen auseinandersetzen. Dazu gehört auch die Kritik an der Bezifferung der Regelsätze durch das jüngst verabschiedete Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes.<sup>31</sup>

Die besondere Situation Alleinerziehender wird unter dem Fokus der Kinderarmut nicht ausreichend gewürdigt. Der Bericht sollte zum Ausdruck bringen, dass die Verbesserung der Situation allein erziehender Eltern nicht allein darin liegen kann, dass alle Alleinerziehenden ihre Erwerbstätigkeit ausdehnen. Bei Alleinerziehenden mit kleinen oder mehreren Kindern führt Arbeit in oder nahe Vollzeit zu einer hohen Doppelbelastung.

## 6. Altersarmut

### **Materielle Situation älterer Menschen, Armutsrisiko**

Nach dem aktuellen sowie dem vorherigen Armuts- und Reichtumsbericht haben ältere Menschen in Deutschland kein überdurchschnittliches Armutsrisiko. Sowohl die Armutsrisikoquote als auch der Indikator für materielle Deprivation der über 65-Jährigen liegen im Berichtszeitraum konstant unterhalb der Werte der Gesamtbevölkerung.<sup>32</sup> Dies gilt über alle Datenquellen hinweg mit Ausnahme der Daten der EVS, welche für das Jahr 2013 eine im Durchschnitt höhere Armutsrisikoquote für Personen mit 65 Jahren und älter ausweisen.<sup>33</sup> Allerdings zeigen die Daten der letzten Jahre, dass sich die Armutsrisikoquoten älterer Menschen an den Durchschnitt annähern. Bei den SOEP Daten zeigt sich dies – allerdings mit Schwankungen - ab 2010, bei den EU SILC Daten seit 2013 und bei der EVS bereits seit 2008. In der Gruppe der über 65-Jährigen sind Personen mit Migrationshintergrund dem Risiko der Altersarmut besonders stark ausgesetzt. Hier liegt die Quote bei 29,4 Prozent, während sie für Personen ohne Migrationshintergrund lediglich 11,3 Prozent beträgt. Zudem nennt der Bericht weitere vier Personengruppen, welche ebenfalls ein hohes Risiko haben Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu beziehen: familienorientierte Frauen, nicht obligatorisch gesicherte Selbstständige<sup>34</sup>, umbruchsgeprägte Ostdeutsche sowie „komplex Diskontinuierliche“.<sup>35</sup> Leistungen aus den obligatorischen Alterssicherungssystemen – und hier vor allem die gesetzliche Rentenversicherung – stellen die wesentliche Einkommensquelle im Alter dar. Andere Alterssicherungsleistungen und private Vorsorge sind nach wie vor kaum verbreitet; dies gilt in besonderem Maße für Ostdeutschland. Nachdem die Rentenzahlbeträge in den letzten Jahren gesunken sind, lässt sich seit 2010 eine Verbesserung in der Relation von Bestands- und Zugangsrenten nachweisen. Allerdings sind seit den 1990er Jahren eine Spreizung der Alterseinkommen sowie enorme strukturelle Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland zu be-

---

<sup>32</sup> S. 430

<sup>33</sup> Tabelle C.II.1.4, S. 548.

<sup>34</sup> Jeder 11. Selbstständige gibt an, über keine eigenen Ansprüche aus den Alterssicherungssystemen zu verfügen. Zudem sind Personen dieser Gruppe doppelt so häufig Bezieher von Grundsicherungsleistungen im Alter als zuvor abhängig Beschäftigte (S. 426).

<sup>35</sup> S. 431

obachten. Während in Westdeutschland in etwa 42 Prozent eine Rente unter 600 Euro beziehen, ist dies im Osten nur bei etwa 10 Prozent der Fall.<sup>36</sup> Die Verteilung der Renten im Osten ist zudem wesentlich stärker im mittleren Bereich konzentriert als im Westen, wobei hier in den letzten Jahren in den Zugangsrenten eine Tendenz zu niedrigeren Renten zu erkennen ist. Im Westen lässt sich hingegen eine zunehmende Spreizung feststellen.<sup>37</sup>

Die Bundesregierung benennt als Maßnahmen zu Abmilderung der geschilderten Risiken die Reformvorhaben aus dieser Legislaturperiode: konkret sind dies die abschlagsfreie „Rente ab 63“, die sogenannte „Mütterrente“, Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente sowie ein höheres Reha-Budget.<sup>38</sup>

Obwohl sich gegenwärtig in Deutschland keine Befunde für eine drastische Zunahme der Altersarmut im Berichtszeitraum zeigen, sehen zwei von drei Personen ein hohes oder sehr hohes Risiko, zukünftig in der Ruhestandsphase von Armut betroffen zu sein. Insbesondere bei Personen im Alter von 35 bis 64 Jahren ist diese Einstellung weit verbreitet.<sup>39</sup>

### **Bewertung**

Der Bericht beschreibt sehr ausführlich die Zusammensetzung des Einkommens, über das ältere Menschen verfügen.<sup>40</sup> Insbesondere der Vergleich Ost-West, geschlechtsbedingte Unterschiede und die Situation von Selbständigen werden detailliert dargestellt.<sup>41</sup> Weniger detailliert werden die Daten zur Vermögenslage beschrieben. Es zeigt sich, dass nur ein geringer Anteil der Personen über 65 Jahren (9,4 Prozent) über ein jährliches Einkommen aus Vermögen über 5.000 Euro verfügt. Dieser Anteil liegt allerdings über dem Gesamtdurchschnitt von 6,9 Prozent.<sup>42</sup> Ähnliche Relationen finden sich auch bei den Hochvermögenden (Nettovermögen über 500.000 Euro) wieder.<sup>43</sup> Es finden sich in den Daten also deutliche Altersstruktureffekte, welche anhand des Lebenszyklusmodells erklärt werden. Dieses besagt unter anderem, dass bis zum Alter von 75 Jahren das individuelle Vermögen über den Lebenszyklus ansteigt. Danach wird das Vermögen oftmals sukzessive aufgebraucht – zum Teil auch für die Kosten der Pflege, die im Teilkaskosystem nicht voll abgedeckt sind – oder auch übertragen.<sup>44</sup> Die aktuelle Datenlage gibt keinen Anlass dazu, mit Blick auf die Zukunft von einer massenhaften Altersarmut breiter Bevölkerungsschichten auszugehen. Dennoch ist die konkrete Sicherungssituation schwer zu kalkulieren bzw. prognostizieren, da es gegenwärtig weder Gewissheit über die Entwicklung des Rentenniveaus nach 2030 gibt, noch über die Entwicklung der kapitelgedeckten Sicherungssysteme in der zweiten und dritten Säule. Insofern ist eine gewisse Verunsicherung der Bevölkerung verständlich.

### **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Wohngeld, verdeckte Altersarmut**

Für eine geringe Prävalenz von Altersarmut spricht laut Bericht auch die niedrige Zahl der Beziehender von Grundsicherung im Alter: diese belief sich im Jahr 2014 auf 512.198 Personen, was einem Anteil von 3,0 Prozent (Frauen: 3,3%, Männer: 2,7%) entspricht. Der Anteil der leis-

---

<sup>36</sup> S. 417 ff.

<sup>37</sup> S. 421 f.

<sup>38</sup> S. 434

<sup>39</sup> S. 431

<sup>40</sup> S. 416

<sup>41</sup> S. 423 ff.

<sup>42</sup> S. 580

<sup>43</sup> S. 582

<sup>44</sup> S. 116

tungsberechtigten Personen ab 65 Jahren an allen Personen dieser Altersgruppe hat sich zudem seit 2007 nur geringfügig von 2,4°% auf 3,0°% erhöht.<sup>45</sup> Allerdings bezogen 240.000 Rentnerhaushalte Wohngeld und stellen somit 42°% aller Wohngeldbezieher.<sup>46</sup>

### **Bewertung**

Der Anstieg der Bezieher von Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung war in den letzten Jahren moderat. Es ist allerdings nach wie vor davon auszugehen, dass der Anteil sogenannter verdeckt armer Menschen – also der Personen, die zwar Anspruch auf Grundsicherung im Alter hätten, diesen jedoch nicht geltend machen – sehr hoch ist und somit das Ausmaß der Altersarmut in Deutschland unterschätzt wird. Dieses Phänomen erwähnt die Bundesregierung an keiner Stelle des Berichts. Um die Lebenslage von Menschen im Rentenalter umfassend darzustellen, sollte auch in einer Gesamtdarstellung erfasst werden, wie sich die Zahl der Menschen entwickelt, die in Pflegeheimen untergebracht sind und zur Deckung der damit verbundenen Kosten neben den Beiträgen der Pflegeversicherung auf Unterstützung des örtlichen Trägers der Sozialhilfe angewiesen sind. Auch das Wohngeld als vorgelagertes Sicherungssystem hat große Bedeutung und sollte entsprechend dargestellt werden.

### **Lösung**

Um ein realistisches Bild der sozialen Lage älterer Menschen zu erhalten, muss der Bericht weitere Personengruppen einbeziehen, z. B. verdeckt Arme und ältere Menschen, die in Pflegeheimen wohnen. Auch das Wohngeld als vorgelagertes Sicherungssystem sollte einbezogen werden. Dieser Transferleistung kommt eine nicht unerhebliche Rolle bei der Bekämpfung der Armut und zur Vermeidung des Bezugs von Grundsicherung im Alter zu.

## **7. Armut und Gesundheit**

### **Einbettung der Gesundheit in die Armutsberichterstattung**

Der Bericht fokussiert den Zusammenhang von Gesundheit und Armut für verschiedene Lebensphasen.

### **Bewertung**

Die Gliederung des Berichts anhand der verschiedenen Altersgruppen erweist sich für den Zusammenhang von sozialer Lage und Gesundheit grundsätzlich als sinnvoll, da hierdurch altersspezifische Aspekte von Gesundheit systematischer aufgegriffen werden können. Zudem erhöhen die wiederkehrenden Themenaspekte die Vergleichbarkeit der gesundheitlichen Situation im Lebensverlauf. Allerdings kommt diese Perspektive auf die verschiedenen Alterskohorten (bevölkerungsbezogener Zugang) an ihre Grenze, wenn die Wechselwirkungen von sozialer und gesundheitlicher Lage für spezifische Zielgruppen erkennbar gemacht werden sollen. Daher wird eine gesundheitsbezogene Armuts-Berichterstattung ohne die Berücksichtigung besonders vulnerabler Bevölkerungsgruppen unvollständig bleiben. Neben dem gesundheitsbezogenen Blick auf die Alterskohorten ist es deshalb wichtig, einzelne Zielgruppen gezielt systematisch in den Blick zu nehmen. Nur auf diese Weise können die spezifischen Wechselbeziehungen zwischen Armut und Krankheit und die hieraus resultierenden Bedarfslagen heraus-

---

<sup>45</sup> S. 428

<sup>46</sup> S. 427

gearbeitet werden (wie z.B. Menschen mit Migrationshintergrund, Familien mit alleinerziehendem Elternteil, pflegebedürftige Menschen, langzeitarbeitslose Menschen). Zudem ist dieser Zugang unverzichtbar, um die gesundheitlichen Lebenslagen besonders benachteiligter Bevölkerungsgruppen angemessen zu berücksichtigen, die über eine sozioökonomisch gestaffelte Analyse (niedriger, mittlerer und hoher Status) nur unzureichend erfasst werden können. Für alle Bevölkerungsgruppen ist zudem zu prüfen, welche empirischen Befunde bereits vorliegen und welche Fragestellungen in der sozialen Gesundheitsforschung noch vertiefter aufgegriffen werden müssen.

### **Angaben zur Lebenserwartung**

Der Bericht enthält in Teil C Kap. I.4 Angaben zur Entwicklung der Lebenserwartung und führt aus, dass die individuelle Lebenserwartung mit sozioökonomischen Merkmalen wie Bildung, Einkommen oder Berufsstatus, aber auch mit den Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie dem Gesundheitsverhalten statistisch assoziiert sei. Konkrete Angaben über die durchschnittliche Lebenserwartung der Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichem sozioökonomischem Status fehlen hingegen nach wie vor.

### **Bewertung**

Unterschiede in der individuellen Lebenserwartung stellen einen zentralen Indikator für gesundheitliche Ungleichheit dar. Es ist erfreulich, dass der Bericht den Zusammenhang von individueller Lebenserwartung und sozioökonomischen Faktoren aufgreift. Darüber hinaus sollte der Bericht zukünftig differenzierte Angaben zur Lebenserwartung nach sozioökonomischem Status der Bevölkerungsgruppen aufnehmen. Dabei ist nicht nur der Zuwachs an Lebensjahren, sondern der Zuwachs an gesunder Lebenserwartung je nach sozialer Schichtung bedeutsam. Untersuchungen weisen darauf hin, dass im Hinblick auf den Zuwachs an gesunden Lebensjahren Bildungs- und Einkommensunterschiede noch höhere Effekte haben als auf die reine Lebenserwartung.<sup>47</sup>

### **Darstellung der gesundheitlichen Lebenslage**

Der Bericht erläutert zahlreiche Ergebnisse zu den Wechselwirkungen zwischen sozialer Lebenslage, Gesundheitszustand und Gesundheitsverhalten sowie zu gesundheitlichen Risiken. Dabei werden einzelne Indikatoren (Bewertung der Eltern/Selbsteinschätzung der gesundheitlichen Situation, sportliche Betätigung, Ernährung, Gewicht, Rauchen und Alkoholkonsum) in Verbindung mit drei sozioökonomischen Statusgruppen zur Bewertung herangezogen.

### **Bewertung**

Die Angaben zur Häufigkeitsverteilung gesundheitsbezogener Daten sind bedeutsam, allerdings werden diese Daten nicht in eine lebenslagenbezogene Perspektive eingebunden, so dass sich eine eher defizitorientierte Sichtweise auf die gesundheitliche Situation und insbesondere auf das Gesundheitsverhalten der Personen mit niedrigem Sozialstatus ergibt. Dabei legt gerade der Ansatz der Gesundheitsförderung eine kontextbezogene Betrachtung und Veränderung der – umfassend verstandenen - gesundheitlichen Lebenslage nahe.

---

<sup>47</sup> Unger, R., Schulze A. (2013): Können wir (alle) überhaupt länger arbeiten. Trends in der gesunden Lebenserwartung nach Sozialschichten in Deutschland; In: Comparative Population Studies, Jg. 38, Heft 3, S. 545-556

## 8. Armut und Behinderung

### Behinderung als Armutsrisiko

Es ist erfreulich, dass die Behinderung als altersübergreifendes Armutsrisiko in einem eigenen Kapitel im Bericht dargestellt wird.

### Bewertung

Bedauerlich ist, dass die Lebenslage der Gruppe von Menschen mit Schwerst- und Mehrfachbehinderungen im Bericht nicht berücksichtigt ist. Diese sind bisher und auch zukünftig gänzlich von der Teilhabe am Arbeitsleben ausgeschlossen, weil sie nicht das geforderte „Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ erbringen.

## 9. Armut und Migration

### Migrationsspezifische Armutsrisiken nach Lebensphasen

Migrationsspezifische Armutsrisiken und sonstige Lebenslagen werden im Bericht nicht gesondert ausgewiesen, sondern den verschiedenen Lebensphasen zugeordnet.

### Bewertung

Die Caritas begrüßt diese Zuordnung, da sie auch in der Darstellungsform einen Schritt hin zu mehr Integration bedeutet. In der Stellungnahme folgt auch die Caritas in der Regel diesem Muster. Zu einigen spezifischen Punkten nehmen wir aber im Folgenden gesondert Stellung.

### Begrifflichkeit

Im Bericht findet sich eine Definition zu Personen mit Migrationshintergrund, die sich an der Definition des Statistischen Bundesamtes orientiert. Als Migrantinnen und Migranten werden unabhängig von der Staatsangehörigkeit Personen bezeichnet, die selbst eingewandert sind. Eine Erläuterung des Begriffs Flüchtling findet sich nicht. Auch Erläuterungen zu den weiteren benutzten Begriffen Asylsuchender, Asylbegehrender, Schutzsuchender, Geflüchteter, Einwanderer fehlen. Im Bericht werden die genannten Begriffe teils synonym, teils differenzierend benutzt.

### Bewertung

Da sich die rechtliche und in der Folge auch die tatsächliche Situation bei Ausländer(inne)n stark voneinander unterscheidet, wäre es unbedingt nötig, hier mit einer differenzierten Begrifflichkeit zu arbeiten. Das gilt insbesondere bei Personen mit Fluchthintergrund. Die Situation von Personen vor (Asylsuchende) und im Asylverfahren (Asylbewerber(innen)) ist von aufenthaltsrechtlicher Unsicherheit geprägt. Anerkannte Flüchtlinge, Asylberechtigte und andere Schutzberechtigte haben hingegen alle ein Aufenthaltsrecht und damit eine Bleibeperspektive. Wenn also im Bericht die Aussage getroffen wird, die Bleibeperspektive einer Vielzahl der Flüchtlinge sei ungeklärt,<sup>48</sup> ist dies aus ausländerrechtlicher Sicht falsch. Diese wie andere Stellen im Bericht legen nahe, dass der Begriff Flüchtling hier umgangssprachlich auch für Schutzsuchende gebraucht wird. Die unscharfe Begrifflichkeit führt dazu, dass die Situation der betrachteten Gruppen nicht präzise erfasst wird.

---

<sup>48</sup> S. 169

### **Lösung**

Die Begrifflichkeiten müssen definiert und im Bericht konsistent benutzt werden.

### **Umgang mit auf spezifischen Merkmalen beruhenden Besonderheiten**

Der Bericht geht im Kapitel über Asyl- und Flüchtlingsmigration darauf ein, dass einige Herausforderungen von Flüchtlingen als vergleichbar mit anderen Migrant(inn)en gesehen werden, andere als für diese Gruppe spezifisch gelten müssen.<sup>49</sup> Unter diesen Spezifika werden etwa die Bedeutung des schnellen Spracherwerbs und der zügigen Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen für die schnelle Integration in den Arbeitsmarkt genannt.

### **Bewertung**

Es ist richtig, dass unter der Gruppe der Schutzsuchenden bestimmte Herausforderungen verstärkt auftreten, die für andere Migrant(inn)en so nicht bestehen. Dies gilt beispielsweise für Probleme, die sich aus langen Asylverfahren ergeben, oder auch für traumatische Belastungsstörungen. Der schnelle Erwerb von guten Deutschkenntnissen und die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen sind hingegen auch für Migrant(inn)en ohne Fluchthintergrund relevant. Wird eine Gruppe exklusiv betrachtet, obwohl der Bedarf bei anderen Teilen der Bevölkerung ähnlich oder identisch vorliegt, besteht das Risiko, dass Bedarfe und Instrumente falsch eingeschätzt werden. Unterschiedlicher Umgang mit ähnlichen Problemen kann gegen das Prinzip der Gleichbehandlung verstoßen oder zu sozialen Spannungen führen.

### **Lösung**

Instrumente zur Bildung und Ausbildungsförderung sowie zur Förderung des Zugangs zum Arbeitsmarkt müssen an jeweils gleichartigem oder vergleichbarem Bedarf der Zielgruppen, jedoch nicht an ausländerrechtlichem Status ausgerichtet werden. In der Darstellung des Berichts werden diese Instrumente thematisch dem Bedarf zugeordnet, dem sie entsprechen sollen.

### **Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität**

Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität finden keine Erwähnung. Im 4. Nationalen Armuts- und Reichtumsbericht war dem Schulbesuch von Kindern und Jugendlichen ohne Aufenthaltsstatus noch ein kurzer Abschnitt gewidmet. Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität sind oftmals besonders von Armut betroffen und unterliegen in nahezu allen Bereichen des täglichen Lebens, die sich auf das Armutsrisiko auswirken, unmittelbaren Einschränkungen

### **Bewertung**

Ein Bericht, der sich mit Armut in Deutschland befasst, ist unvollständig, wenn er die Lebenssituation von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität nicht aufgreift.

### **Lösung**

Der Armuts- und Reichtumsbericht muss auch die Lebenswirklichkeit von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität darstellen und Lösungen aufzeigen. Eine inhaltliche Darstellung

---

<sup>49</sup> S. 179

und Skizzierung von Lösungen aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes erfolgt im Kapitel C in der Sozialpolitischen Stellungnahme zum Bericht.

## **10. Wohnen und Wohnungslosigkeit**

### **Wohnungsnot in Ballungsgebieten und Kosten der Unterkunft**

Der Bericht stellt sowohl altersübergreifend als auch mit Fokus auf die verschiedenen Lebensphasen die Wohnsituation und Mietbelastung der Haushalte dar.

Der Bericht setzt sich jedoch nicht mit aktuellen Befunden auseinander, nach denen zumindest in Zuzugsgebieten und Ballungszentren die Mieten gestiegen sind, preisgünstiger Wohnraum zurückgegangen ist und eine in einem Teil der Stadtteile eine Gentrifizierung stattfindet. So werden innerstädtische preisgünstige Wohnungen und Stadtgebiete saniert und aufgewertet, mit der Folge, dass die bisher dort wohnende Bevölkerung die Wohnungen oft nicht mehr bezahlen kann. Die Wohnungen werden stattdessen an einkommensstarke Zugezogene vermietet oder verkauft. Die aktuelle Lage bzgl. der Wohnsituation und Mietbelastung sowie die Leistungen nach dem SGB II und XII werden im Bericht beschrieben. Es bleibt jedoch offen, wie die angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung zu beziffern sind. Im Bericht wird auch nicht dargestellt, wie viele Leistungsempfänger nach dem SGB II und SGB XII ihre tatsächlichen Kosten der Unterkunft als angemessen bewilligt bekommen und zu welchen Teilen sie die Kosten der Unterkunft aus ihrem Regelbedarf bestreiten. Die Bundesregierung hat zur besseren Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung nach dem SGB II und SGB XII ein Forschungsvorhaben in Auftrag gegeben, dessen Ergebnisse Anfang 2017 vorgestellt werden sollen.

### **Bewertung**

Dass die Problematik des fehlenden preisgünstigen Wohnraums in den Städten und Ballungszentren nicht thematisiert wird und keine Inhalte oder Instrumente zum Erhalt und zur Errichtung von langfristig gebundenem preisgünstigem Wohnraum benannt werden, ist eine inhaltlich und sozialpolitisch gravierende Lücke der Berichterstattung. Der Bericht sollte sich auch mit dem Anstieg der Mieten in Städten, dem teilweisen Trend einer Gentrifizierung und dem Rückgang der Wohnraumförderung auseinandersetzen.

Der Bericht sollte darstellen, inwieweit die bewilligten Kosten der Unterkunft nach SGB II und SGB XII die tatsächlichen Kosten decken.

## **11. Überschuldung**

### **Datengrundlage zur Überschuldung**

Der Bericht beschreibt die Situation überschuldeter Privathaushalte anhand von Daten der Schufa, der Creditreform, der Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes und des Überschuldungsreports des Instituts für Finanzdienstleistungen e.V. (iff). Die Zahlen der Schufa und Creditreform stützen sich auf von Kreditgebern und Unternehmen gemeldete Zahlungsstörungen. Die Überschuldungsstatistik beleuchtet die Situation von Ver- und Überschuldeten auf der Grundlage von Daten, die bei Schuldnerberatungsstellen gewonnen wurden. Der iff-Überschuldungsreport basiert ebenfalls auf Daten der Schuldnerberatung.

### **Bewertung**

Die ausgewerteten Datenquellen ergeben kein vollständig zutreffendes Bild der Überschuldung privater Haushalte. Die Daten der Schufa und der Creditreform beinhalten bspw. keine Angaben zu einigen wichtigen Schuldenarten. Mietschulden, Schulden bei der öffentlichen Hand und bei privaten Gläubigern können jedoch die individuelle Schuldensituation wesentlich prägen. Die Überschuldungsstatistik beinhaltet zwar diese Angaben. Deren Aussagekraft ist jedoch begrenzt, da sich bisher nur ein Teil der Schuldnerberatungsstellen beteiligt.

### **Lösung**

Wir regen an, die seit 2004 eingeschränkte Überschuldungsforschung wieder aufzunehmen bzw. auszubauen.

Eine kontinuierliche Verbreiterung der Datenbasis für die Überschuldungsstatistik ist anzustreben. Dabei muss der Aufwand für die teilnehmenden Beratungsstellen mit Blick auf deren oft starke Belastung möglichst gering gehalten werden. Die Bundesstatistik sollte mit landes- und kommunalen Statistiken abgestimmt werden, damit nicht mehrere Statistiken parallel geführt werden müssen.

Für ein besseres Verständnis der Überschuldung und ihrer Dynamiken sollten zukünftig alle Schuldenarten differenzierter in den Blick genommen werden. Insbesondere sollten Daten zu Schulden bei der öffentlichen Hand zukünftig die Daten der Schufa und Creditreform ergänzen. Bspw. könnten Daten des Statistik-Service der Bundesagentur für Arbeit einbezogen werden.<sup>50</sup> Präventions- und Bewältigungsstrategien zur Überschuldung entfalten Wirksamkeit, wenn sie an individuellen Ressourcen der Schuldnerinnen und Schuldner ansetzen können. Das persönliche Erleben der Überschuldungssituation und die Strategien Betroffener im Umgang mit Überschuldungssituationen sollten zukünftig ebenfalls stärker in den Blick genommen werden.

## **12. Teilhabechancen straffälliger Menschen**

### **Ältere Gefangene, Geschlechterunterschiede und Angehörige**

Der Bericht stützt sich auf die vom Statistischen Bundesamt vorgelegten Zahlen zum Strafvollzug sowie auf Daten, die die Bundesarbeitsgemeinschaft Straffälligenhilfe bei Beratungsstellen der Straffälligenhilfe der Wohlfahrtsverbände erhoben hat.

Er konstatiert, dass die absolute Zahl der Gefangenen tendenziell rückläufig ist. Die schwierige soziale Situation von Straffälligen belegt die Untersuchung der BAG-S.

Die traditionell stark zwischen den Bundesländern differierenden Inhaftierungsraten werden im Bericht erstmalig mit der in Deutschland ebenfalls regional unterschiedlich ausgeprägten sozialen Ungleichheit in Beziehung gesetzt.

### **Bewertung**

Bei dem erfreulichen Rückgang der Gefangenzahlen sollte nicht übersehen werden, dass die Zahl älterer Gefangener ansteigt. Wegen der schlechten sozialen Absicherung im Vollzug (s. u.), muss in vielen Fällen Altersarmut als Folge von Inhaftierung befürchtet werden.

Der Bericht differenziert bei Straffälligen nicht zwischen den Geschlechtern, obwohl Kriminalitätsverläufe, Inhaftierungsraten, aber auch Resozialisierungsprozesse und -chancen bekanntermaßen geschlechtsspezifisch deutlich unterschiedlich verteilt sind.

---

<sup>50</sup> Vgl. BT-Drucksache 18/10023

Angehörige und Kinder von Straffälligen werden ebenfalls im Bericht nicht erwähnt, obwohl gerade die Inhaftierung des Partners oder eines Elternteils ein hohes Armutsrisiko mit sich bringt. Für diese kommen zur armutsrelevanten Situation „alleinerziehend“ spezielle Belastungen hinzu, wie bspw. der Aufwand für Besuchsfahrten.

### **Lösung**

Straffälligkeit, und hier insbesondere eine Inhaftierung, steht mit Armutsrisiken in einem Zusammenhang bzw. in einer Wechselwirkung, die längst nicht ausreichend erforscht ist. Der Bericht würde an Aussagekraft gewinnen, wenn er die unterschiedlichen Armutsrisiken geschlechtsspezifisch beschreibt und ebenso die besondere Situation der Angehörigen von Straffälligen thematisiert.

Auch der Zusammenhang zwischen sozialer Ungleichheit und Straffälligkeit birgt viele offene Fragestellungen. Weitere Forschung könnte beispielsweise zu einem besseren Verständnis beitragen, welchen Einfluss soziale Ungleichheiten auf die Entstehung von Kriminalität, auf deren Bearbeitung, und auf die Bewältigung der Folgen von Kriminalität haben.

## **Teil C. Sozialpolitische Stellungnahme zum Bericht**

### **1. Armut, Reichtum und soziale Ungleichheit**

#### **Armutsrisiko**

Das Armutsrisiko in Deutschland ist seit den 1990er Jahren gestiegen und lag seit 2005 einigmaßen stabil zwischen 14 und 16 Prozent (je nach Datenbasis). In den letzten Jahren steigt das Armutsrisiko wieder leicht an. Das derzeitige Armutsrisiko wird je nach Datenquelle unterschiedlich hoch ausgewiesen. Die aktuellste Quote liefert der Mikrozensus für 2015 mit einem Armutsrisiko von 15,7 Prozent. EU-SILC weist für 2014 ein Armutsrisiko von 16,7 Prozent aus. Die EVS und das Sozioökonomische Panel weisen Werte für 2013 aus mit 16,7 bzw. 15,3 Prozent.

Betrachtet man die Haushaltstypen, haben Alleinerziehende das weitaus höchste Armutsrisiko mit je nach Datenbasis zwischen 34 und 43 Prozent. Es folgen die Alleinlebenden (25 bis 33 Prozent). Familien mit drei und mehr Kindern haben nach Sozioökonomischen Panel und Mikrozensus ebenfalls ein überdurchschnittliches Armutsrisiko.

Ausgehend vom Erwerbsstatus sind die Arbeitslosen am stärksten betroffen: ihr Armutsrisiko liegt je nach Datenbasis zwischen 59 und 73 Prozent. Weiterhin ersichtlich ist die Spaltung zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund mit einem deutlich höheren Armutsrisiko von Menschen mit Migrationshintergrund (bis zu 15 Prozentpunkte). Menschen im jungen Erwachsenenalter weisen ebenfalls höhere Armutsrisiken auf. Ihre Situation wird im Bericht ausführlich diskutiert.

In einer vom BMAS in Auftrag gegebenen Befragung von repräsentativ ausgewählten Personen waren 44 Prozent der Meinung, der Anteil armer Menschen sei in den vergangenen fünf Jahren stark gestiegen. Wie oben dargestellt, bestätigt die Statistik dies nach den gängigen Messziffern nicht.

### **Bewertung**

Armut ist ein Phänomen, das sich aus vielen verschiedenen Komponenten zusammensetzt. Ein niedriges Einkommen ist ein zentrales definitorisches Merkmal für Armut. Darüber, ob ein Mensch mit einem niedrigen Einkommen tatsächlich „arm“ ist, entscheiden eine Reihe anderer Faktoren mit. So legte der Rat der Europäischen Union 1985 fest: als arm gilt, wer über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügt, dass er von der Lebensweise ausgeschlossen ist, die in einem Land als Minimum annehmbar ist. Der Armutsbegriff ist also breiter, als es eine Fokussierung auf das Einkommen nahelegt und hängt zum Beispiel auch von sozialen Netzwerken, der Wohnsituation oder Entwicklungsmöglichkeiten ab.

Wer dauerhaft ein Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle hat, läuft Gefahr, dass er nicht in voller Weise an dem teilnehmen kann, was in unserer Gesellschaft als normales Leben verstanden wird. Gleichzeitig ist die Höhe der Armutsrisikoquote mit Vorsicht zu interpretieren. So fallen auch viele Studenten und Auszubildende darunter, die jedoch nach ihrem eigenen Lebensgefühl und nach den oben beschriebenen Kriterien für Armut nicht „arm“ sind. Umgekehrt gibt es auch Menschen, die über ein Einkommen oberhalb dieser Grenze verfügen, aber aufgrund ihrer Lebensumstände trotzdem nicht an dem teilhaben können, was als minimaler Lebensstandard gilt.

Die Tatsache, dass ein großer Anteil der Bevölkerung im „postfaktischen Zeitalter“ der Meinung ist, dass die Armut stark gestiegen sei, ist bedenklich. Dieses Empfinden kann zu Statusangst und Abgrenzung führen. Dies wirkt dem gesellschaftlichen Zusammenhalt und einer wirksamen Politik für die Armen entgegen.

### **Lösung**

Bei der Interpretation der Einkommensentwicklung und der Bewertung der damit verbundenen gesellschaftlichen Situation kommt es zum einen darauf an, die Multidimensionalität des Themas „Armut“ im Blick zu behalten und zum anderen darauf, in der politischen Diskussion die empirischen Fakten darzustellen, präzise zu interpretieren und in der Folge konstruktive Lösungsvorschläge zu entwickeln. Dabei ist es auch wichtig, die Sichtweise der betroffenen Menschen selbst mit einzubeziehen.

Der DCV hat ein breites Spektrum von politischen Forderungen, die die Bekämpfung und Vermeidung von Armut sowie Hilfe für die betroffenen Menschen zum Ziel haben. Zum einen muss die Grundsicherung bedarfsgerecht ausgestaltet sein. Die Caritas stellt Anforderungen an ihre Berechnung, die zu einer Erhöhung des Regelbedarfs um rund 60 Euro führen würde. Die Verbesserung sozialer Teilhabe muss darüber hinaus als eigenständiges Ziel im SGB II verankert werden. Zum anderen muss die Erwerbsbeteiligung gefördert werden. Des Weiteren müssen die vorgelagerten Sicherungssysteme wie Wohngeld und Kinderzuschlag gestärkt werden, damit mehr Menschen unabhängig von der Grundsicherung leben können. Menschen mit geringem Einkommen muss Zugang zu Wohnraum besser als heute ermöglicht werden. Lücken in der sozialen Sicherung müssen geschlossen werden. Außerdem muss der Verfestigung von Armut entgegnet werden, indem sozialer Aufstieg ermöglicht wird (z. B. durch gute Bildungschancen). In der vorliegenden Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes werden diese Aspekte in verschiedenen Kapiteln weitergehend erläutert.

### **Soziale Ungleichheit und Reichtum**

Soziale Ungleichheit wird im Bericht an verschiedenen Stellen und in verschiedenen Kontexten untersucht. So gibt es Ungleichheit nicht nur im Bereich der Einkommensverteilung, sondern zum Beispiel auch in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Wohnen etc. Dieser Abschnitt bezieht sich auf die Analyse der Ungleichheit der Einkommens- und Vermögensverteilung. Ungleichheit in den anderen Bereichen wird in den Folgekapiteln getrennt bearbeitet. Die Analyse der sozialen Ungleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung ist verknüpft mit der Frage nach Reichtum.

Die Ungleichheit der Einkommensverteilung ist bis 2005 gewachsen und seitdem relativ konstant. Die Vermögensverteilung ist ebenfalls bis in die Mitte der 2000er ungleicher geworden und hat sich seither aber nicht mehr verändert. Generell ist es schwieriger, die Vermögensverteilung zu erheben. Das liegt unter anderem an der Unsicherheit, wie Vermögen zu bewerten ist (z. B. Wert der Immobilie) und zum anderen daran, dass es auch in vertieften Interviews kaum möglich ist, alle Vermögenskomponenten eines Haushaltes zu erheben. Nach den bestehenden Erhebungen haben die unteren 50 Prozent der Haushalte nur 1 Prozent des Nettovermögens zur Verfügung, während die oberen zehn Prozent über mehr als 50 Prozent des Nettovermögens zur Verfügung haben.

Im Bericht wird ein Versuch unternommen, die Reichtumsberichterstattung voranzutreiben. Trotz dieser Bemühungen ist die Berichterstattung zum Reichtum aufgrund der schlechten Datenlage noch sehr rudimentär und in ihren Ergebnissen unklar. Etwa 2 Prozent der Personen bezieht ein Einkommen, das über dem dreifachen des mittleren Einkommens liegt, zwischen 7 und 8 Prozent der Personen bezieht ein Einkommen, das über dem doppelten des mittleren Einkommens liegt. Etwa 0,2 bis 0,3 Prozent der Steuerpflichtigen unterliegen dem Höchststeuersatz von 45 Prozent und 0,06 Prozent haben einen Gesamtbetrag der Einkünfte von mindestens einer Million Euro pro Jahr.

### **Bewertung**

Die gestiegene Ungleichheit der Einkommen zwischen 1999 und 2005 lässt sich nach Berechnungen von IAW und ZEW fast zur Hälfte durch die gestiegene Ungleichheit der Erwerbseinkommen erklären. Mit jeweils 20 bis 30 Prozent trugen nach diesen Berechnungen außerdem die Veränderungen bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie Änderungen im Steuersystem auf der anderen Seite zur gestiegenen Ungleichheit bei. Änderungen im Transfersystem, den Haushaltsstrukturen oder individuelle Haushaltseigenschaften wie Nationalität, Bildung oder Altersstruktur spielten danach keine wesentliche Rolle.

Angesichts der Unsicherheiten bei der Bewertung von Vermögen, lassen sich auch über Ursachen der gestiegenen Ungleichheit der Vermögensverteilung lediglich Plausibilitätsüberlegungen anstellen: Altersstruktureffekte könnten eine Rolle spielen, weil die Vermögen in der Regel bis zu einem Alter von etwa 75 Jahren ansteigen. Außerdem hat das Volumen von Erbschaften und Schenkungen zugenommen. Eine weitere Möglichkeit ist, dass Haushalte mit einem höheren Einkommen in riskantere und im Durchschnitt ertragsreichere Anlagen investieren können. Als letzte Möglichkeit werden geldpolitische Entscheidungen der europäischen Zentralbank genannt. Hier sind die Wirkungen auf die Vermögensbildung aber noch unklar, weil sie gegenläufig sind.

Eine weiter wachsende soziale Ungleichheit gefährdet den Zusammenhalt und die Solidarität in der Gesellschaft, sodass hier Handlungsbedarf besteht.

### **Lösung**

Um Ungleichheit zu begegnen braucht es zuerst eine gut ausgestaltete und funktionierende Existenzsicherung. Zum anderen setzt sich die Caritas für eine Gesellschaft ein, die chancengerecht ist und es jedem und jeder ermöglicht, seine bzw. ihre Potentiale zu entfalten.

Angesichts der in der Vergangenheit gestiegenen Ungleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung ist eine Erhöhung der Steuern auf hohe Einkommen und Vermögenserträge angemessen. So kann der Spitzensteuersatz um einige Prozentpunkte angehoben werden. Bei der Neubemessung sollte aber eine weitere Belastung der (unteren) Mittelschicht und von Familien vermieden werden. Angesichts einer gestiegenen Ungleichheit der Vermögensverteilung ist außerdem eine Besteuerung der Vermögenserträge gerecht. Die derzeitige Besteuerung der Einkünfte aus Kapitalvermögen mit der Abgeltungssteuer von 25 % stellt gegenüber der Besteuerung anderer Einkommen eine Ungleichbehandlung dar. Denkbar wäre eine Erhöhung auf 30 % oder eine Angleichung an den individuellen Einkommensteuersatz. Im Falle der Erbschaftssteuer sind ebenfalls Mehreinnahmen generierbar, indem Freibeträge gesenkt werden (verbunden ggf. mit niedrigeren Eingangssätzen). Eine Anhebung ist gerechtfertigt, weil die Vererbung von Vermögen eine wesentliche Ursache für die Vermögensungleichheit in Deutschland ist.

Die beschriebenen Schritte können helfen, Ungleichheit zu verringern. Die mit den Maßnahmen zu erzielenden Mehreinnahmen sind allerdings begrenzt. Deswegen darf mit ihrer Durchführung nicht die Erwartung verbunden werden, dass sie zu völlig neuen Spielräumen bei der Gestaltung der sozialen Sicherung führen. Steuererhöhungen machen somit eine Steigerung der Effizienz staatlichen Handelns nicht überflüssig. Im Sozialbereich kann dies gelingen, indem Prävention gefördert wird, um soziale Notlagen zu verhindern und indem dazu beigetragen wird, dass jeder seine Potentiale entfalten kann.

### **Grundsicherung als Herzstück der Armutsbekämpfung**

Der nach Lebensphasen gegliederte Bericht befasst sich an verschiedenen Stellen mit Armutsrisiken und verweist immer wieder auf die existenzsichernden Leistungen. Leider werden diese, die ja das Herzstück der Armutsbekämpfung sind, an keiner Stelle des Berichts umfassend dargestellt und analysiert.

### **Bewertung**

Grundlage für die Bekämpfung von Armut ist ein existenzsicherndes Hilfesystem. Das sind in Deutschland die Grundsicherungssysteme inklusive der Sozialhilfe. Sie bilden zugleich eine faktische Armutsgrenze, die sich aus der anerkannten Hilfebedürftigkeit in der Grundsicherung ergibt. Kernstück dieser Transferleistungen sind die Regelbedarfe. Diese sollen die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums gewährleisten. Die Caritas hat grundlegende Kritikpunkte an der Berechnung dieser Regelbedarfe, die im Endeffekt dazu führen, dass die Regelbedarfe zu niedrig bemessen sind, bei einem Alleinstehenden sind dies ca. 60 Euro im Monat.

### **Lösung**

Die Regelbedarfe sind so zu berechnen, dass diese das soziokulturelle Existenzminimum decken. Hierzu sollte insbesondere die Wahl der Referenzgruppe korrigiert werden. Zum einen müssen wieder die unteren 20 Prozent der nach ihrem Einkommen geschichteten Haushalte herangezogen werden (statt die unteren 15 Prozent). Verdeckt arme Menschen müssen aus der Referenzgruppe ausgeschlossen werden. Außerdem muss die Datengrundlage valide sein, was gerade bei der Ermittlung der Regelbedarfe für Kinder derzeit nicht der Fall ist. Im Bereich der Energie müssen die Stromkosten angemessen berücksichtigt und die Mehrbedarfe für Warmwasser erhöht werden. Schließlich muss eine Flexibilitätsreserve im Regelbedarf eingeführt werden und Weiße Ware sowie Brillen als einmalige Leistungen übernommen werden. Eine Erhöhung der Grundsicherungsleistung würde eine höhere Anzahl von Empfängern bedeuten. Dies darf in der öffentlichen Diskussion aber nicht als Steigerung der Armut in Deutschland kommuniziert werden.

### **Armut, Reichtum und Demokratie**

Politische Partizipation ist eine Grundvoraussetzung für die Demokratie. Die Wahlbeteiligung als eine grundlegende Form politischer Partizipation ist jedoch seit den 1980er Jahren auf allen politischen Ebenen stark rückläufig. Zudem zeigt sich, dass der Rückgang der Wahlbeteiligung bei Haushalten mit niedrigem sozioökonomischem Status besonders stark ausgeprägt ist. Dies zeigt sich sowohl für die Merkmale Bildungsgrad als auch Schichtzugehörigkeit und Einkommen. Der stärkste Einfluss auf die Wahlwahrscheinlichkeit zeigt sich bei den unterschiedlichen Einkommen. Während sich seit 1980 die Wahlwahrscheinlichkeit bei Haushalten mit hohem Einkommen bis zum Jahr 2012 nur um ca. 10 Prozentpunkte reduziert hat, hat sich diese bei Haushalten mit einem niedrigen Einkommen um fast ein Viertel reduziert. Ein besonders starker Zusammenhang besteht auch zwischen einer hohen Arbeitslosigkeit in Sozialräumen und einer niedrigen Wahlbeteiligung. Somit ist eine soziale Selektivität der Wahlbeteiligung festzustellen. In der Folge sind Politikänderungen wahrscheinlicher, wenn diese den Einstellungen der Befragten mit höherem Einkommen mehrheitlich entsprechen.

### **Bewertung**

Für den Anspruch der Demokratie, den Willen des Volkes widerzuspiegeln sowie den sozialen Zusammenhalt, ist es von entscheidender Bedeutung, dass Bürger(innen) von ihren politischen Teilhabemöglichkeiten und -rechten Gebrauch machen, unabhängig von ihrem Bildungsstand, ihrem sozialen Status oder auch ihrer Herkunft. Die mangelnde politische Partizipation sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen bei Wahlen und die daraus folgende soziale Selektivität der Wahlbeteiligung birgt das Risiko, dass die Interessen dieser unterrepräsentierten Gruppen bei der Gestaltung des Gemeinwesens nicht hinreichend berücksichtigt werden. Von politischen Entscheidungen sind diese Personengruppen jedoch genauso betroffen. Es besteht die Gefahr, dass politische Entscheidungen tendenziell zulasten sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen erfolgen. Dies birgt in der Konsequenz das Risiko eines zunehmenden Desinteresses von Teilen der Bevölkerung, sogar einer möglichen Ablehnung des politischen Systems. Die mangelnde Repräsentativität kann mithin zu einer Schwächung des gesellschaftlichen Zusammenhalts führen. Es ist deshalb positiv, dass das BMAS zum ersten Mal einen Forschungsbericht in Auftrag gegeben hat, welcher den Zusammenhang zwischen Mehrheitsmeinung nach

Einkommensschichtung und politischer Entscheidung erforscht.<sup>51</sup> Wünschenswert wäre es gewesen, dass der Bericht die Ergebnisse dieser Forschung noch stärker und detaillierter in den Blick genommen hätte.

### **Lösung**

Die Gesellschaft und das Leben im persönlichen Umfeld aktiv mitzugestalten, politisch zu handeln und die eigenen Interessen zu vertreten ist die Basis von Demokratie und fördert den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Mit Blick auf die geringe Wahlbeteiligung sozial benachteiligter Menschen stellt politische Partizipation ein wichtiges Integrationspotential für sozial benachteiligte Menschen dar. Die Repräsentativität der Demokratie und die Wahlbeteiligung sozial benachteiligter Menschen sollte durch ein breites Maßnahmenbündel gestärkt werden. Ziel muss es sein, das Demokratieverständnis und die Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen am politischen Willensbildungsprozess zu stärken. Da das politische Interesse besonders durch das eigene Lebensumfeld geprägt wird, ist es wichtig, die politische Bildung im Schulalltag, im sozial-räumlichen und im beruflichen Umfeld sowie in anderen Settings von potentiellen Nicht-Wähler(inne)n zu stärken.

Bezogen auf die Armutsberichterstattung ist es wichtig, dass die Meinung der von Armut betroffenen Personen unter partizipativen Gesichtspunkten hinreichend in die Bewertung von Armut in Deutschland einfließt. Es ist deshalb positiv zu bewerten, dass das BMAS einen Workshop mit von Armut betroffenen Menschen im Oktober 2015 veranstaltet hat, dessen Ergebnisse auf der Homepage zum Armuts- und Reichtumsbericht dokumentiert sind. Es wäre jedoch wichtig gewesen, diese Ergebnisse systematisch in den Bericht einzubeziehen und die entsprechenden Stellen auch kenntlich zu machen. Die Kenntnis der Meinungen und Bedürfnisse betroffener Menschen ist entscheidend für eine realitätsnahe Bewertung der Ergebnisse, die Entwicklung von Lösungsansätzen und die konkrete Ausgestaltung von Hilfeansätzen. Die Bundesregierung ist aufgefordert, diese Ergebnisse in die Berichterstattung einzuarbeiten und die Armutsberichterstattung auch zukünftig um dieses Perspektive zu erweitern.

## **2. Soziale Mobilität**

### **Aufstiegsmobilität in der Generationenfolge**

Betrachtet man die soziale Mobilität im Generationenvergleich so können Aufschlüsse über die Durchlässigkeit einer Gesellschaft im Zeitablauf gewonnen werden.

Mit Blick auf die Bildungsmobilität zwischen Generationen zeigt der Bericht auf, dass sich die Aufstiegsmöglichkeiten vom niedrigsten zum mittleren Bildungsstatus im Zeitablauf verbessert haben und das intergenerationale Verharren in unteren Statuspositionen zurückgeht. Bildungsaufstiege vom niedrigsten zum höchsten Bildungsstatus sind jedoch eher selten und werden nur von 10 % der Kinder von Eltern mit niedrigem Bildungsstatus erreicht.

Betrachtet man die Aufstiegsmobilität im Hinblick auf berufliche Positionen, so stellt der Bericht dar, dass Menschen, die heute im mittleren Erwachsenenalter sind, im Vergleich zu früheren Kohorten insgesamt nicht häufiger oder seltener eine höhere Stellung im Beruf haben als ihre Eltern. In der Struktur zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede: während hohe Positionen heute seltener von Generation zu Generation weitergegeben werden als früher, ist der Aufstieg

---

<sup>51</sup> Elsässer/ Hense/Schäfer 2016: Systematisch verzerrte Entscheidung? Die Responsivität der deutschen Politik von 1998 bis 2015, BMAS Forschungsprojekt. Endbericht.

aus einem Elternhaus der untersten Statusgruppe in einen Beruf der obersten Statusgruppe im Vergleich zu früheren Generationen seltener geworden. Zudem scheint ein intergenerationaler Verbleib auf niedrigem Berufsstatus und in niedrigen Einkommensbereichen bei jüngeren Generationen häufiger stattzufinden als dies in früheren Geburtskohorten der Fall war.<sup>52</sup>

### **Bewertung**

Die Chancengleichheit in einer Gesellschaft spiegelt sich in der sozialen Mobilität zwischen und innerhalb von Generationen. Dass sich die Aufstiegschancen im Bildungsbereich zwischen den Generationen verbessert haben und ein niedriger Bildungsstand seltener „vererbt“ wird ist erfreulich. Jedoch zeigt der Bericht auch auf, dass immer noch ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem Bildungshintergrund der Eltern und dem Bildungsweg der Kinder besteht.<sup>53</sup> Dies ist ein Zeichen für die mangelnde Chancengleichheit im Bildungssystem. Auch der WSI-Verteilungsbericht 2016 zeigt auf, dass Bildung in Deutschland überdurchschnittlich stark vom sozialen Hintergrund des Elternhauses abhängt und damit auch die soziale Position, die die Kindergeneration später einnimmt.<sup>54</sup> Da sich mangelnde Bildung und Einkommen in ihrem negativen Einfluss auf die intergenerationale soziale Mobilität gegenseitig verstärken, müssen gerade sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche zielgerecht gefördert werden, damit Armut nicht vererbt wird.<sup>55</sup>

### **Lösung**

Wichtiger Ansatzpunkt zur Sicherung der Aufstiegsmobilität ist eine chancengerechte Ausgestaltung des Bildungssystems. Jedes Kind und jeder Jugendliche sollte die Chance und die Förderung erhalten, um seine Potentiale entfalten zu können (vgl. Bildungspolitische Position des DCV unter [www.caritas.de](http://www.caritas.de)). Die notwendigen Maßnahmen hierfür reichen von der Verbesserung der frühkindlichen Bildung und der Stärkung präventiver Maßnahmen bis hin zu der gezielten Förderung der Teilhabe benachteiligter Kinder, Jugendlicher und ihrer Familien im Fürsorgesystem.<sup>56, 57</sup> Ein wichtiger Faktor ist auch die Ausweitung der Lernförderung im Bildungs- und Teilhabepaket über die Versetzungsgefahr hinaus. Aber auch mit der Stärkung der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt kann soziale Mobilität befördert werden. Familiengerechte Arbeitsplätze sowie Maßnahmen der Arbeitsförderung können dazu beitragen, Arbeitslosigkeit als eines der größten Armutsrisiken zu reduzieren. Dabei sind insbesondere auch zielgenaue Maßnahmen für die besondere Lebenssituation von Alleinerziehenden und ihren Kindern zu befördern. (s. a. Familien in Teil A,B und C)

### **Soziale Mobilität im Lebensverlauf eines Menschen**

Der Bericht stellt insbesondere die soziale Mobilität im Lebensverlauf eines Menschen in den Fokus und analysiert die Erfolgs- und Risikofaktoren, die für die Teilhabe in den verschiedenen Lebensphasen entscheidend sind. Dabei wird deutlich, dass der Verbleib in bzw. der Aufstieg aus unteren Positionen in der Gesellschaft besonders durch folgende Faktoren bestimmt wird:

---

<sup>52</sup> S. 375

<sup>53</sup> S. 235

<sup>54</sup> WSI Verteilungsbericht 2016 – WSI-Report Nr. 31, 10/2016, Seite 15

<sup>55</sup> S. 260

<sup>56</sup> Position des DCV zum Regelbedarfsermittlungsgesetz, 2016

<sup>57</sup> Position des DCV zu den Bildungs- und Teilhabeleistungen

Bildungsniveau und Berufsabschluss, Beschäftigungsumfang, Arbeitslosigkeit, alleinige Erziehungsverantwortung für Kinder.<sup>58</sup>

Besonders beeinträchtigt ist gesellschaftliche Teilhabe für Menschen, die in verfestigter oder dauerhafter Armut leben. Im Jahr 2014 haben nach Auskunft der Bundesagentur für Arbeit 2,8 Mio. Menschen seit vier Jahren Arbeitslosengeld II bezogen.<sup>59</sup>

Insgesamt 8,5 % der Menschen waren dauerhaft von Armut gefährdet, also in diesem und in weiteren zwei von drei Vorjahren. Während die Quote für dauerhafte Armutsgefährdung im Jahr 2000 noch 5,8 % betrug, ist diese bis ins Jahr 2005 auf 8,1 % angestiegen und schwankt seither um diesen Wert.<sup>60</sup>

Eine Kindheit, die durch relative Armut geprägt ist, hat deutliche Auswirkungen auf den Lebensweg der Kinder. (S. 240) Dabei beeinflusst die Dauer des Verharrens in Armut die Entwicklung sowie die Lebenschancen von Kindern in besonderem Maße. Nach dem UNICEF Report 2013 waren 8,6% der Kinder und Jugendlichen langanhaltender oder beständiger Armutsgefährdung ausgesetzt. Fast 6,9% lebten zwischen sieben und elf Jahre lang unterhalb der Armutsrisikoschwelle sowie weitere 1,7% für die Dauer zwischen 12 und 17 Jahren. Faktoren, die eine langanhaltende Armutsgefährdung bei Kindern hervorrufen, sind insbesondere die Dauer des Lebens in einem Alleinerziehendenhaushalt oder einem Haushalt mit arbeitslosen Eltern(teilen) sowie die Anzahl der Kinder.<sup>61</sup>

Der Bericht zeigt auch auf, dass junge Erwachsene ein im Vergleich zur Gesamtbevölkerung um rund fünf Prozentpunkte höheres Armutsrisiko haben, das insbesondere durch eine sinkende Erwerbsintensität oder einen sinkenden Stundenlohn bedingt ist.<sup>62</sup> Der Bericht zeigt auf, dass sich für viele Bezieherinnen und Bezieher von SGB II-Leistungen die Abhängigkeit von diesen Leistungen zu verfestigen droht. Insbesondere für die Gruppe der 27-34-Jährigen, die ausschließlich von SGB II-Leistungen leben, haben sich die Chancen in den vergangenen Jahren verschlechtert.<sup>63</sup> Insbesondere eher niedrig gebildete Personen verharren in diesem Status.<sup>64</sup> Der Schlüssel für den Aufstieg aus der Armutsgefährdung liegt in der Steigerung der Erwerbsteilnahme sowie im Stundenlohn.<sup>65</sup>

## **Bewertung**

Ein dauerhaftes Verweilen in armutsgefährdeten Lebenslagen oder in Grundsicherung erschwert den Weg in die Mitte der Gesellschaft. Verfestigte Armut beeinflusst die Entwicklung von Kindern und ihre Lebenschancen in besonderem Maße und kann nachhaltige Folgen für den weiteren Lebensweg und auch die Gesellschaft haben. Deshalb sollten die frühen Lebensjahre sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Bildungs- und Teilhabechancen besonders im Blickpunkt sozialpolitischer Handlungsbedarfe stehen. Aber auch im jüngeren Erwachsenenalter sind junge Menschen überdurchschnittlich häufig von Armut bedroht. Leben sie in verfestigten Armutslagen, so haben sie in der Regel alle materiellen Ressourcen aufgebraucht: Vermögen oder Verwandte und Freunde, die ihnen finanziell unter die Arme greifen können, sind oft-

---

<sup>58</sup> S. 537

<sup>59</sup> [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII35\\_Grafik\\_Monat\\_04\\_2015.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII35_Grafik_Monat_04_2015.pdf)

<sup>60</sup> Tabelle C.II.1.1: Armutsrisikoquote auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), Seite 545

<sup>61</sup> S. 250

<sup>62</sup> S. 335

<sup>63</sup> S. 340

<sup>64</sup> S. 241

<sup>65</sup> S. 336

mals nicht (mehr) vorhanden. Sie sind ganz und gar auf die Unterstützung der Gesellschaft angewiesen. Zudem haben diese Menschen oftmals vielfältige Problemlagen, z. B. sind sie krank, leiden unter Sucht, Verschuldung, psychosozialen Problemen oder Wohnungslosigkeit. Um sie wieder in die Gesellschaft zu integrieren, braucht es vielfältige Hilfe und viele kleine Schritte.

### **Lösung**

Die Abhängigkeitsspirale von Sozialleistungen muss durchbrochen werden. Hierfür muss an unterschiedlichen Stellen sowohl präventiv als auch kurativ angesetzt werden. Kinder- und Jugendliche aus Grundsicherungshaushalten müssen frühzeitig Förderung erhalten. Wichtig ist es, dass es gelingt, Schul- und Berufsabschlüsse zu erreichen. Dies kann im Bereich der Schule durch einen Ausbau der Lernförderung im Bildungs- und Teilhabepaket und der Schulsozialarbeit erreicht werden. Zu Erreichung von Bildungsabschlüssen sind umfangreiche Hilfen notwendig, die im Kapitel „Übergang-Schule-Beruf“ ausführlich beschrieben sind. Personen mit besonderen Vermittlungsproblemen, die z. B. unter einer Suchtproblematik oder psychosozialen Problemen leiden, benötigen ganzheitliche Hilfeansätze, die einerseits dort ansetzen, wo gesundheitliche Probleme vorhanden sind. Ergänzend sind tagesstrukturierende Maßnahmen für Langzeitarbeitslose notwendig, etwa durch Arbeitsgelegenheit oder öffentlich geförderte Beschäftigung. Sinnvoll kann es auch sein, Sozialunternehmen auszubauen.

### **Abstiegsängste und Abschottungstendenzen der Mittelschicht**

Empirische Studien zeigen auf, dass Statussorgen und Abstiegsängste gerade in der unteren und mittleren Mittelschicht besonders verbreitet sind. Veränderungen der Arbeitswelt, wie der ansteigende Anteil der Niedriglohnbeschäftigten<sup>66</sup> sowie der zunehmende Anteil befristeter Beschäftigter<sup>67</sup>, aber auch die von der Wissensgesellschaft und Digitalisierung geprägten neuen Anforderungsprofile verstärken die Abstiegsängste der gesellschaftlichen Mitte. Besonders in der Mittelschicht verbreitet sind jedoch auch Statusunsicherheiten im Hinblick auf die fernere Zukunft, also das Altersauskommen oder den Status der eigenen Kinder.<sup>68</sup> Dies liegt auch daran, dass Bildung (früher ein Merkmal der Mittelschicht/Bildungsmitte) heute kein Garant mehr für ein hohes Einkommen ist. Die individuelle Wahrnehmung von Verteilungsverhältnissen muss jedoch nicht mit der tatsächlichen Entwicklung übereinstimmen. Aktuelle Studien auf Basis des SOEP zeigen, dass gerade die mittlere Mittelschicht (80 bis 150 % des Medianeinkommens) einen hohen Verharrungsanteil besitzt: 72,5 Prozent aller Personen, die 2008 zu dieser Einkommensgruppe zählten, gehörten auch 2012 noch zu dieser Kategorie, 13 % wechselten in die einkommensschwache, 11 % in die einkommensstarke Mitte. Der Übergang in die Einkommensarmut ist mit knapp 3 % weit geringer, als dies den Abstiegsängsten der Mitte entspricht.<sup>69</sup>

### **Bewertung**

Die Daten deuten darauf hin, dass sich die Ängste der Bildungsmitte nicht primär mit der sich verändernden Arbeitswelt, sondern mit Statusunsicherheiten im Hinblick auf die fernere Zukunft und somit auch mit der Unsicherheit der Übersetzung von Bildung in Einkommen zu tun haben.

---

<sup>66</sup> S. 65

<sup>67</sup> S. 77

<sup>68</sup> S. 107

<sup>69</sup> Siehe beispielsweise Niehues, Judith (2016). Verunsicherte Milieus – eine Mittelschicht in Abstiegsangst? In: Der Bürger im Staat, 2-3/2016, S. 143-149.

Ein guter Bildungsabschluss, der früher sozusagen ein Abgrenzungsmerkmal zu den unteren Einkommensklassen darstellte und für ein sicheres und hohes Einkommen bürgte, ist in der heutigen Wissensgesellschaft keine hinreichende Voraussetzung mehr.<sup>70</sup> Ein zurückgehendes Vertrauen in die Leistungsgerechtigkeit der sozialen Marktwirtschaft, könnte jedoch auch den für die Politik notwendigen Rückhalt der Mitte für politische Maßnahmen für mehr Chancengerechtigkeit für alle Mitglieder der Gesellschaft gefährden.

### **Lösung**

In einer Gesellschaft, in der sich die Mitte abgrenzt, ist auf lange Sicht auch der gesellschaftliche Zusammenhalt gefährdet. Es gilt also, bei Maßnahmen der Politik für Chancengleichheit sowie bei Umverteilungsmaßnahmen den Anspruch der Mitte auf eine angemessene Entlohnung und Wertschätzung ihrer eigenen Anstrengungen zu berücksichtigen. Wichtig ist folglich das Vertrauen in den Sozialstaat zu stärken, indem ein chancengerechtes Bildungssystem gefördert wird, aber auch die Leistungsgerechtigkeit, d. h. die Sicherheit, dass sich die eigenen Anstrengungen (Bildung, Ausbildung) lohnen und zu materiellem Erfolg führen, gestärkt wird. Bildungsexpansion für alle Bevölkerungsgruppen und insbesondere für sozial benachteiligte Zielgruppen ist notwendig, um die Voraussetzung für die Teilhabe am Arbeitsmarkt und somit am gesellschaftlichen Leben zu schaffen. Zudem ist die Erwerbsbeteiligung zu stärken, um die Angst vor dem sozialen Abstieg zu reduzieren und späterer Altersarmut vorzubeugen.

## **3. Armut und Bildung**

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

Im Bericht wird festgestellt, dass sich die sozioökonomischen Voraussetzungen im Elternhaus deutlich auf die Lebensumstände von Kindern in den ersten Lebensjahren auswirken. Das hat auch Einfluss auf spätere Bildungs- und Teilhabechancen. Dabei wird die Betreuung und Förderung im Elternhaus immer häufiger durch die Kindertagesbetreuung ergänzt. Der pädagogischen Qualität der Kindertagesbetreuung wird als Instrument frühkindlicher Bildung und Förderung eine wichtige Rolle zugeschrieben. Der Ausbau von Kindertageseinrichtungen mit guten Qualitätsstandards, in denen auf die Bedürfnisse von Kindern aus allen Herkunftsfamilien eingegangen werden kann, ist deswegen weiterhin wichtig.

Bund und Länder haben sich im November 2014 auf einen Prozess zur Entwicklung gemeinsamer Qualitätsziele geeinigt. Das dazu vereinbarte Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ identifizierte zentrale Bereiche, für die konkrete Qualitätsziele verabredet werden sollen. Die mit der Entwicklung dieser Ziele beauftragte Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ legte am 15. November 2016 ihren Zwischenbericht vor. Die darin formulierten Zielperspektiven wurden im Rahmen der Bund-Länder Konferenz am 14. November 2016 verabschiedet. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe ist nun beauftragt, bis Mitte 2017 Umsetzungsmöglichkeiten der einzelnen Qualitätsziele zu erarbeiten und den Entwurf eines gesetzlichen Rahmens zur Zielerreichung zu entwickeln.

---

<sup>70</sup> S: 109

### **Bewertung**

Der Deutsche Caritasverband setzt sich für 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. 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 ihre Bildungschancen positiv beeinflussen können. Um das Recht des Kindes auf eine hochwertige Bildung, Erziehung und Betreuung einlösen zu können, braucht es gute Qualitätsstandards.

### **Lösung**

Der Ausbau der Kindertagesbetreuung mit guten Qualitätsstandards muss – auch aus Gründen der Eröffnung von Bildungschancen – durchgesetzt werden. Dazu ist angesichts der prekären Finanzlage vieler Kommunen ein stärkeres Engagement der Länder und des Bundes notwendig, so wie dies im Zwischenbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ als gemeinsames Ziel von Bund und Ländern vereinbart ist.

Die Ausbauintiativen müssen sich auch an qualitativen Kriterien messen lassen. Insbesondere ist darauf hinzuwirken, dass bundesweit vergleichbare strukturelle Rahmenbedingungen in Kindertageseinrichtungen gelten. Es braucht eine verbesserte Fachkraft-Kind-Relation und ausreichende Zeitkontingente für Leitungsaufgaben sowie die Vor- und Nachbereitung der pädagogischen Arbeit. Dies ist ebenfalls im Zwischenbericht vereinbart.

In diesem Gesamtkontext ist zu berücksichtigen, dass ein erhöhter Finanzbedarf erforderlich ist, um die Qualität der Kindertagesbetreuung verbindlich zu sichern und weiterzuentwickeln. Diese Investition kann aber nur dann gelingen, wenn der Bund stärker in die Verantwortung einbezogen wird. Darin liegt unter anderem einer der Gründe dafür, warum die Caritas und der Verband Katholischer Tageseinrichtungen für Kinder (KTK-Bundesverband) auch in Zukunft für ein Bundesqualitätsgesetz in der Kindertagesbetreuung eintreten.

Außerdem muss der Ausbau präventiver Unterstützungs- und Bildungsangebote wie zum Beispiel der Frühen Hilfen vorangetrieben werden.

### **Chancengerechtigkeit in der Schule**

Bildungserfolg ist immer noch stark von der sozialen Herkunft abhängig. Risikofaktoren für die Bildungsungleichheit sind das Bildungsniveau, die Armutsgefährdung und die Erwerbsbeteiligung der Eltern. Beim Übergang von der Grundschule auf die weiterführende Schule zeigt sich, dass das Bildungsniveau der Eltern einen entscheidenden Einfluss auf die Schulwahl hat: Fast 84 Prozent der Kinder, deren Eltern beide die Hochschulreife haben, besuchen in Klasse 5 das Gymnasium. Wenn kein Elternteil Hochschulreife hat, sind es nur 31 Prozent. Unterschiede zeigen sich auch zwischen den Haushalten, in denen kein Elternteil arbeitslos ist und den Haushalten, in denen mindestens ein Elternteil arbeitslos ist sowie zwischen den armutsgefährdeten und nicht-armutsgefährdeten Haushalten. Nur 23 % der Kinder aus armutsgefährdeten Haushalten wechseln nach der 4. Klasse auf das Gymnasium (33 % auf die Realschule und

35 % auf die Hauptschule). Wenn der Haushalt nicht armutsgefährdet ist, wechseln 48% der Kinder auf das Gymnasium, 30 % auf die Realschule und 14 % auf die Hauptschule. Jeweils relativ kleine Prozentsätze wechseln auf Gesamtschulen, Schulen mit mehreren Bildungsgängen oder Förderschulen.<sup>71</sup> Wenn eine Familie armutsgefährdet ist, steigt die Wahrscheinlichkeit, auf eine niedrigere Schulform zu wechseln, signifikant an (von 10,3° % auf 17,3° % in Bezug auf den Wechsel vom Gymnasium auf die Realschule; von 9,0° % auf 13,8° % in Bezug auf den Wechsel von der Real- zur Hauptschule).<sup>72</sup>

Weitere Unterschiede zeigen sich in Hinblick auf die Kinder Alleinerziehender und auch in Bezug auf den Umfang der Erwerbstätigkeit der Mutter.

Inklusion bleibt – vor allem in den weiterführenden Schulen – weiterhin eine große Aufgabe. Der Anteil von Schüler/-innen an Förderschulen ist fast konstant geblieben, wobei der Anteil der Jugendlichen mit Förderbedarf steigt.

Schulsozialarbeit wird im Bericht als wichtiges Mittel genannt, um jungen Menschen, die aktiv oder passiv die Schule verweigern, Unterstützungsangebote zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus werden die Ganztagschulen gewürdigt: sie tragen dazu bei, die Motivation, das Sozialverhalten und ein positives Selbstbild von Schülerinnen und Schülern zu fördern.

### **Bewertung**

Bildung ist ein entscheidender Schlüssel für die Entfaltung der Persönlichkeit und eine Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe. Sie eröffnet Kindern und Jugendlichen die Möglichkeit, die eigenen Talente zu entfalten und ein selbstbestimmtes Leben führen zu können. Ein niedriger Bildungsgrad erhöht das Armutsrisiko im weiteren Lebensverlauf stark. Insofern ist die Kopplung von sozialer Herkunft und Bildungserfolg besonders nachteilig und muss, wie auch im Armuts- und Reichtumsbericht konstatiert, weiter verringert werden. Auch die Inklusion muss weiter vorangebracht werden. Dabei muss sich der jugend- und bildungspolitische Blick stärker auf die Interessen und Bedarfslagen von benachteiligten jungen Menschen und ihren Familien richten.

Schulsozialarbeit hilft dabei, Probleme von Kindern und Jugendlichen anzugehen. Als Angebot der Kinder- und Jugendhilfe leistet die Schulsozialarbeit bzw. die schulbezogene Jugendsozialarbeit Einzelfallhilfe bei individuellen Problemen, z. B. häusliche Gewalt oder schulischen Schwierigkeiten. Bei Schulabsentismus bietet sie spezielle Unterstützungsangebote, die eine Reintegration in die Schule erreichen. Daneben bietet die Schulsozialarbeit partizipative und integrationsfördernde Projekt- und Gruppenangebote z. B. zu folgenden Themen an: Sozialkompetenztrainings, Maßnahmen zur Gewalt- oder Suchtprävention sowie geschlechtsspezifische Gruppenarbeit.

### **Lösung**

Um ein chancengerechtes Bildungssystem für alle Kinder und Jugendliche zu realisieren und die Inklusion voranzubringen, müssen Möglichkeiten für längeres gemeinsames Lernen, eine auf individuelle Förderung ausgerichtete Pädagogik sowie eine gute Kooperation von verschiedenen an Schulen tätigen pädagogischen Professionen gewährleistet sein. Der weitere Ausbau der ganztägigen Bildung und Betreuung ist zu unterstützen.

---

<sup>71</sup> S. 221

<sup>72</sup> S. 228

Generell sind flächendeckende Angebote im Rahmen der Schulsozialarbeit oder der schulbezogenen Jugendsozialarbeit in allen Schulformen notwendig. Damit dieses Angebot allen jungen Menschen zugänglich ist, ist die bundesweite Ausweitung und Absicherung der Schulsozialarbeit voranzubringen und dies über eine bundesgesetzliche Verankerung der Schulsozialarbeit zu gewährleisten.

Darüber hinaus hat es sich als sinnvoll erwiesen, dass die Schule mit den außerschulischen Unterstützungssystemen und Einrichtungen im Wohnumfeld der Kinder und Jugendlichen kooperiert. Gleichzeitig müssen die verschiedenen Akteure im Sozialraum, wie zum Beispiel Jugendhilfeträger, Kindertageseinrichtungen, Volkshochschulen, Gesundheitsämter, Ausbildungsbetriebe, Gewerbe- und Handwerksbetriebe etc. für die Schule Verantwortung übernehmen. Die Rahmenbedingungen und finanzielle Ausstattung für diese Kooperationen sind zu verbessern.

### **Bildung und Migration**

Der Anteil der unter dreijährigen Kinder mit Migrationshintergrund, die Betreuungseinrichtungen besuchen, ist unterproportional, jedoch schrumpft der Unterschied ab dem Alter von drei Jahren.<sup>73</sup> Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund sind an weiterführenden Schulen unterproportional vertreten. Sie wechseln öfter als Schüler(innen) ohne Migrationshintergrund auf eine Schulart mit niedrigerem Niveau.

Von den bereits genannten drei Strukturmerkmalen, die als die wesentlichen Risikolagen für diese Bildungsungleichheit gelten (Bildungsniveau, Armutsgefährdung und Erwerbsbeteiligung der Eltern) sind Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund überproportional betroffen.<sup>74</sup> Spezifische Probleme bei der Bildungsteilnahme entstehen für neu eingewanderte Kinder und Jugendliche. Im Bericht wird dazu insbesondere mit Blick auf Flüchtlinge, aber auch mit Blick auf andere Migrant(inn)en auf fehlende Kenntnisse der deutschen Sprache, fehlende Bleibesicherheit und Belastungen durch Migrationsprozesse bis hin zu fluchtbedingter Traumatisierung verwiesen.<sup>75</sup>

### **Bewertung**

Menschen mit Migrationshintergrund sind von Bildungsarmut und damit auch von materieller Armut besonders betroffen. Da die Verbesserung der Bildungsteilnahme ein entscheidender Faktor für die mittel- und langfristige Integration in Arbeit und den Abbau von materieller Armut ist, müssen hier besondere Anstrengungen unternommen werden.

### **Lösung**

Für neu zugewanderte Migrant(inn)en ist – unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus – umgehend der Zugang zum Bildungssystem sicher zu stellen. Bei entsprechendem Bedarf müssen Angebote der Sprachbildung und Deutschförderung zur Verfügung stehen mit dem Ziel einer durchgehenden Unterstützung, die von der frühkindlichen Bildung über die Schule bis hin zur beruflichen Bildung reicht. Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungsabschlüssen muss zügig und möglichst unbürokratisch erfolgen, damit die jungen Menschen weitere (Aus-

---

<sup>73</sup> S. 213

<sup>74</sup> S. 222 ff.

<sup>75</sup> S. 182 f.

bildungs-)Schritte angehen können. Nicht anerkannte (Schul-)Abschlüsse sollten schnellstmöglich nachgeholt werden können.

Mit Blick auf die Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die schon lange in Deutschland leben oder hier geboren sind, muss – wie im Bericht skizziert – die Abhängigkeit des Bildungserfolgs von sozio-ökonomischen Merkmalen und/oder dem Migrationshintergrund durchbrochen werden. Dazu müssen die institutionellen Gegebenheiten an Schulen und auch die unterschiedlichen Lernmilieus an den unterschiedlichen Schultypen in den Blick genommen werden. Für sie gilt wie für andere Kinder und Jugendliche, dass nach Bedarf individuell gefördert werden muss.

### **Bildungs- und Teilhabepaket**

Im Bericht wird das Bildungs- und Teilhabepaket als Maßnahme der Bundesregierung zur Verbesserung der sozialen Mobilität im Schulalter genannt. Zitiert wird die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Evaluation des Bildungs- und Teilhabepakets, die zeigt, dass die Einzelleistungen des Pakets örtlich sehr unterschiedlich umgesetzt werden. Es zeigt sich aber auch eine grundsätzlich hohe Zustimmung zu den Leistungen.

### **Bewertung**

Ein weiteres, nicht referiertes Ergebnis der Evaluation ist, dass immer noch viele Familien keine oder nur wenige Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets in Anspruch nehmen. In Befragungen nannten Haushalte oftmals einen fehlenden Bedarf als Grund für die Nichtinanspruchnahme. Ein ebenfalls hoher Anteil der Haushalte weiß nicht, an welche Stelle er sich zur Antragsstellung wenden müsse. Ca. ein Fünftel der Haushalte gaben an, dass der Antrag zu kompliziert sei oder dass in der Umgebung förderfähige Angebote fehlten.<sup>76</sup>

### **Lösung**

Die Caritas sieht es als dringlich an, die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets bedarfsgerecht weiterzuentwickeln und bürokratische Hürden abzubauen. Dafür hat sie gemeinsam mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege konkrete Vorschläge gemacht. Diese umfassen zum Beispiel die Einführung eines bundesweiten Globalantrags. Bisher werden nur die Leistungen für den Schulbedarf für Leistungsberechtigte nach dem SGB II oder SGB XII ohne gesonderten Antrag gewährt.

Die antragsfreie Gewährung des Schulbedarfs sollte auch für Bezieher/-innen von Wohngeld und Kinderzuschlag gelten. Darüber hinaus müssen Kinder, die nach den Stichtagen für die Gewährung des Schulbedarfs erstmals in Schulklassen integriert werden (z. B. Flüchtlingskinder) ebenfalls einen Anspruch auf die Ausstattung mit Schulbedarf bekommen.

Um die Inanspruchnahme weiter zu erhöhen, sollte gesetzlich verankert werden, dass auch Fahrtkosten zu Teilhabeangeboten übernommen werden müssen. Darüber hinaus sollte die Lernförderung nicht an die Versetzungsgefährdung gebunden sein, sondern auch zur speziellen Förderung oder zum Erreichen einer höheren Schulartempfehlung gewährt werden.

---

<sup>76</sup> Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Kurzfassung mit Empfehlungen, S.8.

## 4. Übergang Schule-Beruf

### Junge Menschen im Übergangssystem / Jugendberufsagenturen

Eine abgeschlossene Ausbildung ist eine Schlüsselvoraussetzung für die Teilhabe am Erwerbsleben sowie für gesellschaftliche Teilhabe und damit ein zentraler Faktor zur Armutsprävention. Der Bericht stellt heraus, dass dieser Weg bei weitem nicht allen jungen Menschen offen steht. Zu Recht wird betont, dass eine intensive, möglichst frühzeitige Begleitung der Jugendlichen beim Übergang von der Schule in die Ausbildung und den Beruf notwendig ist. Praxiserfahrungen zeigen, dass viele junge Menschen trotz der zahlreichen Förderangebote, die auch der Bericht hervorhebt, nicht (mehr) erreicht werden. Sie brauchen komplexe Hilfsangebote, die nicht alleine auf die Integration in Ausbildung und Arbeit abzielen, sondern ihre Entwicklung zu einem selbstverantwortlichen Leben fördern, ihnen eine verlässliche Begleitung bieten und flexibel auf ihre individuellen Förderbedarfe und ihre Lebenssituation eingehen. Notwendig sind die Abstimmung und das Zusammenwirken aller Akteure vor Ort, um ein verlässliches Übergangsmanagement zu erreichen. Aus dieser Erkenntnis heraus fördert die Bundesregierung seit 2010 den Aufbau sogenannter „Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf“ bzw. Jugendberufsagenturen.

### Bewertung

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. Anstelle von maßnahmeorientierten Hilfen ist eine sehr viel stärker am Individuum ausgerichtete Förderung und bedarfsgerechte Flexibilisierung der Maßnahmen und Angebote anzustreben. Der Ausbau der Jugendberufsagenturen wird begrüßt, jedoch bedürfen diese der Steuerung durch die Jugendämter. Zudem fehlt es den Jugendberufsagenturen an fachlichen Standards. Nach Praxiserfahrungen sind die Expertise und das Angebot der Jugendhilfe im Kontext der Jugendberufsagenturen unzureichend umgesetzt, etwa die dringend notwendige individuelle Begleitung und Förderung der jungen Menschen. In Einzelfällen kann es auch nötig sein, den SGB XII-Träger hinzuzuziehen, wenn Jugendliche z. B. von Wohnungslosigkeit bedroht sind.

### Lösung

Um junge Menschen effektiv und passgenau unterstützen zu können, müssen sie einen – im Konfliktfall einklagbaren – Anspruch auf berufsfördernde Angebote aus dem SGB III und auf Angebote nach § 13 SGB VIII (Jugendsozialarbeit) erhalten. Dies muss für alle jungen Menschen gelten, unabhängig davon, ob sie Leistungen nach dem SGB II, III, VIII oder XII beziehen. Bedarfsgerechte Angebote zur berufsbezogenen individuellen Förderung sind zwingend vorzuhalten; die Finanzierung müssen die Leistungsträger untereinander regeln. Eine koordinierte Hilfeplanung der unterschiedlichen Akteure kann nach Ansicht der Caritas nur regelhaft gelingen, wenn die gesetzliche Verpflichtung zur Kooperation in allen für die Jugendlichen relevanten Rechtskreisen verankert und konkret beschrieben ist.<sup>77</sup> Bereits 2014 hat der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit Eckpunkte zur Gestaltung von Jugendberufsagenturen vorgelegt und eine Verständigung auf übergreifende Ziele gefordert, etwa die Verringerung von

---

<sup>77</sup> Vgl. DCV-Position „Berufliche Integration junger Menschen verbessern - Schnittstellen der Sozialgesetzbücher II, III, VIII und XII beseitigen“, (Juli 2015)

Maßnahme- und Ausbildungsabbrüchen durch Weiterentwicklung der Beratungs- und Förderangebote, sowie die Entwicklung von gemeinsam finanzierten Fördermaßnahmen. Die Eckpunkte sollten zur Weiterentwicklung des Konzepts herangezogen werden.<sup>78</sup> Das Nachholen des Schulabschlusses sollte in flexiblerer Form erfolgen können als es derzeit in den berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen möglich ist. Mittelfristig sollte eine Zusammenführung von Zuständigkeiten geprüft werden, um für Jugendliche und junge Erwachsene die Bedingungen für eine Hilfe aus einer Hand zu schaffen.

### **Berufseinstiegsbegleitung und Assistierte Ausbildung**

Die Berufseinstiegsbegleitung richtet sich an Schüler/innen, die voraussichtlich Probleme haben, einen Schulabschluss zu erlangen und in der Folge auch Schwierigkeiten beim Start in das Berufsleben haben werden. Nach erfolgreicher Erprobung im Rahmen eines Modellprojekts wurde die Berufseinstiegsbegleitung 2011 als Regelinstrument in das SGB III aufgenommen. Auch die Assistierte Ausbildung gehört seit Mai 2015 zum Regelinstrumentarium des SGB III, ist jedoch gesetzlich befristet bis Sept. 2018 (letzter Maßnahmebeginn). Passgenaue Vermittlung, individuelle sozialpädagogische Begleitung und Förderung der Auszubildenden, Beratung und Unterstützung der Unternehmen sind Kernpunkte des Angebots.

### **Bewertung**

Die Caritas begrüßt die dauerhafte Verankerung der Berufseinstiegsbegleitung im SGB III, da sie ein wirksames Förderinstrument ist, um mit jungen Menschen bereits in der Schule an ihrer beruflichen Orientierung zu arbeiten. Nachdem es in der Vergangenheit nicht gelungen ist, eine Kofinanzierung aus Ländermitteln sicherzustellen, ist diese gegenwärtig bis 2019 aus ESF-Mitteln gesichert. Die künftig erforderliche Kofinanzierung stellt jedoch ein Risiko für den Erhalt der Berufseinstiegsbegleitung an den aktuellen Schulstandorten dar. Angesichts der aktuellen Ausbildungsbilanz mit einer zunehmenden Spaltung des Ausbildungsmarktes und wachsenden Passungsproblemen begrüßt der DCV die gesetzliche Einführung der Assistenten Ausbildung als ein wichtiges Angebot. Durch intensive Begleitung und Unterstützung junger Menschen vor und während der Ausbildung fördert die Assistierte Ausbildung berufliche und somit auch gesellschaftliche Teilhabe. Allerdings muss sie konzeptionell auf die individuellen Bedarfe der jungen Menschen flexibel reagieren können und gleichzeitig den unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Betriebe gerecht werden.

### **Lösung**

Eine kontinuierliche Finanzierung von Berufsorientierung und Berufseinstiegsbegleitung muss sichergestellt werden, um jungen Menschen bereits in der Schule verlässliche berufliche Orientierungsangebote zu eröffnen. Die Caritas fordert zudem eine Evaluation der Assistenten Ausbildung und eine Weiterentwicklung des Instruments im Hinblick auf eine flexiblere und individuelle Ausgestaltung. Umsetzungsprobleme im Rahmen der öffentlichen Ausschreibungen müssen durch konzeptionelle Anpassungen behoben werden.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Vgl. Eckpunktepapier Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit „Gestaltung von „Jugendberufshilfeagenturen“ – Impulse und Hinweise aus der Jugendsozialarbeit“

<sup>79</sup> Vgl. Positionspapier der BAG KJS „Assistierte Ausbildung flexibel, bedarfsgerecht und praxistauglich gestalten“, November 2016

### **So genannte „entkoppelte“ Jugendliche**

Mit dem Pilotprogramm RESPEKT des BMAS und dem neuen § 16 h „Förderung schwer zu erreichender junger Menschen“ im SGB II sollen sogenannte „entkoppelte“ Jugendliche über niedrigschwellige sozialpädagogische Angebote erreicht werden. Im Mittelpunkt der Förderung stehen dabei die Stabilisierung dieser jungen Menschen und der Aufbau von tragfähigen Beziehungen. Erst darauf aufbauend kann eine berufliche Perspektive mit den jungen Menschen entwickelt werden.

### **Bewertung**

Die Caritas begrüßt, dass die Bundesregierung sich mit konkreten Maßnahmen der Gruppe der jungen Menschen zuwendet, die davon bedroht sind, den Anschluss an die Gesellschaft zu verlieren oder ihn bereits verloren haben. Bezüglich des neuen § 16 h SGB II sieht es der DCV sehr kritisch, dass Träger hierfür eine AZAV-Zertifizierung benötigen. Damit bleiben Anbieter von Jugendhilfe-Maßnahmen mit hoher Fachkompetenz als Träger von diesem Angebot ausgeschlossen, was für die Zielgruppe kontraproduktiv ist. Für diese junge Menschen, die sich aus allen Hilfesystemen zurückgezogen haben, muss entgegen dem gängigen Fördergrundsatz „Fördern und Fordern“ das Angebot vertrauensbildender Maßnahmen im Mittelpunkt der Förderung stehen. Unabhängig von den neu aufgesetzten Maßnahmen existieren mit § 41 SGB VIII (Hilfen für junge Volljährige) und § 13 SGB VIII bereits Instrumente, mit denen passgenaue Maßnahmen für diese Zielgruppe angeboten werden können. Die Caritas fordert, dass diese Instrumente Anwendung finden und die Angebote ausgeweitet werden. Die Erfahrungen in den Einrichtungen und Diensten der Caritas zeigen, dass die jungen Menschen nicht selten in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe landen. Die Träger des SGB XII sollten daher auch für diese Zielgruppe entsprechende niedrigschwellige Maßnahmen vorhalten.

### **Mädchen und junge Frauen**

Junge Frauen beschränken sich im Vergleich zu den männlichen Bewerbern nach wie vor auf nur wenige Ausbildungsberufe v. a. im Einzelhandel, in der Kranken- oder Altenpflege oder in anderen personenbezogenen Dienstleistungsberufen. Häufig sind diese Berufssparten von geringer Verdienstmöglichkeit und hoher Belastung aufgrund von Schichtdiensten sowie Wochenend- und Feiertagsarbeit gekennzeichnet. Demgegenüber haben junge Männer ein breiteres Berufswahlspektrum und dominieren in der Berufswahl bei gewerblich-technischen Ausbildungsberufen.

### **Bewertung**

Der Bericht erkennt folgerichtig, dass es durch diese eingeschränkte Berufswahl zu einer hohen Konkurrenz in den von Mädchen und Frauen angestrebten Dienstleistungsberufen kommt. Ausschlaggebend sind hierbei nicht nur die Berufswünsche der Frauen, sondern auch das Einstellungsverhalten der Betriebe. Seit Jahrzehnten gelingt es nicht, tradierte Rollenbilder aufzubrechen und jungen Frauen Zugänge zu einem breiten Berufsspektrum auch im Bereich der gewerblich-technischen Berufe zu eröffnen.

### **Junge Menschen mit Migrationshintergrund bzw. ausländischer Staatsbürgerschaft**

Die Übergangssituation von ausländischen Jugendlichen hat sich laut Bericht in den vergangenen Jahren zwar verbessert, ist aber immer noch deutlich ungünstiger als die derjenigen mit

deutscher Staatsbürgerschaft. Fast die Hälfte der Schulabgänger/innen mit ausländischer Staatsbürgerschaft mündet in eine Maßnahme am Übergang Schule-Berufsausbildung im Vergleich zu ca. 25 Prozent der deutschen (Neuzugänge 2014).<sup>80</sup> Als Grund werden vor allem die im Durchschnitt niedrigeren schulischen Abschlüsse genannt. Speziell bei jungen Männern mit Migrationshintergrund ist auch ihre Präferenz für Dienstleistungsberufe einer der Gründe, weshalb sie schwieriger eine Lehrstelle finden. Eine Studie des Sachverständigenrats für Integration und Migration belegt zudem die schlechteren Bewerbungschancen von Menschen mit Migrationshintergrund bei ansonsten gleicher Qualifikation.<sup>81</sup>

### **Bewertung**

Die Ausbildungs- und Erwerbschancen von Menschen mit Migrationshintergrund insgesamt müssen verbessert werden. Im Kapitel „Armut und Migration“ der vorliegenden Stellungnahme wird zur Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund ausführlich Stellung genommen. Menschen mit Fluchthintergrund sind besonders von Armutsgefährdung betroffen<sup>82</sup>, weshalb der Zugang von jungen Geflüchteten zu Bildung und Ausbildung im Folgenden differenzierter betrachtet wird. Laut einer kürzlich erschienenen IAB-BAMF-SOEP Studie streben 46 Prozent der erwachsenen Geflüchteten noch einen allgemeinbildenden Schulabschluss in Deutschland an, 66 Prozent eine berufliche Ausbildung oder einen Hochschulabschluss.<sup>83</sup> Die Lücke zwischen einer hohen Bildungsaspiration von Geflüchteten und einer unterdurchschnittlichen Vermittlung in Ausbildung kann dabei nicht nur an einem mangelnden individuellen Bildungsniveau festgemacht werden. Um vorhandene Potentiale auf dem Arbeitsmarkt zu erkennen und zu fördern, ist eine interkulturelle Öffnung von (Ausbildungs-)Betrieben erforderlich.

### **Lösung**

Die Einführung von anonymen Bewerbungsverfahren reduziert die Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund im Bewerbungsverfahren. Weitreichende Lösungsansätze und Forderungen der Caritas finden sich im Kapitel „Armut und Migration“ der vorliegenden Stellungnahme.

### **Junge Flüchtlinge**

Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist die zentrale Voraussetzung für gelungene Integration bzw. gesellschaftliche Teilhabe. Der Bericht betont die Notwendigkeit, den Zugang möglichst frühzeitig zu ermöglichen.<sup>84</sup> Junge Geflüchtete haben laut Bericht weiterhin unterdurchschnittliche Zugangschancen auf eine betriebliche Lehrstelle und sind in Maßnahmen des Übergangssystems überrepräsentiert.<sup>85</sup> Als Gründe nennt der Bericht neben fehlender/ungenügender Sprachkenntnis und den Besonderheiten des deutschen Ausbildungssystems vor allem einen geringen Schulerfolg der Kinder mit Fluchthintergrund, welcher durch geringe Bildungsabschlüsse der Eltern und deren mangelnde Sprachkenntnisse negativ verstärkt wird.<sup>86</sup> Für die Vielzahl junger Geflüchteter sind rasch Förderinstrumente aufgelegt worden. Dies führte zu einer teils unstruk-

---

<sup>80</sup> S. 288

<sup>81</sup> S. 289

<sup>82</sup> S. 175

<sup>83</sup> <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2016/fb1416.pdf>

<sup>84</sup> S. 179

<sup>85</sup> S. 182

<sup>86</sup> S. 183

turierten Umsetzung von Projekten und Maßnahmen. Unterschiedliche aufenthaltsrechtliche Zugangsvoraussetzungen erschweren gleichzeitig nach wie vor die Teilhabe junger Geflüchteter an beruflichen Integrationsmaßnahmen im Übergang. Dringender Förderbedarf besteht auch im Hinblick auf die Förderung von Deutschkenntnissen, da sie eine zentrale Voraussetzung für die Integration darstellt.

### **Bewertung**

Die Caritas begrüßt die rechtlichen Verbesserungen (u. a. Zugang zu Ausbildungshilfen und Ausbildungsduldung) für junge Geflüchtete und Geduldete, die im Rahmen des Integrationsgesetzes beschlossen wurden. Dennoch können Potentiale von jungen Geflüchteten in bestehenden Strukturen des dualen Ausbildungssystems in Deutschland nur unzureichend ausgeschöpft werden, weil die Besonderheiten von Menschen mit Fluchtbiographie zu wenig Berücksichtigung findet. Insbesondere betrifft dies ein höheres Alter beim Eintritt in eine Ausbildung sowie einen hohen Druck, Einkommen zu verdienen.

### **Lösung**

Die Öffnung der Zugänge zu Bildung und Ausbildung für junge Geflüchtete ist weiter voranzutreiben, ebenso sind Förderlücken zu identifizieren und auszugleichen sowie individuelle Unterstützungsbedarfe zu berücksichtigen. Neben notwendigen Investitionen in die berufliche Bildung und die Sprachförderung müssen im Rahmen eines Gesamtkonzeptes Infrastruktur und Angebote der Jugendsozialarbeit ausgebaut werden.

## **5. Erwerbsbeteiligung**

### **Langzeitarbeitslosigkeit**

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit mit spezifischen Handlungsansätzen außerhalb der Regelinstrumentarien der Arbeitsmarktpolitik notwendig ist, „weil viele dieser Menschen mit der richtigen Gelegenheit einen wertvollen Beitrag für die Gesellschaft und auch die Arbeitswelt leisten könnten“.<sup>87</sup>

### **Bewertung**

Das BMAS Fünf-Punkte -Konzept „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern“ und das ESF Konzept zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II, die hier als Lösungsoptionen genannt werden, sind begrüßenswert, aber nicht ausreichend. Dringend erforderlich ist eine Weiterentwicklung der Regelinstrumente. Arbeitsgelegenheiten sollen nach Auffassung der Caritas dabei für Menschen bereitstehen, die zu ihrer Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt vor allem Tagesstrukturierung, soziale Teilhabe und sinnstiftende Beschäftigung brauchen. Das Instrument sollte auf sehr arbeitsmarktferne Personen konzentriert werden, für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung noch nicht in Frage kommt. Die geltenden Kriterien der Arbeitsgelegenheiten nach § 16 d SGB II, welche die Erfordernis von Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und öffentlichen Interesse vorschreiben, sind nicht dazu geeignet, eine Qualifizierung im Rahmen einer sinnvollen und arbeitsmarktnahen Beschäftigung zu ermöglichen. Sie sollten ersetzt werden durch die Maßgabe, dass reguläre

---

<sup>87</sup> S. 376

Arbeitsplätze nicht verdrängt werden dürfen. Die Arbeitsmarktneutralität ist über lokale Absprachen der Akteure vor Ort durch örtliche Beiräte sicherzustellen. Die im Gesetz bisher vorgenommene zeitliche Beschränkung der Förderung auf insgesamt 24 Monate innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren ist in der Praxis kontraproduktiv, dass der Zeitraum nun ausgeweitet wird, ist zu begrüßen. Das Instrument muss flexibel entsprechend der jeweiligen Fördernotwendigkeiten des Einzelfalls gestaltet werden können. Auch die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16 e SGB II muss weiterentwickelt werden, damit arbeitsmarktferne Personen nach der Durchführung einer 16d-Maßnahme durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung an den ersten Arbeitsmarkt herangeführt werden können: Der Deutsche Caritasverband plädiert für eine Erprobung des sogenannten Passiv-Aktiv-Transfers (PAT). Eine längerfristige Arbeitsmarktförderung ist sinnvoll. Nach einer Erstförderung von zwei Jahren sollte die Förderung jährlich überprüft werden. Überprüft werden sollten dabei nicht nur die Möglichkeit zur Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt, sondern auch die Fortschritte bei der sozialen Teilhabe, der Alltagsstrukturierung sowie der psychischen und physischen Stabilisierung. Entsprechend der Leistungsfähigkeit sollte auch die Höhe des Eingliederungszuschusses bestimmt werden und im Einzelfall bis zu 100 Prozent betragen. Sozialpädagogische Begleitung und die Unterstützung der Arbeitgeber muss im Rahmen der Förderung finanziert werden.

Seitens der von Armut betroffenen Menschen wurde in dem Workshop im Ministerium im Oktober 2015 darauf hingewiesen, dass die Beratung in den Jobcentern nicht individuell genug erfolgt. Häufig werde nur auf vorhandene Stellenangebote hingewiesen und nicht gezielt vermittelt. Notwendig sei ein besserer Betreuungsschlüssel und bessere Schulung und Sensibilisierung des Jobcenterpersonals für die Belange der Betroffenen.<sup>88</sup>

### **Lösung**

Der Deutsche Caritasverband fordert, die Förderung der Beschäftigung arbeitsmarktferner Menschen (§ 16e und § 16d SGB II) weiterzuentwickeln. Die Förderung muss passgenauer werden und auf die individuellen Bedarfe abgestimmt sein. Hierzu bedarf es gut qualifizierten Personals und eines hinreichend guten Betreuungsschlüssels. Dabei ist öffentlich geförderte Beschäftigung auf eine sehr enge Zielgruppe zu beschränken. Die Förderung sollte mit jährlicher Überprüfung möglichst unbefristet ausgestaltet sein und eine sozialpädagogische Begleitung integrieren. Die Förderung von derartigen Arbeitsverhältnissen bei einem Arbeitgeber sollte durch einen sog. 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.

### **Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen und Geduldeten**

Die Bundesregierung setzt bei der Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt auf Förderprogramme, Projekte und Initiativen (z. B. Integration durch Qualifizierung, Initiative Bildungsketten, Wege in Ausbildung für Flüchtlinge, Arbeitsmarktprogramm Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen). Die Förderung von Schutzsuchenden konzentriert sich dabei auf Personen mit sogenannter „guter Bleibeperspektive“, etwa beim Zugang zu Sprachkursen „im Rahmen verfügba-

---

<sup>88</sup> BMAS/ISG 2015: Dokumentation des Workshops mit von Armut Betroffenen, S. 7.

rer Kursplätze“.<sup>89</sup> Durch eine Reihe von Gesetzesänderungen (z. B. Asylbeschleunigungsgesetz, Integrationsgesetz) wurde in Teilen erreicht, mehr Rechtssicherheit für Asylbewerber(innen) und Geduldete in Ausbildung herzustellen, Wartezeiten, in denen Asylbewerber(inne)n und Geduldeten eine Beschäftigung nicht erlaubt war, zu verkürzen und die Vorrangprüfung in der Mehrheit der Regionen aufzuheben. IQ-Netzwerke unterstützen die Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen.

### **Bewertung**

Es ist positiv, dass die Bundesregierung viele Anstrengungen unternommen hat, Beschäftigungshemmnisse für Schutzsuchende und Geduldete abzubauen. Folgerichtig ist es, einen frühzeitigen Zugang zur Arbeitsmarktförderung als zentrale Voraussetzung für eine gelingende Integration zu betrachten. Diese Erkenntnis wird jedoch in den Förderprogrammen insgesamt zu wenig umgesetzt. Bspw. sind Spracherwerb und Kompetenzerfassung im Rahmen der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen mit dem Ziel einer „niedrigschwelligen Heranführung an den Arbeitsmarkt“ nicht verpflichtend vorgesehen.<sup>90</sup> Die Förderung sollte sich dabei aber nicht nur auf Spezialprogramme konzentrieren. Wichtig wäre es vor allem die Regelangebote der Arbeitsmarktförderung so umzugestalten, dass sie eine passgenaue Förderung bieten. Eine Förderung erhalten derzeit meist nur Asylsuchende mit einer sogenannten „guten Bleibeperspektive“ – also solche, die aus Ländern mit einer Anerkennungsquote von über 50 Prozent stammen. Aber auch Asylsuchende aus anderen Ländern, bspw. Afghanistan, werden zu einem großen Teil in Deutschland bleiben. Wenn sie aber über Monate oder sogar Jahre hinweg keine strukturierten Integrationsangebote erhalten, verfestigt sich die Abhängigkeit von Transferleistungen und damit steigt das Armutrisiko. An diesem Beispiel zeigt sich die Problematik einer Förderlogik der sogenannten „gute Bleibeperspektive“. Im Übrigen ist auch eine Förderung von Personen sinnvoll, die nach relativ kurzem Aufenthalt schneller wieder in ihre Heimat zurückgehen, da insbesondere in kriegszerstörten Ländern immense Aufbauarbeiten notwendig sind und die hier erworbenen Qualifikationen genutzt werden können. Für die Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland spielen Deutschkenntnisse eine bedeutende Rolle. Das Angebot von Alphabetisierungs- und Deutschkursen wurde zwar vielerorts verbessert, deckt jedoch längst nicht den Bedarf ab. Das Anerkennungsverfahren ist primär auf formale Anerkennung ausgerichtet und für die Antragsteller mit erheblichen Kosten verbunden.

### **Lösung**

Asylsuchende Personen mit einer vermeintlich „schlechten Bleibeperspektive“ müssen, sofern sie sich tatsächlich länger als sechs Monate in Deutschland aufhalten, Zugang zur Arbeitsmarktförderung erhalten. Wichtig für alle Flüchtlinge ist es, neben Spezialprogrammen auch die Regelförderinstrumente des SGB II und III für eine passgenaue Förderung weiterzuentwickeln. Notwendig ist es, berufs- und ausbildungsbegleitende Möglichkeiten zur Alphabetisierung und Sprachförderung als Regelleistung im SGB II und III bedarfsdeckend zur Verfügung zu stellen. Niedrigschwellige Angebote mit einem hohen Anteil an Alltags- und Berufsorientierung sollten praxisnah qualifizieren können und so mittelfristig eine echte Brücke in den ersten Arbeitsmarkt werden. Qualifizierung, Spracherwerb und Lebensunterhalt müssen enger miteinander verzahnt werden. Sehr wichtig ist eine Verbesserung bei den Anerkennungsverfahren von im Aus-

---

<sup>89</sup> S. 198

<sup>90</sup> S. 196

land erworbenen Berufsabschlüssen. Es muss auch schneller gehen. Hierfür müssen auch informelle und non-formale Kompetenzen zügiger geprüft und Teilqualifikationen anerkannt werden. Sicherergestellt muss eine hinreichende Finanzierung der Förderung.

### **Erwerbsbeteiligung im Lebensverlauf - Weiterbildung**

Im Bericht wird herausgearbeitet, dass Qualifikation, Kompetenzen und die Teilnahme an berufsspezifischer Weiterbildung unmittelbaren Einfluss auf die Beschäftigungsfähigkeit und damit verbunden auf den materiellen Wohlstand Einfluss hat. Digitalisierung und eine sich hierdurch verändernde Arbeitswelt machen eine Anpassung der Fähigkeiten unumgänglich.

### **Bewertung**

Die Bundesregierung geht von der These aus, dass von der Digitalisierung vor allem mittlere Qualifikationsbereiche betroffen sein werden, während die Pole – gering und hoch Qualifizierte – profitieren werden. Es wird konstatiert, dass eine solche Polarisierung zu einem Rückgang der Mittelschicht und einer steigender Ungleichheit führen“ wird.<sup>91</sup> Das IAB geht in neueren Forschungen jedoch auch davon aus, dass von Substitutionseffekten durch die Digitalisierung auch Helferberufe neben Fachkraftberufen betroffen sein werden. Deswegen kommt gerade der (Weiter-)Bildung zukünftig eine ganz besondere Bedeutung zu. Dies gilt sowohl für Geringqualifizierte, als auch für Fachkräfte“.<sup>92</sup> Im Bericht wird gut herausgearbeitet, dass jedoch eine soziale Ungleichheit in der Weiterbildungsbeteiligung besteht. Erwerbstätige nehmen häufiger teil als Arbeitslose. Entscheidend ist auch der Bildungsgrad. Die Teilnahmequote schwankt zwischen einem hohen Bildungsgrad (62 Prozent) und einem niedrigen Bildungsgrad (32 Prozent).<sup>93</sup> Ältere Erwerbstätige nehmen seltener an Weiterbildung teil als Jüngere. Auch atypischbeschäftigte Personen nehmen seltener an Weiterbildung teil.<sup>94</sup> Die Bundesregierung hat erkannt, dass die Weiterbildung gerade für geringqualifizierte, langzeitarbeitslose und ältere Arbeitnehmer verbessert werden muss. Hier setzt das im August 2016 verabschiedete Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz (AWStG) an. Mit dem Sonderprogramm IFLAS der Bundesagentur werden geringqualifizierte Arbeitslose in den Blick genommen, wobei insbesondere Menschen mit Migrationshintergrund und Berufsrückkehrer angesprochen werden.<sup>95</sup> Zudem steht das Programm WeGebAu zur Verfügung, welches nun bis Ende 2019 verlängert wurde.<sup>96</sup> Problematisch ist es jedoch, dass gerade im Bereich der Grundversicherung für Arbeitsuchende (SGB II) keine zusätzlichen Finanzmittel für die Stärkung der beruflichen Weiterbildung bereitgestellt werden. Notwendig wären auch modulare Programme, die auf die spezifischen Bedürfnisse von Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen ausgerichtet sind. Auch die Gruppe der Flüchtlinge muss spezifisch in den Blick genommen werden.

---

<sup>91</sup> S. 74

<sup>92</sup> Dengler, Katharina/ Matthes, Britta: folgen der Digitalisierung für die Arbeitswelt. Substitutionspotenziale von Berufen in Deutschland. IAB Forschungsbericht 11/2015, S. 22.

<sup>93</sup> S. 391

<sup>94</sup> S. 393

<sup>95</sup> S: 396 f.

<sup>96</sup> S. 397

### **Lösung**

Die Dokumentation des BMAS Workshops mit von Armut Betroffenen zeigt, dass die im Regelbedarf vorgesehenen Kostenanteile für Weiterbildung von 1,28 Euro nicht ausreichend sind, um sich weiterzubilden.<sup>97</sup> Die bestehenden Weiterbildungsförderprogramme müssen langfristig fortgeführt werden und in den Kapazitäten erweitert werden. Notwendig ist es, insbesondere im SGB II die Finanzmittel für die Weiterbildung zu erhöhen. Die Bildungsinstrumente müssen auf die Bedürfnisse von benachteiligten Personengruppen zugeschnitten werden. Sinnvoll ist es, die Förderung auch auf Flüchtlinge zu erweitern.

## **6. Armut und soziale Teilhabe von Familien**

### **Verbesserung der Bildungschancen für Kinder und Jugendliche in Familien mit Armutsgefährdung**

Der deutlich erkennbare Zusammenhang zwischen Armutsrisiko und Bildungschancen trägt maßgeblich dazu bei, dass Armutsgefährdung an die nachkommende Generation weitergegeben wird. Gleichzeitig ist die Gesellschaft vor dem Hintergrund des demografischen Wandels mehr denn je darauf angewiesen, dass die heranwachsende Generation möglichst gut qualifiziert wird, denn sie wird in den kommenden Jahrzehnten erhebliche Lasten zu tragen haben.

### **Bewertung**

Der Deutsche Caritasverband beobachtet mit Sorge, dass die hohe Korrelation zwischen einem Armutsrisiko der Familie und deutlich schlechteren Bildungschancen der Kinder fortbesteht. Kinder aus von Armut bedrohten Familien weisen darüber hinaus einen schlechteren Gesundheitszustand und geringere soziale Teilhabe auf als Kinder aus finanziell besser abgesicherten Familien. Dies betrifft Kinder aus Familien mit nur einem Elternteil, mit Migrationshintergrund oder mit zwei oder mehr Kindern in besonderer Weise.

### **Lösung**

Zum Thema Bildungschancen wird auf das diesbezügliche Kapitel „Armut und Bildung“ in der vorliegenden Stellungnahme verwiesen.

### **Verbesserung der monetären Unterstützung für Familien mit erhöhtem Armutsrisiko**

Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zeigt wie bereits der 4. Bericht, dass Familien mit mehr als zwei Kindern, Alleinerziehende und Familien mit Migrationshintergrund ein deutlich erhöhtes Armutsrisiko aufweisen. Diese Gruppen sind mehr als andere auf Leistungen der wirtschaftlichen Grundsicherung nach dem SGB II angewiesen. Die vorgelagerten Sicherungssysteme, insbesondere der Kinderzuschlag und der Unterhaltsvorschuss, zeigen keine ausreichende Wirkung. Die Zahl der Familien, die Kinderzuschlag beziehen, ist innerhalb der letzten fünf Jahre von 130.000 auf 100.000 zurückgegangen. Die Überschneidungsquote von Arbeitslosengeld II in Verbindung mit Sozialgeld einerseits und Unterhaltsvorschuss andererseits liegt nach einer aktuellen Schätzung des Statistischen Bundesamtes bei 87%. Das Wohngeld wurde zum 01.01.2016 deutlich erhöht. Die Auswirkungen sind im aktuellen Armuts- und Reichtumsbericht noch nicht abgebildet.

---

<sup>97</sup> BMAS/ISG 2015: Dokumentation des Workshops mit von Armut Betroffenen, S.2.

Der Unterhaltsvorschuss soll im kommenden Jahr deutlich ausgebaut werden. Die Altersgrenze von 12 Jahren soll entfallen. Die Beschränkung auf maximal 72 Monate soll ebenfalls entfallen.

### **Bewertung**

Ein besonderes Problem liegt darin, dass die sozialrechtlichen Rahmenbedingungen ein Faktor sind, der neue Partnerschaften allein erziehender Eltern belastet. Das gilt vor allem für die Partnerkindereinstandspflicht im SGB II, die dazu führt, dass ein neuer Partner, der mit einem allein erziehenden Elternteil zusammenzieht, dessen Kinder in einem solchen Maß wirtschaftlich unterstützen muss, dass er gegebenenfalls selbst bedürftig wird. Er muss dann selbst Arbeitslosengeld II beantragen und sich den Restriktionen, die mit dem Bezug dieser Leistungen verbunden sind, aussetzen.

Auch beim Unterhaltsvorschussgesetz ist problematisch, dass der alleinerziehende Elternteil bei Wiederheirat den Anspruch auf Unterhaltsvorschuss verliert, obwohl der Ehepartner der Mutter oder des Vaters dem Kind gegenüber nicht unterhaltspflichtig wird.

Das nach wie vor wichtigste Leistungssystem zur Bekämpfung von Armut – die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II – ist durch unverändert bestehende und erhebliche Mängel im Vollzug, aber auch durch sehr weitgehende und starre Vorschriften zur Leistungskürzung (Sanktion) in hohem Maß belastet. Beziehende von Leistungen nach dem SGB II empfinden allein die Tatsache des Leistungsbezuges als stigmatisierend.

Die deutliche Erhöhung des Wohngeldes zum 01.01.2016 ist ein wichtiger Schritt. Der Bezug von Wohngeld entfaltet keine stigmatisierenden Effekte. Gerade angesichts der erheblichen Steigerungen der Mieten in einer großen Zahl der deutschen Städte ist die Anhebung des Wohngeldes ein wichtiger Schritt zur Stärkung von Sicherungssystemen, die der Grundsicherung für Arbeitsuchende vorgelagert sind. Das gilt vor allem für die deutliche Anhebung der Höchstbeträge für zu berücksichtigende Mieten.

Alleinerziehende sind besonders von der Regelung in § 6a Abs. 3 BKGG betroffen. Nach dieser Regelung vermindert sich der Kinderzuschlag um das Einkommen des Kindes. Unterhalt des anderen Elternteils ist ebenso wie Unterhaltsvorschuss nach dem Unterhaltsvorschussgesetz Einkommen des Kindes. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung von allein erziehenden Eltern einerseits und zusammenlebenden Eltern andererseits. Während das Einkommen zusammenlebender Eltern, mit dem sie ihre Kinder unterhalten, Einkommen der Eltern im Sinne von § 6a BKGG bleibt und deshalb nicht zu 100 % vom Kinderzuschlag abgezogen wird, gilt für Alleinerziehende etwas anderes: das Einkommen des unterhaltspflichtigen Elternteils wird als Unterhalt an das Kind – nicht an den allein erziehenden Elternteil – gezahlt. Wegen der Regelung in § 6a Abs. 3 BKGG führt dies dazu, dass der Kinderzuschlag in Höhe des Unterhalts bzw. des Unterhaltsvorschusses gekürzt wird. Im Fall einer Halbwaisenrente gilt dasselbe.

Daneben kann Kinderzuschlag nur bezogen werden, wenn das Einkommen der Eltern sich innerhalb eines durch das Gesetz definierten Korridors bewegt. Wenn das Höchsteinkommen überschritten wird, entfällt der Kinderzuschlag ganz. Dies führt dazu, dass eine Steigerung des Erwerbseinkommens bewirken kann, dass das Nettoeinkommen der Familie sinkt (sogenannte Abbruchkante des Kinderzuschlags).

## **Lösung**

Die Weiterentwicklung der Armutsbekämpfung muss zuerst diejenigen Gruppen in den Blick nehmen, die von einem besonders hohen Armutsrisiko betroffen sind, also alleinerziehende Eltern, Familien mit mehr als zwei Kindern und Familien mit Migrationshintergrund. Wirksame Armutsbekämpfung zieht an den drei Strängen Geld, Bildung und Infrastruktur: Sie verbessert erstens die monetäre Situation von Familien mit hohem Armutsrisiko, zweitens erhöht sie die Bildungschancen für benachteiligte Kinder und Jugendliche, drittens sorgt sie für eine Infrastruktur, die Familien unterstützt. Die Wirksamkeit dieser drei Stränge kann sich erst dann wirklich entfalten, wenn sie einander befruchten und verstärken können:

Das System der monetären Leistungen für Familien sollte bewirken, dass Familien möglichst nicht nur deshalb auf das System der Grundsicherung für Arbeitsuchende verwiesen werden, weil sie nicht über ein ausreichendes Einkommen verfügen, ihre Kinder angemessen zu unterhalten. Angst vor Armut darf kein Grund dafür sein, sich gegen Kinder zu entscheiden.

### **a) Weiterentwicklung des Kinderzuschlages**

Der Armuts- und Reichtumsbericht zeigt auf, dass die Höhe des Kinderzuschlags nicht mit der Entwicklung der Regelsätze Schritt gehalten hat. Der Kinderzuschlag sollte erhöht und gleichzeitig dynamisiert werden.

Der Einkommenskorrridor sollte entfallen. An seine Stelle sollte ein Wahlrecht treten, das es betroffenen Familien ermöglicht, sich zwischen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und Kinderzuschlag zu entscheiden. Die Mindesteinkommensgrenze sollte entfallen. Wenn das Einkommen zu niedrig ist, sind Familien ohnehin auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen. Die Höchsteinkommensgrenze sollte ebenfalls abgeschafft werden. Stattdessen sollte der Kinderzuschlag mit steigenden Einkommen abschmelzen, so dass keine Abbruchkante mehr verbleibt. Dies würde dazu führen, dass es sich in jeder Einkommenssituation lohnt, mehr zu verdienen.

Zukünftig sollen vermehrt auch Alleinerziehende Zugang zum Kinderzuschlag haben. Dafür sind Einkünfte und Vermögen des Kindes zukünftig anders zu behandeln: sie sollen nicht mehr dem Kind, sondern dem Kindergeldberechtigten Elternteil wie dessen Erwerbseinkommen und Vermögen zugerechnet bzw. behandelt werden. Das gilt insbesondere für Kinderunterhaltsleistungen, Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz und Waisenrente. Das Kindergeld und das Wohngeld bleiben weiterhin als Einkommen unberücksichtigt. Der Deutsche Caritasverband hat dazu detaillierte Vorschläge unterbreitet.<sup>98</sup>

### **b) Weiterentwicklung des Unterhaltsvorschusses**

Der Anspruch auf Unterhaltsvorschuss sollte für die gesamte Zeit der Minderjährigkeit des Kindes bestehen. Die Altersgrenze von 12 Jahren sollte ebenso wie die Höchstbezugsdauer von 72 Monaten entfallen. Dies entspricht auch einem aktuellen Gesetzesvorhaben des BMFSFJ. Darüber hinaus sollte der Anspruch auf Unterhaltsvorschuss des Kindes nicht entfallen, wenn der alleinerziehende Elternteil (wieder) heiratet. Außerdem sollte die Anrechnung des Kindergeldes der Regelung im Unterhaltsrecht angeglichen werden. Danach ist nur das hälftige Kindergeld auf den Mindestunterhalt nach § 1612 a BGB anzurechnen. Dies würde dazu führen,

---

<sup>98</sup> Caritas-Position zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung vom 11.12.2014  
<https://www.caritas.de/cms/contents/caritas.de/medien/dokumente/stellungnahmen/141202-stellungnahme/141202-kinderzuschlag-position-dcv.pdf?d=a&f=pdf>

dass sich der Unterhaltsvorschuss um 95 € monatlich erhöhen würde.<sup>99</sup> Der Deutsche Caritasverband empfiehlt, im aktuellen Gesetzgebungsverfahren auch diese Chancen aufzugreifen. Das Problem der Überschneidungsquote von Unterhaltsvorschuss einerseits und Arbeitslosengeld II andererseits würde durch eine Verbesserung des Unterhaltsvorschusses und der Weiterentwicklung des Kinderzuschlages zwar nicht gelöst, aber immerhin reduziert. Im Übrigen wäre darüber nachzudenken, Unterhaltsvorschuss und Arbeitslosengeld II in Verbindung mit Sozialgeld alternativ und nicht kumulativ zu gewähren, um Doppelstrukturen der Verwaltung zu vermeiden und so auch Kosten einzusparen (wie es beim Wohngeld bereits der Fall ist).

#### **c) Abschaffung der Partnerkinder-Einstandspflicht**

Die Einstandspflicht für Partnerkinder, die erst mit dem Fortentwicklungsgesetz vom 20.07.2006 in das SGB II Einzug hielt, ist zu streichen. Dazu ist die zum 01.08.2006 in Kraft getretene Änderung des § 9 Abs. 2 Satz 2 SGB II zurückzunehmen und die Vorschrift wieder in ihrer ursprünglichen Fassung in Kraft zu setzen. Der Deutsche Caritasverband weist darauf hin, dass der deutsche Sozialgerichtstag § 9 Abs. 2 Satz 2 SGB II in der seit 01.08.2006 in Kraft befindlichen Fassung für verfassungswidrig hält.<sup>100</sup>

#### **d) Einkommensabhängige Kindergrundsicherung**

Perspektivisch sollte der Kinderzuschlag zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung weiter entwickelt werden. Das monetäre Sicherungssystem für einkommensschwache Familien sollte so ausgestaltet werden, dass stigmatisierende Effekte vermieden werden. Dazu wird es erforderlich sein, das Kopfteilsprinzip, nach dem die Unterkunftskosten innerhalb der Familie verteilt werden, wenn Leistungen der wirtschaftlichen Grundsicherung bezogen werden, infrage zu stellen. Voraussetzung für eine einkommensabhängige und sachgerechte Kindergrundsicherung, die Kinderarmut wirksam bekämpft, ist, dass der Bedarf von Kindern und Jugendlichen sachgerecht beziffert wird. Das erfordert insbesondere, den auf Kinder und Jugendliche entfallenden Anteil der Kosten der Unterkunft in angemessener Weise zu beziffern.

#### **Entwicklung und Ausbau einer familienunterstützenden Infrastruktur**

Trotz der erheblichen Anstrengungen, die für den Ausbau der Kindertagesstätten und von Ganztagschulen unternommen wurden, ist der weitere Ausbau einer Infrastruktur, die Familien unterstützt, erforderlich.

#### **Bewertung**

Der Deutsche Caritasverband teilt die Einschätzung, dass Erwerbstätigkeit das beste Instrument ist, um Armutsrisiko zu vermeiden. Familienunfreundliche Arbeitszeiten sowie eine unzureichende unterstützende Infrastruktur setzen den Chancen für die Erwerbsbeteiligung insbesondere von Müttern jedoch Grenzen. Eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung erfordert eine Entlastung, die zum Beispiel durch längere Öffnungszeiten von Kindertagesstätten, Ganztagschulen, Hausaufgabenbetreuung in den Schulen und außerschulische Bildungsangebote mög-

---

<sup>99</sup> Caritas-Position zum Unterhaltsvorschuss vom 28.01.2013  
[https://www.caritas.de/cms/contents/caritasde/medien/dokumente/stellungnahmen/2013-01-28stellungna/2013-01-28\\_stellungnahme\\_unterhaltsvorschuss.pdf?d=a&f=pdf](https://www.caritas.de/cms/contents/caritasde/medien/dokumente/stellungnahmen/2013-01-28stellungna/2013-01-28_stellungnahme_unterhaltsvorschuss.pdf?d=a&f=pdf)

<sup>100</sup> Stellungnahme des Deutschen Sozialgerichtstages, [http://www.harald-thome.de/media/files/1-BvR-1083-09\\_Stellungnahme-20110630\\_reinschriftdoc.pdf](http://www.harald-thome.de/media/files/1-BvR-1083-09_Stellungnahme-20110630_reinschriftdoc.pdf)

lich wird. Diese muss für Familien mit geringem Einkommen finanzierbar sein und spezifische Unterstützungsangebote für alleinerziehende Eltern bereitstellen.

### **Lösung**

Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe besteht ein breiter Konsens, dass das System der Einzelfallhilfen relativ gut ausgebaut ist, während es an präventiven Maßnahmen, die niedrigschwellig zugänglich sind, fehlt. Die JFMK hat mehrfach darauf hingewiesen, dass nun eine präventive Infrastruktur geschaffen werden muss, die besonders belastete Familien erreicht, bevor das Jugendamt überhaupt befasst wird. Dessen ungeachtet ist bis heute wenig passiert. Das SGB VIII weist bereits heute den Jugendämtern eine Gewährleistungsverantwortung für eine Infrastruktur zu, die Familien unterstützt. Hier ist insbesondere auf § 16 SGB VIII zu verweisen. In der Praxis zeigen sich jedoch erhebliche Vollzugsdefizite. Familienunterstützende Leistungen werden überwiegend als freiwillige Leistungen interpretiert, die sich in der Konkurrenz zu vielen anderen Projekten, die es politisch oft leichter haben, behaupten müssen. Angebote der Familien- und Elternbildung ressortieren oft nicht bei den Jugendämtern, sondern werden den für Familienpolitik oder Weiterbildung zuständigen Ressorts zugewiesen. Dort besteht jedoch keine gesetzlich vorgegebene Gewährleistungsverantwortung, wie sie sich aus § 16 SGB VIII ergibt.

#### **a) Stärkung der Gewährleistungsverantwortung für eine familienunterstützende Infrastruktur**

Im Zuge der anstehenden Reform des SGB VIII sollte die Gewährleistungsverantwortung der Kommunen für eine Familien unterstützende Infrastruktur gestärkt werden. Dies entspricht einer Forderung, die die JFMK mehrfach ausdrücklich formuliert hat. Eine unterstützende Infrastruktur kann nicht als individueller Rechtsanspruch ausgestaltet werden. Sie ist vielmehr niedrigschwellig zugänglich zu halten. Sie soll Familien erreichen, bevor Deprivationsrisiken sich realisieren. Sie sollte so ausgestaltet sein, dass sie nicht als Sondersystem für Gruppen mit hohem Deprivationsrisiko, sondern als selbstverständlicher Teil der im Sozialraum bestehenden Bildungsangebote und Teilhabechancen wahrgenommen wird. Dies erfordert, dass die Kommunen nachdrücklicher als bislang aufgefordert werden, sich in dieser Richtung zu engagieren. Dies kann aber nur erfolgreich sein, wenn die Kommunen auch über die wirtschaftlichen Mittel verfügen, die dafür erforderlich sind. Es besteht durchaus Anlass zur Hoffnung, dass eine nachhaltige Verbesserung einer familienunterstützenden Infrastruktur die Kosten in der Hilfe zur Erziehung mittelfristig reduzieren kann. Es liegt jedoch in der Natur präventiver Leistungen, dass Effekte auf die Kosten von Leistungen, die dann greifen, wenn Risiken sich realisiert haben, erst mit erheblicher Verzögerung eintreten und oft auch schwer unter Beweis zu stellen sind. Die Verbesserung einer präventiven Infrastruktur darf daran aber nicht scheitern.

#### **b) Entlastung für alleinerziehende Eltern**

Angesichts des heute bereits hohen und wahrscheinlich weiter steigenden Anteils von Kindern, die mit nur einem Elternteil aufwachsen und ihres hohen Armutsrisikos, ist die Entlastung allein erziehender Eltern eine vordringliche Aufgabe der Armutsbekämpfung. Eine höhere Erwerbsbeteiligung alleinerziehender Frauen und Männer ist nur zu erreichen – und auch nur sinnvoll – wenn Einelternfamilien verbesserte Betreuungsangebote für die Kinder, niedrigschwellig zu-

gängliche Bildungs- und Freizeitangebote und gegebenenfalls auch Unterstützungsangebote erhalten, die Entlastung der häuslichen Situation schaffen.

## 7. Altersarmut

### Verdeckte Armut älterer Menschen

Verdeckte Armut wird im Bericht nicht behandelt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass nach wie vor viele ältere Menschen ihren rechtlich bestehenden Anspruch auf staatliche Transferleistungen nicht in Anspruch nehmen. Die Simulationsberechnungen von Irene Becker auf Grundlage des SOEP 2007 ergaben, dass von gut einer Mio. Menschen ab 65 Jahren tatsächlich nur 340.000 Leistungen bezogen, was einer Dunkelziffer von rund zwei Dritteln Nichtinanspruchnahme entspricht.<sup>101</sup> Auch wenn möglicherweise dieser Anteil in der Zwischenzeit zurückgegangen ist, ist von einer weiterhin hohen Dunkelziffer auszugehen. Die Gründe für die Nichtinanspruchnahme sind vielfältig, z. B. fürchten ältere Menschen trotz gegenteiliger Rechtslage weiterhin, dass ihre Kinder in Regress genommen werden oder dass sie in eine billigere Wohnung umziehen müssen.

### Bewertung

Nach wie vor besteht die dringliche Aufgabe, verdeckte Armut im Alter zu bekämpfen. Der Deutsche Caritasverband fordert daher eine Informationsoffensive der Sozialämter und anderer Akteure, durch die Leistungsberechtigte über ihre Ansprüche auf Grundsicherung im Alter aufgeklärt werden. Eine transparente Darstellung der gesetzlichen Regelungen kann nämlich bestehende Ängste älterer Menschen ausräumen.<sup>102</sup>

### Menschen mit geringem Einkommen und unterbrochenen Erwerbsbiografien

Im Entwurf des Alterssicherungsberichts 2016 betont das BMAS, dass die zusätzliche Altersvorsorge in Zukunft immer wichtiger werden wird.<sup>103</sup> Die beschlossene Beitragsstabilisierung hat zur Folge, dass das Sicherungsniveau bis 2030 in der Gesetzlichen Rentenversicherung absinken wird. Die Rente der GRV ist die mit Abstand wichtigste Einkommensquelle für Rentner/innen.<sup>104</sup> Menschen mit unterbrochenen Erwerbsbiografien können oft keine auskömmlichen Rentenanwartschaften erwerben. Auch ihre Vermögenssituation ist häufig nicht so, dass der Lebensunterhalt im Alter davon bestritten werden kann. Während des Bezugs von ALG II werden keine Rentenversicherungsbeiträge gezahlt. Hinzu kommt, dass unter den Bedingungen des Leistungsbezugs praktisch keine finanziellen Spielräume für den Aufbau einer zusätzlichen Altersvorsorge gegeben sind.

### Bewertung

Menschen, die im Alter in erster Linie auf ihre Renten der GRV angewiesen sind, müssen künftig in größerem Umfang weitere Vorsorgeoptionen nutzen. Wie der Bericht zeigt, sind unter anderem Selbstständige und Personen mit unterbrochenen Erwerbsbiografien oder Geringverdiener verstärkt von Altersarmut betroffen. Die Politik ist in der Verantwortung, gerade für Men-

<sup>101</sup> [http://www.boeckler.de/impuls\\_2012\\_13\\_2.pdf](http://www.boeckler.de/impuls_2012_13_2.pdf)

<sup>102</sup> Beispielsweise vor einem Unterhaltsrückgriff auf die Kinder der Antragsteller.

<sup>103</sup> Sechster Alterssicherungsbericht der Bundesregierung (Entwurf), S. 10

<sup>104</sup> S. 416

schen in prekären Erwerbssituationen die Bedingungen so auszugestalten, dass eine zusätzliche Vorsorge möglich ist. Die Caritas begrüßt vor diesem Hintergrund die kürzlich beschlossene Stärkung der betrieblichen und privaten Altersversorgung, die darauf abzielt, die betriebliche Altersversorgung für Menschen mit geringem Einkommen sowie kleinen und mittelständischen Unternehmen attraktiver zu gestalten und somit eine bessere Verbreitung zu erreichen. Diesem Ziel dient auch der neue Freibetrag für Einkommen aus zusätzlicher Altersvorsorge im SGB XII, den die Caritas schon lange gefordert hatte. Ebenfalls positiv ist die Möglichkeit, schon ab dem 50. Lebensjahr zusätzliche Beiträge in die Rentenversicherung einzahlen zu können, um Abschläge bei vorzeitiger Inanspruchnahme der Altersrente auszugleichen. Sinnvoll wäre darüber hinaus die Möglichkeit, Lücken im Erwerbsleben nachträglich durch Beitragszahlungen schließen zu können – auch dann, wenn die Rente nicht vorzeitig in Anspruch genommen werden soll. So hatte es der Abschlussbericht der AG Flexirente vorgesehen. Zudem sollen in Zukunft Selbstständige in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden, um die Versorgungslücke bei dieser Gruppe zu schließen und gleichzeitig einen Beitrag zur Stabilisierung der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung zu leisten.<sup>105</sup> Die geplante Lebensleistungsrente bzw. Solidarrente soll Menschen, die langjährig gearbeitet haben und dennoch eine niedrige Rente erwarten, ein Einkommen im Alter garantieren, das spürbar über der Grundsicherung liegt. Ob durch eine solche Maßnahme Altersarmut in breitem Stil verhindert werden kann, hängt stark von der genauen Ausgestaltung ab. Wenn zu lange Versicherungszeiten (z. B. 35 oder 40 Jahre im aktuellen Rentenkonzept des BMAS vom November 2016) die Voraussetzung sind, wird eine solche Rente nur eine kleine Zielgruppe erreichen. Da Details noch nicht bekannt sind, muss abgewartet werden, ob die Solidarrente auch tatsächlich die Menschen erreicht, die sie am meisten benötigen. Hierzu zählen speziell Personen, die gewisse Brüche z. B. durch längere Perioden von Arbeitslosigkeit und Krankheit, in ihren Erwerbsbiografien nicht vermeiden konnten.<sup>106</sup> Zudem gilt es weiterhin, Phasen der Kindererziehung oder der Pflege von Angehörigen stärker zu honorieren, um das Armutsrisiko von Frauen zu verringern. Bezüglich der aktuellen Diskussion zu einer Anhebung des Rentenniveaus um zwei oder drei Prozentpunkte ist darauf hinzuweisen, dass die allermeisten Bezieher der Grundsicherung im Alter hiervon nicht profitieren würden, da der geringe Mehrbetrag, den sie als Bezieher kleiner Renten erhalten, bei der Berechnung der Höhe der ergänzenden Grundsicherung in voller Höhe wieder abgezogen wird.

Primäres Ziel sollte es jedoch sein, durch die Beteiligung am Erwerbsleben sowie eine geeignete Kombination verschiedener Vorsorgeformen im Rahmen des Drei-Säulen-Modells im Alter ein ausreichendes Einkommen zu erhalten und somit Grundsicherung zu vermeiden. Das umlagefinanzierte System der gesetzlichen Rentenversicherung steht aufgrund des demografischen Wandels vor großen Herausforderungen, denen die Bundesregierung durch geeignete Maßnahmen entgegenwirken muss. Es wird jedoch in Zukunft auch immer wichtiger werden, die Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung oder anderen Alterssicherungssystemen durch private Vorsorge sowie betriebliche Altersversorgung zu ergänzen. Die nur geringe Verbreitung dieser Systeme zeigt, dass hier Handlungsbedarf besteht. Ein erster Schritt ist durch das Betriebsrentenstärkungsgesetz getan. Jedoch muss auch hier noch nachgebessert werden. Der Förderbetrag für zusätzliche Arbeitgeberzuschüsse zur betrieblichen Altersversor-

---

<sup>105</sup> BMAS (2016). Das Gesamtkonzept zur Alterssicherung.

<sup>106</sup> Deutscher Caritasverband (2013). „Eckpunkte des Deutschen Caritasverbandes zur Bekämpfung von Altersarmut“.

gung bei Geringverdienenden soll beispielsweise nur für neue Beiträge geltend gemacht werden können. Hierdurch würden jedoch Arbeitgeber schlechter gestellt werden, die bereits jetzt eine freiwillige Unterstützung für Geringverdiener leisten. Diese Begrenzung sollte entsprechend aufgehoben werden.

### **Bedarfsgerechte Ausgestaltung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung**

Die Höhe der Regelsätze in der Grundsicherung muss so bestimmt werden, dass den betroffenen Menschen die Teilhabe am gesellschaftlichen und sozialen Leben möglich ist.

#### **Bewertung**

Nach Einschätzung der Caritas sind die geltenden Regelbedarfe zu niedrig bemessen. Teilhabemöglichkeiten sind nicht ausreichend gegeben. Mit den aktuellen Regelsätzen ist es in vielen Fällen nicht möglich, notwendige größere Anschaffungen wie z. B. den Kauf einer Waschmaschine oder einer Brille ohne Verschuldung zu tätigen. Der Gesetzgeber ist dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts bisher nicht nachgekommen, hier genügend Flexibilität zu schaffen. Nur bedarfsgerecht ermittelte Regelbedarfe ermöglichen den Leistungsempfängern die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

#### **Lösung**

Um den Empfänger/innen von Grundsicherungsleistungen auch die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen, müssen die Regelbedarfe realitätsgerecht ermittelt werden. Der Deutsche Caritasverband fordert, im Regelbedarf eine Flexibilitätsreserve einzurechnen und die sogenannten Weißen Waren und Sehhilfen als Einmalleistungen bereitzustellen. Zudem sollte sich der Regelbedarf an den Ausgaben der untersten 20 Prozent (derzeit: 15 Prozent) der nach ihrem Einkommen geschichteten Haushalte orientieren. Haushalte von verdeckt Armen sind aus der Referenzgruppe herauszurechnen.

### **Erwerbsminderungsrente stärken**

Das System der Erwerbsminderungsrente dient dazu, Menschen abzusichern, die ihre Erwerbstätigkeit aufgrund einer Erkrankung aufgeben bzw. einschränken müssen, bevor sie das Rentenalter erreicht haben. Das Gesetz sieht bestimmte Mechanismen vor, die verhindern sollen, dass die Erwerbsminderung als Umweg in die Frühverrentung missbraucht wird. So wird die Erwerbsminderungsrente nach neuem Recht so berechnet, als seien Rentenbeiträge bis zum Ende des 62. Lebensjahres bezahlt worden (sogen. Zurechnungszeit). Bei einem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben vor einem sog. Referenzalter (2016: 63 Jahre und 10 Monate) gibt es zudem Abschläge von bis zu 10,8 Prozent, die die Erwerbsminderungsrente gegenüber einer Rente bei Erwerbstätigkeit bis zum Renteneintrittsalter zusätzlich senken.

#### **Bewertung**

Die gerade erfolgte Erhöhung der Zurechnungszeiten (von 60 auf 62 Jahre) ist ein wichtiger Schritt, zumal das Renteneintrittsalter schrittweise bis 67 ansteigt. Eine weitere Reformoption sind die Abschläge. Viele Menschen sind trotz Erwerbsminderungsrente auf ergänzende Grundsicherung im Alter angewiesen, da die Abschläge zu einer erheblichen Senkung des Auszahlungsbetrags führen. Abschläge sind unverzichtbar, wenn sich Erwerbstätige freiwillig für einen vorzeitigen Rentenbeginn entscheiden. Wer krank ist, hat diese Option aber nicht. Aus

Sicht der Caritas sind die Abschlüsse daher nicht das geeignete Mittel, um eine missbräuchliche Inanspruchnahme zu verhindern. Diese Aufgabe kommt vielmehr einer angemessenen medizinischen Begutachtung zu. Die hohe Ablehnungsquote von 42 Prozent<sup>107</sup> bei EM-Renten-Anträgen ist ein deutliches Indiz dafür, dass die Anspruchsvoraussetzungen genau geprüft werden.

### **Lösung**

Die Caritas setzt sich für die weitere Erhöhung der Zurechnungszeiten oder eine Senkung bzw. Abschaffung der Abschlüsse ein, da kranke Menschen im Unterschied zu freiwillig in die Rente gehenden Personen keine Optionen haben. Eine angemessene medizinische Begutachtung muss sicherstellen, dass das System der Erwerbsminderung nur den Menschen zu Gute kommt, die aus gesundheitlichen Gründen wirklich zum Ausscheiden aus dem Arbeitsleben gezwungen sind.

### **Stärkung von Prävention und Rehabilitation**

Im Zuge des Flexirenten-Gesetzes wurden Leistungen der GRV im Bereich Prävention und Rehabilitation gestärkt.

### **Bewertung**

Die Caritas begrüßt die Einführung der freiwilligen berufsbezogenen Gesundheitsuntersuchung für über 45-Jährige, die Erweiterung der Teilhabeleistungen für erwerbsgeminderte Versicherte bei Aussicht auf einen neuen Arbeitsplatz und die Einführung eines Rechtsanspruchs auf eigenständige Leistungen der Prävention, Kinderrehabilitation und Nachsorge. Es muss allerdings beobachtet werden, ob das Reha-Budget künftig finanziell für die Umsetzung der Rechtsansprüche ausreicht. Art, Dauer, Umfang, Beginn und Durchführung der Leistungen werden bisher im Einzelfall allein unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erbracht. Bei der Entscheidung muss auch das Wunsch- und Wahlrecht der Versicherten mit in die Abwägung einbezogen werden.

### **Lösung**

Die Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts muss ebenfalls im Gesetzestext verankert werden.

### **Zwangsverrentung im SGB II abschaffen**

Im Zuge des Flexirentengesetzes wurde die sogenannte Unbilligkeitsverordnung dahingehend geändert, dass eine vorzeitige Rente dann nicht beantragt werden muss, wenn sie so niedrig ist, dass sie voraussichtlich durch Grundsicherungsleistungen nach dem SGB XII aufgestockt werden muss. Das ist ein wichtiger Schritt, der verhindern soll, dass Langzeitarbeitslose durch die Abschlüsse bei Frühverrentung in den Grundsicherungsbezug fallen.

### **Bewertung**

Mit den im Flexirentengesetz vorgenommenen Änderungen der Unbilligkeitsverordnung ist nicht gewährleistet, dass ältere Langzeitarbeitslose durch die Weiterentwicklung der Grundsicherungsleistungen

---

<sup>107</sup> Deutsche Rentenversicherung 2015: Statistik der Deutschen Rentenversicherung - Indikatoren zur Erwerbsminderungsrente im Zeitverlauf 2015, S. 1.

cherung oder geänderte Rahmenbedingungen langfristig nicht doch Grundsicherung im Alter in Anspruch nehmen müssen. Geänderte Rahmenbedingungen können höhere Bedarfe verursachen, zum Beispiel eine im Alter auftretende Behinderung und/oder ein notwendiger Umzug in eine teurere, ggf. behindertengerechte Wohnung. Derartige, erst später hinzutretende Bedarfe können bei der Entscheidung über die „Zwangsverrentung“ nicht berücksichtigt werden. Folge davon kann sein, dass die durch Abschläge bei der Zwangsverrentung verminderte Rente nicht mehr ausreichend ist und Grundsicherungsleistungen erforderlich werden. Zudem widerspricht die sogenannte „Zwangsverrentung“ dem Grundsatz, langzeitarbeitslose Personen in Arbeit zu vermitteln.

### **Lösung**

Der Deutsche Caritasverband spricht sich für die Abschaffung aller Regelungen zur Zwangsverrentung aus.

## **8. Armut und Gesundheit**

### **Prävention und statusabhängige Gesundheit und Pflegebedürftigkeit**

Der Bericht belegt für alle Altersgruppen den Zusammenhang von sozialer Lage und gesundheitsbezogenen Belastungen. Dabei sind Arme nicht per se kränker, aber die Erhebungen machen deutlich, dass die Chancen und Risiken für ein gesundes Leben nach wie vor sozial ungleich verteilt sind. Auch der Wandel bei den diagnostizierten Krankheiten von den traditionellen Infektionskrankheiten und den akuten Erkrankungen hin zu mehr chronischen Erkrankungen und psychischen Problemen hat sich weiter fortgesetzt. Soziale Unterschiede bestehen insbesondere in Bezug auf das Auftreten psychischer Belastungen und die Schwere von Unfällen. Kinder und Jugendliche aus Familien mit niedrigem Sozialstatus rauchen häufiger, treiben weniger Sport, sind häufiger übergewichtig und nehmen Vorsorgemaßnahmen in geringerem Maße in Anspruch.

Diese Unterschiede bleiben grundsätzlich – wenn auch in alterstypischer Ausprägung – über alle Altersphasen hinweg bestehen. Trotz stetig steigender Lebenserwartung der Gesamtbevölkerung sind die Unterschiede in der individuellen Lebenserwartung zwischen den Bevölkerungsgruppen nach sozioökonomischen Status nach wie vor gegeben. Dies steht in Verbindung mit dem häufigeren Auftreten chronischer Erkrankungen und Beschwerden, vor allem Erkrankungen des Herz-Kreislauf-Systems und des Stoffwechsels. Chronische Erkrankungen stellen gerade im mittleren Lebensalter ein hohes Armutsrisiko dar. In zahlreichen Studien werden dabei komplexe Wechselwirkungen zwischen Arbeitsbedingungen, Erwerbstätigkeit und Gesundheit nachgewiesen. Die Krankheitsbelastung von arbeitslosen Menschen ist deutlich höher als die der Erwerbstätigen. Psychische Erkrankungen sind inzwischen bei fast 42 % der Betroffenen der Grund für vorzeitige Rente. Berufe mit hohen Fehlzeiten sind durch hohe körperliche Arbeitsbelastung, ein erhöhtes Risiko für Arbeitsunfälle oder verstärkte psychische Arbeitsbelastungen gekennzeichnet.

Mit zunehmendem Alter nimmt das Risiko für Erkrankungen und gesundheitliche Beeinträchtigungen zu. Von der sozialen Lage bestimmte Unterschiede zeigen sich in der Lebenserwartung, in der Betroffenheit von chronischen Erkrankungen und auch im subjektiven Gesundheitsempfinden von Menschen in höherem Alter. Schädlicher Substanzkonsum oder eine Abhängigkeit werden bei älteren Menschen häufig nicht oder erst sehr spät diagnostiziert. Zu so-

zialen Einflüssen auf das Risiko der Pflegebedürftigkeit und auf die pflegerische Versorgung liegen bisher kaum empirische Befunde vor. Allerdings übernehmen Personen mit niedrigem sozialem Status häufiger die Pflege von Angehörigen; unterstützende Angebote für pflegende Angehörige nehmen sie jedoch seltener in Anspruch als Pflegende aus höheren Einkommenschichten.

### **Bewertung**

Im Themenbereich Gesundheit fokussieren die „Maßnahmen der Bundesregierung“ oft auf aktuelle Gesetzesänderungen (z. B. Präventionsgesetz, PSG I bis III, BTHG), deren positive Wirkungen jeweils aufgezeigt werden, obwohl deren tatsächliche Umsetzung noch aussteht und die konkreten Auswirkungen noch nicht nachgewiesen werden können. Auch wird vielfach auf die Durchführung von Modellprojekten des Bundes hingewiesen. Allerdings werden keine Aussagen dazu getroffen, wie aus den positiven und erfreulichen Projektergebnissen jeweils ein flächendeckendes Angebot entwickelt werden kann. Aus Sicht des DCV bietet vor allem das Präventionsgesetz durchaus vielfältige Ansatzpunkte für eine Verbesserung der verhaltens- und settingbezogenen Prävention und Gesundheitsförderung. Allerdings ist beim derzeitigen Stand der Umsetzung noch nicht erkennbar, in welcher Weise und in welchem Umfang welche Zielgruppen tatsächlich profitieren werden bzw. erreicht werden können. Offen scheint zudem, ob die zentrale Leistung des Präventionsgesetzes - die koordinierte Steuerung von Prävention und Gesundheitsförderung über konsenterte Gesundheitsziele und ein abgestimmtes Vorgehen der beteiligten Akteure – tatsächlich erreicht werden kann.

Dabei wird es insbesondere darauf ankommen, dass die Sozialversicherungen die kommunale Gesundheitsförderung systematisch einbeziehen und gemeinsam mit den Kommunen und Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege langfristige Strategien entwickeln. Zudem muss geprüft werden, ob und in welcher Weise Menschen der unteren Einkommensgruppe über die verstärkte Gesundheitsförderung tatsächlich erreicht werden. Dabei wird es in hohem Maße darauf ankommen, die Menschen nicht nur als „gesundheitlich defizitär und riskant“ wahrzunehmen, sondern ihre Bemühungen um Gesundheit zu wertschätzen und ihnen die Möglichkeit zu geben, ihre Ressourcen zu erkennen und einzubringen. Dem regelmäßigen Präventionsbericht der nationalen Präventionskonferenz, der erstmals in 2020 veröffentlicht werden soll, wird hier große Bedeutung zukommen.

Gefordert wird im Bericht, dass zukünftig mehr Präventionsprogramme für vulnerable Gruppen entwickelt und durchgeführt werden. Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass die Fragen der Zugänge und der Erreichbarkeit für besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen mit der erforderlichen Dringlichkeit aufgegriffen werden. Allerdings geben wir zu bedenken, dass dies nicht zu einer Flut neuer Projekte führen darf, die nach Auslaufen der Projektfinanzierung lückenhaft bleiben („Projektitis“). Vielmehr sollten die Ansätze, die sich bereits bewährt haben (Evaluation), in die Regelversorgung übernommen und bedarfsgerecht vernetzt werden.

Im Bericht werden zwar einzelne, für die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen relevante Faktoren wie sportliche Betätigung, Ernährung, die Inanspruchnahme von Gesundheitsuntersuchungen sowie Maßnahmen der Prävention und des verbesserten Zugangs zu Gesundheitsleistungen beleuchtet. Jedoch müsste dabei das elementare und prägende System der Familie besser in den Blick genommen werden. Die Fähigkeiten zur Bewältigung eines Lebensalltags mit Kindern und die Fähigkeiten zur Kommunikation in der Familie sollten stärker berücksichtigt werden. Bereits bestehende Ansätze und Programme, die frühzeitig in der Familie ansetzen,

wie z. B. die Frühen Hilfen, das Haushaltsorganisationstraining (HOT) zur Alltagsbewältigung sollten stärker unterstützt und gefördert werden. Sie sind zudem zu integrieren in Ansätze der Sozialraumorientierung und der Quartiersarbeit, um niedrigschwellige und diskriminierungsfreie Zugänge zu eröffnen.

Dabei sollten auch Familien mit einem alleinerziehenden Elternteil besonders in den Blick genommen werden. Sie haben ein deutlich erhöhtes Armutsrisiko. Zudem weist der 14. Kinder- und Jugendbericht aus, dass im Vergleich mit zur „klassischen“ Kleinfamilie eine „alleinerziehende Vaterschaft bzw. eine alleinerziehende Mutterschaft viel häufiger mit einer niedrigen Gesundheitseinschätzung, einer geringeren Lebenszufriedenheit, multipler wiederkehrender Gesundheitsbeschwerden sowie einer unterdurchschnittlichen mentalen Gesundheit belastet“ ist (30.01.2013; Dt. Bundestag, S. 150/151, Drucksache 17/12200).

Das Thema Gesundheit wird im Bericht für die heterogene Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund nur in Teil A Kap. V.3.3 unter den Aspekten von Asyl und Flucht aufgegriffen. Der überwiegende Teil der Menschen mit Migrationshintergrund, deren Anteil an der Gesamtbevölkerung fast 20 % beträgt, wird im Hinblick auf den Zusammenhang von Armut und Gesundheit in den einschlägigen Kapiteln in Teil B des Berichtes nicht behandelt. Dabei ist jedoch zu beachten, dass auch Menschen mit Migrationshintergrund sich bezüglich des gesundheitlichen Zustandes, der Gesundheitsrisiken und der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen nach ihrem sozioökonomischen Status unterscheiden. Menschen mit Migrationshintergrund gehen häufiger einer schlechter bezahlten oder gesundheitsgefährdenden Arbeit nach oder haben häufiger eine weniger gute Ausbildung als der Durchschnitt der Gesamtbevölkerung. Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass der Faktor Migration für den gesundheitlichen Status und die Inanspruchnahme gesundheitlicher Leistungen auch unabhängig vom sozioökonomischen Status bedeutsam ist und sich nachteilig auf die gesundheitliche Situation auswirkt.

Angesichts der Zunahme an chronischen Erkrankungen und psychischen Störungen über alle Altersgruppen hinweg, sollte neben der Prävention und Gesundheitsförderung auch der Bereich der medizinischen Rehabilitation deutlicher berücksichtigt und insgesamt gestärkt werden. Der Bereich der Rehabilitation umfasst eine Vielzahl von Maßnahmen zur Teilhabesicherung und zur Verhinderung von Arbeits- bzw. Erwerbslosigkeit. Hier müssten insbesondere Personen in Berufen angesprochen werden, die aufgrund der körperlichen und/oder psychischen Belastungen die höchsten Fehlzeiten ausweisen. Auch angesichts der zunehmenden Lebenserwartung und der längeren Lebensarbeitszeit wird der Rehabilitation zukünftig größere Bedeutung in der gesundheitlichen Versorgung zukommen (müssen).

Der Bericht weist zahlreiche Maßnahmen zur gesundheitlichen Prävention und Gesundheitsförderung im betrieblichen Setting aus. Darüber hinaus werden erfreulicherweise auch strukturelle und projektbezogene Maßnahmen zur Gesundheitsförderung für arbeitslose Menschen im Leistungsbezug des SGB II aufgeführt (Dialog zum Thema Arbeitslosigkeit und Gesundheit; Netzwerke für Aktivierung, Beratung und Chancen; Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt). Offen ist auch hier derzeit noch, welche Verbesserungen der gesundheitlichen Teilhabe für langzeitarbeitslose Menschen hierdurch tatsächlich erreicht werden können. Daher sollten die genannten Maßnahmen dringend evaluiert werden.

Der Zusammenhang zwischen sozialer Lage, Pflegebedürftigkeit und pflegerischer Versorgung wurde bisher empirisch kaum untersucht, dies ist ein Defizit der Gesundheits- und Sozialforschung. Angesichts der prognostizierten Zunahme an pflegebedürftigen Menschen sind die

Wechselwirkungen in diesen Bereichen jedoch hoch relevant, um ggfs. gezielte Maßnahmen der Beratung und Unterstützung einleiten zu können.

Im Hinblick auf die Situation pflegender Angehöriger mit geringem Einkommen ist die verbesserte rentenversicherungsrechtliche Berücksichtigung der Pflegezeiten eine wichtige und richtige Maßnahme, sie reicht aus Sicht des DCV jedoch nicht aus. Denn die Ansprüche sinken prozentual, wenn der Pflegebedürftige das Pflegegeld mit Sachleistungen der ambulanten häuslichen Pflege kombiniert. Dahinter steht das Bild, dass die pflegende Person auch in einem geringeren Umfang tätig werden würde – in etwa vergleichbar mit einer Teilzeittätigkeit. Das ist aber mitnichten so.

### **Lösung**

Im Hinblick auf die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen sollte dem elementaren und prägenden System der Familie besondere Beachtung zukommen. Die Fähigkeiten zur Bewältigung eines Lebensalltags mit Kindern und die Fähigkeiten zur Kommunikation in der Familie sind stärker zu unterstützen und zu fördern. Die Kooperation von Gesundheitshilfe sowie Kinder- und Jugendhilfe müssen forciert werden, damit Kinder und Jugendliche in ihren Familien durch die präventiven Leistungen der Frühen Hilfen, familienunterstützende Leistungen zur Alltagsbewältigung, durch psychosoziale Entlastung wie Familienerholungs- und Rehabilitationsmaßnahmen für Eltern und Kinder gestärkt werden und wieder genügend Ressourcen entwickeln, ihr Leben gut zu meistern. Dazu brauchen Ärzte und Gesundheitsdienste mehr Wissen über die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe.

Die gesundheitliche Situation von Menschen mit Migrationshintergrund und die damit verbundenen Teilhabesrisiken sollten im Bericht breiter aufgenommen werden. Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung, der Dienste und Einrichtungen muss weiter vorangebracht werden, damit Menschen mit Migrationshintergrund – neben der Kuration und Rehabilitation – insbesondere Maßnahmen der Prävention und Gesundheitsförderung besser in Anspruch nehmen können.

Der Zusammenhang von sozialer Lage, Pflegebedürftigkeit und der Pflegeversorgung soll in der Gesundheitsforschung stärker berücksichtigt werden. Um die Versorgung und Begleitung von schwerstkranken und sterbenden Menschen tatsächlich an allen Orten, an denen Menschen sterben, zu verbessern, sind die personellen Kapazitäten der Pflegekräfte in den stationären Pflegeeinrichtungen bedarfsgerecht auszubauen. Die im Hospiz- und Palliativgesetz verankerten zusätzlichen Kapazitäten im Rahmen der Versorgungsplanung am Lebensende sind hierzu nicht ausreichend.

Auswirkungen von Stoffen mit Suchtpotenzial (Alkohol, Medikamente) werden bei älteren und alten Menschen häufig als Alterserscheinung fehlinterpretiert. Um suchstoffbezogene Probleme frühzeitiger zu erkennen, müssen niedergelassene Ärzte hierfür sensibilisiert werden und der Konsum von Alkohol und die Medikamentierung systematisch in die Patientenanamnese aufgenommen werden.

Angehörige geben für die Pflege häufig ihre Erwerbsarbeit auf oder reduzieren diese. Dies hat gravierende Folgen für die Rente. Zur Vermeidung von Altersarmut ist die soziale Sicherung von pflegenden Angehörigen in der Rentenversicherung zu verbessern. Insbesondere sind auch die Angehörigen von pflegebedürftigen Menschen im Pflegegrad 1 in die soziale Sicherung von Pflegepersonen einzubeziehen.

In der Gesundheits- und Sozialforschung sollte verstärkt untersucht werden, wie sich die sozioökonomischen Einflüsse über die Zeit hinweg verändern und bereits verändert haben. Entspre-

chende Studien gibt es hierzu bisher kaum; die wenigen Untersuchungen weisen eher eine Tendenz zur Vergrößerung der gesundheitlichen Ungleichheit aus.<sup>108</sup> (vgl. Unger und Schulze, 2013).

### **Gesundheitliche Versorgung von Flüchtlingen**

Der Bericht geht zu Recht auf den Zusammenhang von Armut und gesundheitlicher Versorgung bei Schutzsuchenden und Schutzberechtigten ein. Denn eine fehlende Diagnostik von Erkrankungen oder eine fehlende bzw. mangelhafte gesundheitliche Versorgung hat Auswirkungen auf die gesellschaftliche Teilhabe dieser Menschen.

Im Bericht wird darauf hingewiesen, dass im Bereich der gesundheitlichen Versorgung von „Flüchtlingen“, insbesondere bei Kindern von Asylsuchenden, bei Schutzsuchenden mit psychischen Erkrankungen und bei Schutzsuchenden mit Körperbehinderungen Handlungsbedarf besteht. Als Handlungsansätze werden professionelle und qualifizierte Sprachvermittlung, niederschwellige Unterstützungsangebote und eine barrierefreie Gestaltung von Unterkünften angesprochen.

### **Bewertung**

Im Bericht wird nicht erwähnt, dass Deutschland gemäß Art. 21 ff EU-Aufnahmerichtlinie seit vielen Jahren verpflichtet ist, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Asylsuchender (u.a. von Personen mit psychischen Störungen, von Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben) festzustellen und deren Versorgung zu gewährleisten. Eine Umsetzung dieser Vorgaben, in Form einer systematischen Feststellung der besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Asylsuchender, ist Voraussetzung dafür, dass die Betroffenen eine adäquate medizinische und psychologische Behandlung oder Betreuung erhalten können. Bisher wurden die Vorgaben der Richtlinie in Deutschland nicht in der notwendigen Weise umgesetzt.

Des Weiteren fehlt die Erwähnung, dass die Gesundheitsversorgung u. a. von Schutzsuchenden, Geduldeten und Menschen mit bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln, die im Leistungsbezug nach Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) sind, in den ersten 15 Monaten des Leistungsbezugs stark eingeschränkt ist. Die Betroffenen erhalten gemäß AsylbLG (meist) erst bei akuten Erkrankungen und nur bei Erkrankungen mit Schmerzzuständen die notwendige ärztliche und zahnärztliche Versorgung. Sonstige Behandlungen stehen im Ermessen der Behörden, werden aber nur gewährt, soweit sie „zur Sicherung (...) der Gesundheit unerlässlich“ sind. Die Bewilligungspraxis ist folglich sehr unterschiedlich, die Behörden werden mit Entscheidungserfordernissen konfrontiert, die ihren Kompetenzen nicht entsprechen.

### **Lösung**

Eine systematische frühzeitige Identifizierung von Schutzsuchenden mit besonderen Bedürfnissen (gemäß der EU-Aufnahmerichtlinie) muss umgesetzt werden. Schutzsuchende, Personen in Duldung und Menschen mit einem humanitären Aufenthaltstitel müssen bedarfsdeckenden Zugang zu Angeboten gesundheitsbezogener Prävention, Gesundheitsförderung, gesundheitlicher Versorgung sowie der Rehabilitation erhalten. Angebote zur psychosozialen Versorgung

---

<sup>108</sup> Unger, R., Schulze A. (2013): Können wir (alle) überhaupt länger arbeiten. Trends in der gesunden Lebenserwartung nach Sozialschichten in Deutschland; In: Comparative Population Studies, Jg. 38, Heft 3, S. 545-556

von Schutzsuchenden müssen weiter ausgebaut werden. Auch diese Menschen müssen Zugang zu einer bedarfsgerechten Gesundheitsversorgung haben. Notwendige wie auch präventive Leistungen dürfen nicht wegen des ausländerrechtlichen Status verweigert werden.

### **Mitgliedschaft in der gesetzlichen Krankenversicherung bei Personen mit nicht dauerhaftem Leistungsbezug SGB II**

Wohnungslose Menschen erhalten oftmals sogenannte Tagessätze, die häufig von den Fachberatungsstellen der Wohnungslosenhilfe ausgezahlt werden. Die Fachberatungsstelle rechnet am Monatsbeginn rückwirkend den vergangenen Monat mit dem zuständigen Jobcenter ab. Aufgrund dieser Abrechnung zahlt das Jobcenter den monatlichen Pauschalbeitrag an die Krankenversicherung. Die Betroffenen werden von den Jobcentern sodann wieder bei der Krankenversicherung abgemeldet, weil sie von einem lediglich vorübergehenden Bezug von ALG II ausgehen. Dies führt dazu, dass sie ständig (rückwirkend) an- und wieder abgemeldet werden, weshalb die Betroffenen keine Krankenversicherungskarte erhalten, obwohl sie versichert sind. Eine weitere Folge dieser Praxis ist, dass Krankenhäuser oder niedergelassene Ärzte, die eine (Notfall-)Behandlung anmelden, die Auskunft erhalten, dass betroffene Patienten nicht versichert seien, obwohl sie im Leistungsbezug stehen. Oft werden auch in den optierenden Kommunen die sogenannten Tagessätze ausgezahlt. Dort wird meist keine Krankenversicherung finanziert und stattdessen auf Behandlungsscheine verwiesen.

### **Bewertung**

Durch diese vielfach geübte Praxis werden wohnungslose Menschen, die ihre Leistungen nach dem SGB II in Form von Tagessätzen erhalten und häufig ihren Aufenthaltsort wechseln, faktisch vom Zugang zu Krankenversicherungsleistungen ausgeschlossen bzw. der Zugang wird erheblich erschwert. Die Jobcenter und Krankenkassen müssen beim Vorliegen der Versicherungspflicht nach § 5 SGB V gewährleisten, dass versicherungspflichtige Personen auch den vollen Zugang zum Leistungsspektrum der gesetzlichen Krankenversicherung erhalten. Das Jobcenter hat durch eine entsprechende Anmeldung bei der Krankenkasse dafür zu sorgen, dass der Bezug von Tagessätzen nicht zu Nachteilen führt. Die Krankenkasse muss die Versicherungskarte ausstellen und an den Versicherten herausgeben.

### **Lösung**

Die Caritas fordert eine Klarstellung in den fachlichen Hinweisen der BA, dass das Jobcenter, das die Pauschale für den Monat als zeitlich erstes örtlich zuständiges Jobcenter zahlt, nicht gleichzeitig eine Abmeldung vornimmt. Es muss davon ausgegangen werden, dass der betreffende Hilfesuchende zunächst weiter - also auch für den Folgemonat - berechtigt ist, Leistungen nach dem SGB II zu beziehen. Die Krankenversicherung muss jedenfalls die Beantragung bzw. Ausstellung einer KV-Karte ermöglichen.

## **9. Armut und Behinderung**

### **Bundesteilhabegesetz verbessern**

Die Grundlage für die Betrachtung der Situation von Menschen mit Behinderungen und zu entwickelnder Handlungsoptionen ist das Ziel der vollständigen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe in einer inklusiven Gesellschaft nach Maßgabe der UN-BRK, die seit März 2009 in

Deutschland gilt. Menschen mit Behinderungen sind überdurchschnittlich oft erwerbslos und somit arm oder von Armut bedroht. Besonders benachteiligt sind Frauen mit Behinderungen. Im Bundesteilhabegesetz sind Maßnahmen vorgesehen, die einerseits präventiv einem Ausscheiden aus dem Berufsleben vorbeugen sollen und zum anderen die Chancen der Berufstätigkeit von Menschen mit Behinderung erhöhen sollen, wie z. B. das Budget für Arbeit oder Unterstützung bei der Berufsbildung. Im Rahmen der „Initiative Inklusion“ sollen verschiedene Maßnahmen und Projekte Arbeitgeber bei der Beschäftigung und beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderung unterstützen. Zudem wurden die Grenzen für den Einkommens- und Vermögenseinsatz beim Bezug von Leistungen der Eingliederungshilfe erhöht.

### **Bewertung**

Die im Zusammenhang mit dem Bundesteilhabegesetz genannten Instrumente sind ein erster Schritt, um die beruflichen Chancen und die ökonomische Situation von Menschen mit Behinderungen zu verbessern. Zu begrüßen ist, dass durch präventive Maßnahmen und eine verbesserte Zusammenarbeit der Rehabilitationsträger einer drohenden Erwerbslosigkeit von Menschen mit Behinderungen entgegen gewirkt werden soll.

Das Budget für Arbeit ist ein sinnvoller Anreiz, es wird jedoch nur einem vergleichsweise überschaubaren, leistungsfähigen Personenkreis dabei helfen, auf dem ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Nicht erwähnt wurde im Bericht die Gruppe von Menschen mit Schwerst- und Mehrfachbehinderungen, die bisher und auch zukünftig gänzlich von der Teilhabe am Arbeitsleben ausgeschlossen sind, weil sie nicht das geforderte „Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ erbringen. Damit erhalten sie gar nicht erst die Chance, ein Erwerbseinkommen zu erzielen, auch nicht in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung. Sie sind dauerhaft auf unterhaltssichernde Leistungen angewiesen.

Die Verbesserungen bei der Einkommens- und Vermögensanrechnung im BTHG sind positiv. Sehr zu begrüßen ist, dass ab 2020 die Anrechnung von Partnereinkommen und –vermögen gänzlich entfallen soll. Dennoch verbleibt Menschen, die Leistungen der Eingliederungshilfe beziehen, durch den zu zahlenden Eigenbeitrag am Monatsende weiterhin ein deutlich geringerer Betrag von ihrem Einkommen übrig, als Menschen, die nicht auf Unterstützung angewiesen sind.

### **Lösung**

Das „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ ist im Bundesteilhabegesetz zu streichen. Allen Menschen mit Behinderung soll die Möglichkeit offen stehen, durch Arbeit persönliche Unabhängigkeit und Selbstbestätigung<sup>109</sup> zu erfahren.

Im Sinne eines echten Nachteilsausgleichs sollte die Eingliederungshilfe vollständig beitragsfrei gewährt werden. Dies würde die ökonomische Situation von Menschen, die Leistungen der Eingliederungshilfe beziehen, zusätzlich zu den im BTHG gefassten Beschlüssen verbessern.

---

<sup>109</sup> S. 468

## 10. Armut und Migration

### Soziale Mobilität von Menschen mit Migrationshintergrund

Im Bericht ist Soziale Mobilität als „das durchschnittliche Risiko, armutsgefährdet zu werden, und die Chancen, diesem Zustand aus eigener Kraft zu entkommen“ definiert.<sup>110</sup> Der Bericht deutet an verschiedenen Stellen an, dass strukturelle Diskriminierung die Chancen für Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland einschränkt, etwa bei Stellenbewerbungen durch einen türkischen Namen.<sup>111</sup> Zur Beseitigung von Diskriminierung werden Maßnahmen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Bereich der Bildung genannt.<sup>112</sup> Programme zur Unterstützung von Diversity Management und interkultureller Öffnung in Gesellschaft und Wirtschaft bleiben jedoch auf die Nennung einzelner Maßnahmen beschränkt.<sup>113</sup>

### Bewertung

21°% der Bevölkerung in Deutschland haben einen Migrationshintergrund, davon sind 11,5°% Menschen mit deutscher Staatsbürgerschaft und 9,5°% Ausländer(innen). Nicht jeder Mensch mit Migrationshintergrund ist gleichermaßen von einer Benachteiligung betroffen. Ausschlaggebend sind vielmehr das Herkunftsland, aus dem eine Person stammt, bzw. offensichtliche Merkmale wie die Hautfarbe. In einer Gesellschaft, in der für alle Menschen, unabhängig von ihrer Herkunft gleiche Teilhabe möglich sein soll, muss Chancengerechtigkeit gelten und insbesondere ein diskriminierungsfreier Zugang zu Bildung und Möglichkeiten der Erwerbstätigkeit gegeben sein. Wenn Merkmale, wie ein „türkisch klingender Nachname“, weiterhin in erheblichem Umfang Teilhabechancen von Menschen einschränken können, sind weitere Anstrengungen zum Abbau von Vorbehalten und Diskriminierung auf struktureller Ebene notwendig.

### Lösung

Der aktuelle Stand von Handlungsempfehlungen der Diskriminierungsforschung muss im Bericht aufgegriffen werden. Weiter müssten die Diskriminierungserfahrungen, die Lücken im Diskriminierungsschutz und die Handlungsvorschläge berücksichtigt werden, die der 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration „Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland“ von 2016 aufzeigt. Auch die Ergebnisse des Bildungsberichts „Bildung in Deutschland 2016“, der die Benachteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund im Bildungsbereich beschreibt und Lösungsansätze benennt, muss einbezogen werden. Zur Weiter-(Entwicklung) von wirksamen Programmen, die soziale Mobilität von Menschen mit Migrationshintergrund fördern, sind weitere Untersuchungen erforderlich, die einen differenzierteren Blick auf Diskriminierungsaspekte von Personen aus verschiedenen Herkunftsländern legen. In diesem Zusammenhang wären auch wissenschaftliche Erkenntnisse begrüßenswert, welche die besondere Situation von Frauen mit Migrationshintergrund beim Zugang zur Erwerbstätigkeit betrachten.

---

<sup>110</sup> S. 336

<sup>111</sup> S. 289

<sup>112</sup> S. 189

<sup>113</sup> S. 200 und 203

### **Materielle Situation von Flüchtlingen**

Die materielle Versorgung von Schutzsuchenden wie auch Geduldeten basiert anders als bei Schutzberechtigten auf den Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG), wobei für Schutzsuchende nach 15 Monaten eine Gleichstellung mit Leistungsempfängern des SGB XII erfolgt. Unter der Überschrift „Materielle Situation und Arbeitsmarktintegration“ beschränkt sich der Bericht weitgehend auf Fragen der Erwerbstätigkeit. Erst im Zusammenhang mit den Maßnahmen der Bundesregierung werden das Asylbewerberleistungsgesetz und die verschiedenen Änderungen im Berichtszeitraum thematisiert.

### **Bewertung**

Von vielen Schutzsuchenden kann gerade in der Anfangsphase aufgrund ihrer körperlichen und psychischen Verfassung, aber auch der Erfordernis des Spracherwerbs, nicht erwartet werden, dass sie unmittelbar auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen. Ohne die große Bedeutung der Arbeitsmarktintegration in Zweifel zu ziehen, wirft die Schwerpunktsetzung des Berichts daher an dieser Stelle Fragen auf. Schutzsuchende sind auf eine angemessene soziale Sicherung angewiesen. Im Jahr 2012 verpflichtete das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber zu einer transparenten und bedarfsgerechten Bemessung der Leistungssätze und stellte klar, dass die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums keine Abstriche aus migrationspolitischen Erwägungen zulässt. Auch mit dem Hinweis im Bericht, die Leistungsfähigkeit des Fürsorgeleistungssystems angesichts der besonderen Herausforderungen durch die Flüchtlingssituation im Jahr 2015 zu erhalten, ist dieses Existenzminimum nicht einzuschränken. Die Grundsicherungsleistungen nach AsylbLG liegen derzeit generell unter dem Regelsatz nach SGB II oder SGB XII und können je nach aufenthaltsrechtlicher Situation noch weiter eingeschränkt sein. Dies wirft aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes Fragen auf, ob es sich bei den momentanen bzw. den zur Neufestsetzung der Grundsicherungsleistungen geplanten Regelungen in Umsetzung der Kriterien des Bundesverfassungsgerichts tatsächlich um eine bedarfsgerechte Bemessung handelt.

### **Lösung**

Der Deutsche Caritasverband spricht sich seit langem für eine Aufhebung des AsylbLG und eine Überführung der Personengruppen in die Hilfesysteme der Bücher II und XII des Sozialgesetzbuches aus. Hierzu wurden bereits konkrete Schritte vorgeschlagen.

### **Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität**

Wie bereits kritisiert, enthält der Bericht keine dezidierten Aussagen zur Situation von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität. Dabei unterliegen diese Personen im täglichen Leben großen Einschränkungen. So ist die gesundheitliche Versorgung von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität nach wie vor schlecht. Weils sie stets Gefahr laufen, dass ihre Daten an die Ausländerbehörde übermittelt werden, haben sie kaum Möglichkeit, Rechte einzuklagen (z. B. ausstehenden Arbeitslohn) oder gegen Ausbeutung (z. B. Mietwucher) vorzugehen. Speziell für Kinder stellt sich die Herausforderung des Schulbesuchs trotz der Aufhebung der Übermittlungspflicht durch teilweise fehlende Kenntnisse und fehlerhafte Rechtsanwendung bei Schulen und Behörden.

### **Bewertung**

Für diese Personen muss ein massiv erhöhtes auch langfristiges Armutsrisiko angenommen werden. Gerade der fehlende Schulbesuch prägt das gesamte Leben eines Menschen und schreibt Armut fest – unabhängig davon, in welchem Land und mit welchem ausländerrechtlichen Status eine Person zukünftig lebt. Ähnlich langfristig wirkt eine fehlende bzw. mangelhafte gesundheitliche Versorgung.

### **Lösung**

Die Verantwortlichen auf Bundes- und Landesebene sind aufgerufen, Lösungen für diese Gruppe in prekären Lebensverhältnissen zu finden. Während es sich beispielsweise bei der Frage des Schulbesuchs vor allem um eine Umsetzungsfrage handelt, die durch Schulung und Sensibilisierungsmaßnahmen auf örtlicher Ebene angegangen werden muss, besteht an anderer Stelle Handlungsbedarf für den Gesetzgeber. So bedarf es einer dauerhaften Lösung für die gesundheitliche Versorgung dieser Menschen. Zudem muss es ermöglicht werden, dass Menschen ihnen zustehende Rechte ohne Angst vor einem zusätzlichen Entdeckungsrisiko einklagen können.

## **11. Wohnen und Wohnungslosigkeit**

### **Wohnen ist ein Menschenrecht**

#### **Situation**

Die Situation auf dem Wohnungsmarkt sowie die wachsende Wohnkostenbelastung von einkommensschwachen Haushalten werden im Bericht dargestellt. Auch die Maßnahmen der Bundesregierung in diesem Bereich sind umfassend beschrieben. Hierzu gehört neben der Umsetzung verschiedener Gesetzesmaßnahmen im Bereich der Subjekt- und Objektförderung sowie der verstärkten finanziellen Unterstützung des sozialen Wohnungsbaus auch die Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren auf dem Wohnungsmarkt. Es wird dargestellt, dass besonders bei armutsgefährdeten Haushalten die Wohnkostenbelastung mit dem Mietniveau sehr deutlich ansteigt und das verfügbare Einkommen nach Abzug der Wohnkosten entsprechend sinkt. In Konsequenz zu den ansteigenden Kosten müssen sich diese Haushalte beim Wohnraum einschränken oder in günstigere, meist entlegene und weniger attraktive Quartiere umziehen. Daraus folgende Segregationstendenzen sind für das Überwinden von Armut auf vielfache Weise hinderlich.

#### **Bewertung**

Der Hinweis auf Segregationstendenzen in den angespannten Wohnungsmärkten, die das Überwinden von Armut auf vielfache Weise erschweren, ist wichtig.

Die Maßnahmen der Bundesregierung, mit denen versucht wird den Bau von preisgünstigem Wohnraum zu fördern, sind nicht so umfassend und zielführend, dass sie eine ausreichende Versorgung mit Wohnraum für Menschen mit niedrigem Einkommen aktuell oder perspektivisch ermöglichen. Hier sind auch die Länder und Kommunen verstärkt gefordert. Die Erhöhung des Wohngelds und die Erhöhung der Wohnraumförderung sind dabei richtige Schritte. Allerdings stößt die Objektförderung bei der Unterstützung von Privatinvestoren an Grenzen, wenn es um die Förderung günstigen Wohnraums oder von Sozialwohnungen mit langer Bindungsfrist geht.

Dies ist für private Investoren nur bei einer deutlich höheren finanziellen Förderung attraktiv. Zur Ergänzung des privaten Mietwohnungsmarktes wäre eine stärkere Aktivität kommunaler Wohnungsbaugenossenschaften hilfreich.

### **Lösung**

Da es durch die aktuellen Kreditkonditionen schwierig ist, mögliche private Investoren für den Bau von Wohnungen mit langfristiger Mietpreisbindung zu gewinnen, müssen über die aktuellen Möglichkeiten öffentlich geförderten Wohnungsbaus hinaus, weitere Maßnahmen ergriffen werden, damit Investoren genossenschaftliche Initiativen oder andere Initiativen ergreifen. Bund, Länder und Kommunen sind gefordert in einer konzertierten Aktion diese Gruppen zu unterstützen und Rahmenbedingungen für die Errichtung bzw. den Erhalt von preisgünstigem Wohnraum zu schaffen.

Maßnahmen können in diesem Zusammenhang folgende Punkte sein: Ungenutztes Bauland im Eigentum des Bundes und der öffentlichen Träger muss zur Wohnbebauung zur Verfügung gestellt werden. Es bedarf einer gesetzlichen Änderung des § 1 des Gesetzes über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG), damit die Ziele des langfristig gebundenen Mietwohnungsbaus bei der Verwertung und der Vergabe von Grundstücken berücksichtigt werden. Gruppen und Initiativen, die entsprechenden Wohnraum schaffen, sind besonders zu berücksichtigen. Des Weiteren sollen Bürgschaften der öffentlichen Träger für Gruppen und Initiativen, die langfristig gebundenem Mietwohnraum schaffen, bei der Vergabe von Bankkrediten ermöglicht werden. Der Gesetzgeber muss darüber hinaus bei der Gewährung der Grundsicherung für bundeseinheitliche Rahmenbedingungen für die Bestimmung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung unter Berücksichtigung regionaler Preisunterschiede sorgen. Vor Ort muss eine zeitnahe Dynamisierung der Unterkunfts-kosten erfolgen. Für die Bestimmung der Angemessenheit der Unterkunfts-kosten muss der jeweilige Einzelfall maßgeblich sein. Richtwerte sind nicht als Kappungsgrenze, sondern als Nichtprüfungsgrenze zu verstehen. Sie sind so hoch anzusetzen, dass die Leistungsberechtigten eine reale Chance haben, Wohnungen innerhalb dieser Grenze zu finden.

### **Wohnsituation von Kindern und Jugendlichen**

Der Bericht geht auch auf die Wohnsituation von Kindern und Jugendlichen ein. Zur Darstellung der Situation zum Thema Wohnen und Wohnumfeld von Kindern und Jugendlichen wird der UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Industrieländern, der im Jahr 2013 erstmals vergleichende Analysen zum Themenbereich Wohnen und Umwelt enthielt, herangezogen. Dabei werden zwei Kategorien betrachtet: die direkte Wohnsituation sowie das erweiterte Wohnumfeld nach sozialen Aspekten und Umweltgesichtspunkten.

### **Bewertung**

Die Bedeutung des Wohnumfelds hinsichtlich sozialer Faktoren und Umweltfaktoren wird im Bericht zu Recht als Bestandteil der Wohnsituation und Wohnqualität zusammengefasst. Dabei beziehen sich die vorgeschlagenen Maßnahmen der Bundesregierung auf die Stabilisierung und Entwicklung des Wohnumfelds aus der Perspektive der Städtebauförderung. Die ressortübergreifende Strategie „Soziale Stadt“ zielt hier in die richtige Richtung. Unabdingbar ist zudem jedoch, die über diese Förderkulisse initiierten soziale Infrastrukturen und Maßnahmen

des Quartiermanagement sowie der quartiersbezogenen sozialen Arbeit über die entsprechenden anderen Ressorts zu verstetigen.

Nicht hinreichend beschrieben wird die Situation wohnungsloser Kinder und Jugendlicher. Entsprechend setzt sich der Bericht auch nicht mit den Gründen hierfür auseinander.

### **Lösung**

Der Bund ist gemeinsam mit den Ländern und Kommunen aufgefordert, weitere Instrumente zum Erhalt und zur Schaffung von langfristig gebundenem preisgünstigem Wohnraum zu erarbeiten und umzusetzen. Weiterhin ist es notwendig, das Wohngeld grundsätzlich zu dynamisieren, um dieses der Grundsicherung vorgelagerte Hilfesystem zu stärken. Die Maßnahmen der Städtebauförderung insbesondere des Programms „Soziale Stadt“ müssen über die baulich-infrastrukturelle Aufwertung hinaus mit der Entwicklung des Wohnumfelds und mit Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation der Bewohner/innen verbunden werden. Die Anschlussfähigkeit des Programms „Soziale Stadt“ (Städtebauförderung) mit Programmen und Strategien anderer Ressorts (insbes. BMFSFJ, BMAS) ist sicherzustellen.

Darüberhinausgehende Forderungen der Wohnungslosenhilfe zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit bei Jugendlichen wurden in dem Papier „Position Wohnungslosenhilfe - Prävention von Wohnungslosigkeit und Verbesserung bestehender Hilfesysteme“ dargelegt. Wichtig ist hier vor allem eine trägerübergreifende Zusammenarbeit an Schnittstellen der Sozialleistungsgesetzbücher. Auf regionaler Ebene sollen durch die beteiligten Träger der Sozialgesetzbücher II, III, VIII und XII gemeinsame Anlaufstellen für Jugendliche geschaffen werden, an denen alle Förder- und Hilfsangebote gebündelt sind (One-Stop-Government). Es sollen Fallkonferenzen auf regionaler bzw. kommunaler Ebene eingesetzt werden. Die Hilfen nach § 41 SGB VIII für junge Erwachsene bis 27 Jahre sollen durch die zuständigen Leistungsträger des SGB VIII auch tatsächlich bereitgestellt werden.

Die Problematik wohnungsloser Kinder und Jugendlicher sollte im Bericht behandelt werden.

### **Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit**

Der Bereich „Wohnungslosigkeit“ wird in einem Kapitel zu den altersübergreifenden Armutsrisiken behandelt. Erläutert werden die Lebenslagen von wohnungslosen Menschen. Darüber hinaus werden die Schätzungen der Zahl der Wohnungslosen und die Statistik der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe referiert. Dargestellt werden die sozio-demografischen Daten Wohnungsloser und die Gründe für Wohnungslosigkeit. Weiterhin werden Aufbau und Struktur des Hilfesystems für Wohnungslose sowie die Zuständigkeit der Kommunen und Landkreise bei unfreiwilliger Obdachlosigkeit nach Ordnungsrecht beschrieben.

Bei den Maßnahmen zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit wird an die Kommunen bzw. im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung an die Länder verwiesen. Es wird festgehalten, dass die Arbeit der BAG Wohnungslosenhilfe finanziert wird. Auf Bundesebene hat das BMAS ein Gutachten zur „Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)“ vergeben, dessen Ergebnisse 2017 vorgestellt werden sollen. Zudem wird angekündigt, dass die Bundesregierung eine Machbarkeitsstudie in Auftrag geben will, um alternative (insbes. methodische) Herangehensweisen zur Schätzung von Wohnungslosigkeit zu eruieren. Weiterhin werden die

deutschen Projekte im Rahmen des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) aufgeführt.

### **Bewertung**

Im Bericht wird aufgezeigt, dass gemäß der Daten der BAG W die Zahl der Wohnungslosen in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Seit 2010 wird ein starker Anstieg festgestellt. Die BAG W zählt 2014 335.000 betroffene Personen. Die Darstellung und Bearbeitung des Themas sollte stärker auf Maßnahmen zur Unterstützung von Menschen in Wohnungsnot ausgerichtet werden.

Der Bund hat durch seine Gesetzgebungskompetenz im SGB II durchaus Einfluss auf die Entstehung bzw. Vermeidung von Wohnungslosigkeit: Die verschärften Sanktionen im Bereich der unter-25-Jährigen führen zu Risiken der Entstehung von Wohnungslosigkeit bei diesem Personenkreis. Weiterhin kann die Überwindung von Wohnungslosigkeit erschwert sein, wenn die Kosten der Unterkunft, die für Empfänger(innen) von staatlichen Transferleistungen anerkannt werden, nicht den Bedingungen des örtlichen Mietmarktes entsprechen und Hilfeberechtigte nicht in der Lage sind, ihre Rechte in ausreichendem Maße durchzusetzen.

### **Lösung**

Das Wohngeld muss grundsätzlich dynamisiert werden. Die Erstellung einer Bundesstatistik zur Wohnungslosigkeit und ihrer Hintergründe muss zeitnah umgesetzt werden. Bei Sanktionen der Jobcenter sind die Kosten der Unterkunft zwingend auszunehmen, da dadurch Wohnungslosigkeit entstehen kann. Es müssen gesetzliche Grundlagen zur Schaffung und Absicherung von Gesundheitshilfen für Wohnungslose geschaffen werden.

### **Wohnen Schutzsuchender und Schutzberechtigter**

Unter der Überschrift „Die Auswirkungen von Asyl- und Flüchtlingsmigration auf Armut und Ungleichheit“ wird im Bericht das Thema Wohnen angesprochen. Mit Blick auf Schutzsuchende wird darauf hingewiesen, dass die Unterbringung unter dem Gesichtspunkt der sozialen Teilhabe eine relevante Herausforderung ist. Wohnen – auch in Übergangsunterkünften – müsse mehr sein als „ein Dach über dem Kopf“.<sup>114</sup> In diesem Zusammenhang werden Vor- und Nachteile von Gemeinschaftsunterkünften und Privatwohnungen angeführt. Mit Blick auf anerkannte Flüchtlinge werden unter anderem die Vermeidung von Konkurrenzen auf dem Wohnungsmarkt und die Wohnsitzauflage thematisiert.

### **Bewertung**

Der Bericht geht zu Recht auf den Zusammenhang von Armut und Wohnen bei Schutzsuchenden und Schutzberechtigten ein. Die Wohnraumversorgung beeinflusst nicht unwesentlich die Integrationschancen sowie die mittel- und langfristigen Perspektiven in Deutschland und steht damit in engem Zusammenhang mit dem individuellen Armutsrisiko.

Uneingeschränkt zu begrüßen ist die Einschätzung, wonach Wohnen mehr sein muss als „ein Dach über dem Kopf“. Trotz vielfältiger Bemühungen der örtlichen Verantwortungsträger ist dieser Grundsatz in Deutschland nicht überall verwirklicht. Teilweise müssen Menschen nach wie vor unter schlechten Bedingungen in provisorischen (Massen-)Unterkünften leben. Die Su-

---

<sup>114</sup> S. 185

che nach Wohnraum außerhalb von Flüchtlingsunterkünften muss unterstützt werden, um einen Auszug frühzeitig zu ermöglichen.

Der Grundsatz, im Bereich des Wohnungsmarktes Strukturen statt spezifische Zielgruppen in den Blick zu nehmen, ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes grundsätzlich zu begrüßen. Bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und benachteiligte Quartiere zu fördern, vermeidet Konkurrenzen zwischen unterschiedlichen (in der Regel armutsgefährdeten) Personen.

Obwohl es (armuts-)politisch nachvollziehbar ist, eine Ansiedlung in Ballungsräumen mit Wohnraumproblemen und/oder einem problematischen Arbeitsmarkt zu verhindern, sieht der Deutsche Caritasverband bei der Wohnsitzauflage für Schutzberechtigte Probleme: Da sie die Rechte und die Lebensgestaltung der Betroffenen erheblich einschränkt, droht sie zum Integrationshemmnis zu werden.

### **Lösung**

Es bedarf einer gemeinsamen Anstrengung von Bund, Ländern, Kommunen und Betreibern, um die Qualität der Unterbringung in Deutschland weiter nachhaltig zu verbessern. Vielfältige Konzepte – unter anderem vom Deutschen Caritasverband – liegen vor. Speziell der Bereich Auszugsmanagement aus Flüchtlingsunterkünften müsste in den Blick genommen werden.

Anstatt einer verpflichtenden Wohnsitzauflage sollte aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes die Ansiedlung in Regionen, die von Zuwanderung profitieren können, durch Anreize gefördert werden. Weiterhin muss in strukturschwachen Räumen die Infrastruktur gefördert werden, damit Integration möglich ist.

## **12. Überschuldung**

### **Entwicklung im Berichtszeitraum, soziodemografische Merkmale von Überschuldeten und Überschuldungsgründe**

Der Bericht konstatiert für die letzten Jahre eine Zunahme der Anzahl der überschuldeten Personen und Haushalte. Es lässt sich gleichzeitig eine Abnahme der durchschnittlichen Schuldenhöhe auf 34.400 Euro feststellen.

Besonders alleinlebende Männer und alleinerziehende Frauen nehmen laut Bericht Beratung zu ihren Schulden in Anspruch. Laut der Überschuldungstatistik haben Ratsuchende einen geringeren sozioökonomischen Status und niedrigere Bildungsabschlüsse als die Durchschnittsbevölkerung.

Als Hauptursachen für Überschuldung werden Arbeitslosigkeit, geringe Einkommen, persönliche Schicksalsschläge wie Trennung, Scheidung, Tod des/der Partner/in, Erkrankung, Suchtkrankheit und Unfälle, gescheiterte Selbständigkeit sowie unwirtschaftliche Haushaltsführung benannt. Die Bedeutung von Arbeitslosigkeit als Hauptgrund für Überschuldung ist gemäß dem Bericht in den letzten Jahren gesunken, während Einkommensarmut angestiegen ist. Bei jungen Ratsuchenden spielt laut Bericht unwirtschaftliche Haushaltsführung eine größere Rolle als in anderen Altersphasen.

### **Bewertung**

Die Überschuldungstatistik ergibt wertvolle Hinweise zur Entwicklung, zu den Dynamiken, zur Struktur, zu den Auslösern und zu den Gründen für Überschuldung. Sie ist jedoch aus folgen-

den Gründen nicht zwingend repräsentativ für die Gesamtgruppe der überschuldeten Menschen:

Eine Reihe von Personen nehmen die Dienste von Schuldnerberatungsstellen nicht in Anspruch, obwohl sie überschuldet sind. Nicht alle Beratungsfälle sind zwangsläufig überschuldet.<sup>115</sup> Weiterhin haben nicht alle überschuldeten Personen gleichermaßen Zugang zum Beratungsangebot. Die Beratung für Rentner, Selbständige und Erwerbstätige wird in manchen Regionen nicht refinanziert, mit der Folge, dass diese Personenkreise wegen begrenzter Eigenmittel der Träger häufig nicht gleichermaßen beraten werden können. Empfänger/innen von ALG II könnten deshalb in der Statistik überrepräsentiert sein. Darauf deuten bspw. die Zahlen der Caritas-Online-Beratung zum Thema Schulden hin. Hier gibt es keine diesbezüglichen Beschränkungen und der Anteil von Erwerbstätigen unter den Ratsuchenden ist deutlich höher (49,9 % gegenüber 31,8 %).

Einige Auslöser und Ursachen bleiben im Bericht außen vor, obwohl sie im Einzelfall von großer Bedeutung sein können. Dazu zählen etwa die unterschiedlichen Vergabepraktiken der Institute bei Dispokrediten oder uneinheitliche Verfahrensweisen beim Pfändungsschutzkonto.

### **Lösung**

Wie im letzten Abschnitt bereits angeführt, sind zusätzliche Forschungsanstrengungen für ein besseres Verständnis der Entstehung von Überschuldungssituationen unabdingbar.

Bei den möglichen Ursachen und Gründen für Überschuldung sollte der Beitrag der Praktiken der Banken bei der Kreditvergabe und beim P-Konto zur Genese von Überschuldungssituationen zusätzlich in den Blick genommen werden.

## **Vermeidung von Überschuldung und Maßnahmen der Bundesregierung**

### **Bericht**

Der Bericht führt aus, dass Überschuldungssituationen für Betroffene weitreichende Konsequenzen haben, darunter Armut, gesundheitliche und psychische Probleme bis hin zu Ersatzfreiheitsstrafen wegen nicht bezahlter Geldstrafen.

Zur Vermeidung von Überschuldung wird im Bericht auf die Vermittlung von Finanzkompetenz und auf Aufklärung gesetzt.

Bei bereits aufgetretenen Überschuldungssituationen kommt den Beratungsangeboten kommunaler Träger, der Freien Wohlfahrtspflege und der Verbraucherverbände eine Schlüsselrolle zu.

### **Bewertung**

Eine praxisorientierte finanzielle Allgemeinbildung ist notwendig, um mit den zunehmend komplexeren Anforderungen des Wirtschaftslebens aufgeklärt und kritisch umgehen zu können.

Bei Beziehern von geringen Einkommen und Sozialleistungen ist es erforderlich, das Sozialleistungsrecht und den Pfändungsschutz so aufeinander abzustimmen, dass das Existenzminimum in allen Konstellationen gewahrt bleibt.

Der Bedarf an Schuldnerberatung kann mit den vorhandenen Beratungskapazitäten bei weitem nicht gedeckt werden. Vielerorts bestehen lange Wartezeiten bis zum Beginn der Beratung.

---

<sup>115</sup> Siehe II.7 Überschuldung (A07)

### **Lösung**

Allgemeinbildung in Finanzangelegenheiten sollte verbindlich in die entsprechenden Curricula bzw. die Bildungsstandards der Grund- und weiterführenden Schulen aufgenommen werden.

Der Gesetzgeber sollte einen Rechtsanspruch auf Schuldnerberatung einführen. Bei der Ausgestaltung ist dabei darauf zu achten, dass Ver- und Überschuldete niedrighschwellig und zeitnah Zugang zur notwendigen Beratung erhalten. Zur Refinanzierung könnte eine finanzielle Beteiligung der Kreditwirtschaft in Erwägung gezogen werden.

Da sich Überschuldung im Sinne der im Bericht verwendeten Definition nicht immer vermeiden lassen wird, gilt es das Pfändungsschutzrecht so weiter zu entwickeln, dass damit das Existenzminimum unter allen Umständen gewahrt bleibt. Zu denken wäre bspw. an eine Begrenzung der Aufrechnungsmöglichkeiten bei debitorisch geführten Konten.

Bei der 2014 vorgenommenen Reform des Privatinsolvenzverfahrens deutet vieles darauf hin, dass gerade auch Ratsuchende der Schuldnerberatungsstellen noch zu wenig von den neu eingeführten Möglichkeiten der Verfahrensverkürzung profitieren konnten. Bei einer künftigen Fortentwicklung sollten verkürzte Verfahren auch für wirtschaftlich Schwächere nutzbar werden, um Armutskarrieren zu vermeiden.

## **13. Teilhabechancen straffälliger Menschen**

### **Sozialversicherung der Gefangenen**

Die Zeit der Strafhaft ist eine in vollem Umfang rentenversicherungslose Zeit. Während der Strafverbüßung werden weder Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt noch gilt diese Zeit als Berücksichtigungs-, Anrechnungs- oder Zurechnungszeit (§§ 57 bis 59 SGB VI). Zur Frage der Rentenversicherung für Arbeit im Strafvollzug wird im Bericht auf eine Arbeitsgruppe verwiesen, die seit etwa einem Jahr im Auftrag des Strafvollzugsausschusses der Länder nach einer Lösung sucht.

### **Bewertung**

Die rentenversicherungsfreie Zeit der Strafhaft kann dazu führen, dass ein unter Umständen erheblicher Teil der Lebensarbeitszeit trotz Heranziehung zur Arbeit in der Strafhaft für die Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversorgung unberücksichtigt bleibt. Neben Einbußen in der Rentenhöhe können Rentenansprüche so häufig an der Nichterfüllung von Wartezeiten (§ 50 Abs. 2 bis 5 SGB VI) scheitern. Zudem können bereits erworbene Anwartschaften auf eine Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit aufgrund der Nichterfüllung der besonderen versicherungsrechtlichen Voraussetzungen verloren gehen (§ 43 Abs. 1 Nr. 2, § 44 Abs. 1 Nr. 2 SGB VI).

### **Lösung**

Der Deutsche Caritasverband<sup>116</sup>, wie auch andere Verbände<sup>117</sup> fordern seit langem die Einbeziehung der Gefangenen in das System der staatlichen Rentenversicherung. Der Bund sollte darauf hinwirken, dass die Arbeitsgruppe dazu bald ein tragfähiges Konzept vorlegt. Die Rege-

---

<sup>116</sup> Vgl. Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes vom 29.10.2015.

<sup>117</sup> U.a. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Einbeziehung arbeitender Gefangener in die gesetzliche Rentenversicherung vom 15.06.2016, Thesenpapier „Einbeziehung der Strafgefangenen in die Rentenversicherung“, der BAG-S, des Deutschen Vereins und des Komitees für Grundrechte vom 09.11.2016.

lung muss dazu geeignet sein, dass länger inhaftierte Gefangene Rentenansprüche erwerben, die sie vor Altersarmut schützen. Anknüpfungspunkt für die Leistung von Beiträgen sollen alle im Vollzugsplan festgelegten verpflichtenden Aktivitäten sein. In Anbetracht der zur Bemessung ungeeigneten geringen Verdienste der Gefangenen sollten die Beiträge vollständig – d. h. sowohl der Arbeitgeber- als auch der Arbeitnehmerbeitrag – durch die Länder auf Basis einer angemessenen Bezugsgröße im Verhältnis zum Durchschnittsverdienst aller Rentenbeitragszahler getragen werden. Auch Strafgefangene, die unverschuldet keiner Arbeit nachgehen oder eine Ausbildung absolvieren, sollten in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden. Diese Zeiten der Strafverbüßung sollen als beitragsfreie Anrechnungszeiten gelten, die dazu führen, dass bereits erworbene Anwartschaften erhalten bleiben.<sup>118</sup>

### **Bemessung von Tagessätzen für Geldstrafen**

Ein Teil der zu einer Geldstrafe Verurteilten ist nicht in der Lage, die Strafe zu zahlen, weil sie nur über ein Einkommen im Sozialhilfe- bzw. Grundsicherungsbereich verfügen. Eine Geldstrafe wird in Tagessätzen verhängt; die Höhe eines Tagessatzes richtet sich nach den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen des Straftäters.

### **Bewertung**

Die Problematik von zu hoch angesetzten Tagessätzen bei Geldstrafen wird im Bericht nicht erwähnt. Die Praxis zeigt, dass das zur Bemessung regelmäßig angewandte Nettoeinkommensprinzip bei Empfängern von Arbeitslosengeld II und Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII häufig zu einer Unterdeckung des Existenzminimums führt.

### **Lösung**

Der Deutsche Caritasverband ist der Ansicht, dass die Höhe der Geldstrafe so bemessen sein muss, dass der/die Verurteilte in der Lage ist, sie zu bezahlen, ohne dass sein/ihr Existenzminimum dadurch zu stark beeinträchtigt ist. Für Sozialleistungsempfänger ohne ergänzendes Einkommen und Vermögen bedeutet dies, dass lediglich der Teil der Leistungen des Regelbedarfs, der für die soziale Teilhabe vorgesehen ist, für die Geldstrafe herangezogen werden darf.<sup>119</sup>

## **14. Freiwilliges Engagement**

### **Freiwilliges Engagement von Benachteiligten**

Im Bericht werden insbesondere die Zahlen aus dem aktuellen Freiwilligensurvey herangezogen, um über den Indikator „gesellschaftliche Teilhabe“ armutsbezogene Aussagen zu treffen. Wie schon vergleichbare Untersuchungen in der Vergangenheit<sup>120</sup> belegen auch die Daten im jüngsten Freiwilligensurvey deutliche Unterschiede im freiwilligen Engagement zwischen Gruppen unterschiedlicher sozioökonomischer Lage. Zusammengefasst lässt sich sagen: mit der Intensität der individuellen Einschränkungen in den Bereichen Bildung und Einkommen nimmt das freiwillige Engagement ab. Auch körperliche Beeinträchtigungen oder ein Migrationshinter-

<sup>118</sup> Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins.

<sup>119</sup> Vgl. Position zur Höhe von Tagessätzen bei Geldstrafen für Menschen im Bezug von Transferleistungen des Deutschen Caritasverbandes vom 09.07.2015.

<sup>120</sup> U. a. Freiwilligensurveys 1999, 2004, 2009, Ehrenamt in der Caritas – Allensbacher Repräsentativbefragung 2006

grund beeinflussen, ob gesellschaftliche Teilhabe durch ein freiwilliges Engagement möglich ist. In dem gesetzlich geregelten Freiwilligendienst ist ein Anstieg von sogenannten Benachteiligten messbar.

### **Bewertung**

Unabhängig von der Frage der wissenschaftlichen Belastbarkeit der Ergebnisse des letzten Freiwilligensurveys, die von Empirikern heftig diskutiert wird, bestätigen die Zahlen die Trends und Entwicklungen, die in den Engagement fördernden Diensten und Einrichtungen ebenfalls festgestellt werden. Es ist eine seit Jahren bekannte Tatsache, dass ein freiwilliges Engagement umso eher anzunehmen ist, je besser die wirtschaftliche Situation ist. Da die Datenerhebung des Freiwilligensurveys nur alle fünf Jahre geschieht (die letzte Erhebung resultiert aus 2014), können über das Jahr 2015, das durch ein unerwartet hohes freiwilliges Engagement im Kontext der Aufnahme von Schutzsuchenden geprägt ist, keine Aussagen bzw. Vergleiche herangezogen werden.

### **Lösung**

Es wäre sowohl aus wissenschaftlicher wie aus gesellschaftlicher Perspektive äußerst interessant, ob und inwieweit das Jahr 2015 messbare Auswirkungen hinsichtlich der gesellschaftlichen Teilhabe, insbesondere von Benachteiligten, hatte. Hier sind weitere Forschungen notwendig.

### **Maßnahmen der Bundesregierung im Bereich Freiwilliges Engagement und politische Partizipation<sup>121</sup>**

Im Bericht verweist die Bundesregierung hauptsächlich auf bereits bestehende Formate, wie z. B. die gesetzlich geregelten Freiwilligendienste, den generationsoffenen Ansatz des Bundesfreiwilligendienstes und das Sonderprogramm „Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug“ und würdigt sie im Kontext des 5. Armuts- und Reichtumsberichts.

### **Bewertung**

Mit der Einführung des Bundesfreiwilligendienstes sowie seiner generationsoffenen Ausrichtung ist es gelungen, die bis dahin ausgeprägte Mittelschichtorientierung der gesetzlich geregelten Freiwilligendienste aufzubrechen. Die Zurverfügungstellung von Mitteln für die Betreuung von Freiwilligen mit einem besonderen Förderbedarf hat diese Entwicklung maßgeblich unterstützt. Allerdings müssen die vorliegenden Benachteiligungen individuell und administrativ aufwendig nachgewiesen werden. Die Durchführung des Sonderprogramms „Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug“ zeigt, dass eine zusätzliche und gezielte Unterstützung von Freiwilligen mit besonderem Förderbedarf auch administrativ einfacher erreicht werden kann.

### **Lösung**

Für Freiwillige unter 27 Jahren gilt gesetzlich generell eine Vollzeitdienstpflicht, die derzeit nur im Sonderprogramm „BFD mit Flüchtlingsbezug“ aufgehoben ist. Ausnahmen davon sind entweder als komplexe individuelle Regelungen (im Bundesfreiwilligendienst) oder gar nicht (Jugendfreiwilligendienste) möglich. Es werden jedoch Freiwilligendienste in Teilzeit und verkürzte

---

<sup>121</sup> Mangels Zuständigkeit und belastbarer Erkenntnisse zur politischen Partizipation beschränkt sich die Stellungnahme auf das freiwillige Engagement.

Dienstzeiten auch von jungen Erwachsenen nachgefragt<sup>122</sup>. Ein gesetzlich geregelter Freiwilligendienst für unter 27-Jährige mit jedoch mindestens 20 Wochenstunden sollte ermöglicht werden.

Die administrativen Hürden, um Benachteiligte in einem gesetzlich geregelten Freiwilligendienst adäquat fördern und begleiten zu können, müssen gesenkt werden und Angebote zum Erwerb formaler Qualifikationen konzipiert bzw. ausgebaut werden.

Auch die Gewährung einer zusätzlichen Förderung zur Kompensation eines besonderen Förderbedarfs muss administrativ deutlich einfacher möglich sein.

Freiwillig Engagierte brauchen Wertschätzung sowie förderliche - rechtliche und organisatorische - Rahmenbedingungen. Das ist Voraussetzung dafür, dass Freiwillige bereit sind, ihr Wissen, ihre Kompetenzen und ihre Zeit für das Gemeinwohl einzusetzen. Es gilt, freiwilliges Engagement zum Bestandteil von Organisationskulturen in öffentlichen und privaten Einrichtungen, Organisationen und Verbänden zu machen und die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Damit wird gleichzeitig ein Beitrag für die Entwicklung einer Gesamtstrategie zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements erbracht.<sup>123</sup>

Wenn freiwilliges Engagement erhalten, gefördert und nachhaltig etabliert werden soll, müssen hemmende Faktoren abgebaut und Engagement stärkende Infrastrukturen: wie Freiwilligen-Zentren/-agenturen, Jugend- und Seniorenbüros, Mehrgenerationenhäuser, aber auch Stadtteilzentren, Dorfmoderatoren und Pflegestützpunkte ausgebaut werden. Die Vielfalt des Engagements sollte sich in der Vielfalt von Strukturen wiederfinden, ihre Heterogenität gefördert und auf den sozialen Nahraum bezogen weiterentwickelt werden. Bürgerinitiativen und Unterstützernetze brauchen eine niedrigschwellige Förderung. Bereitgestellte Mittel müssen deshalb mit vertretbarem Verwaltungsaufwand abgerufen werden können. Über reine Projektförderung hinaus braucht bürgerschaftliches Engagement eine verlässliche langfristig gesicherte Förderung seiner Strukturen, die über ihre Einbeziehung als kommunale Pflichtaufgabe im Rahmen der Daseinsvorsorge erreicht werden kann.<sup>124</sup>

Damit Menschen mit Behinderung gleichberechtigt alle Möglichkeiten eines freiwilligen Engagements offenstehen, müssen sozialrechtliche Regelungen so angepasst bzw. ausgestaltet sein, dass erforderliche Assistenzleistungen übernommen werden.

Freiburg/Berlin, 30. 12. 2016

Deutscher Caritasverband e.V.

Dr. Georg Cremer  
Generalsekretär

Dr. Thomas Becker  
Leiter der Abteilung Sozialpolitik und Medien  
Mitglied im Beraterkreis für den 5. NARB

---

<sup>122</sup> Vgl. Abschlussbericht der gemeinsamen Evaluation des Gesetzes über den Bundesfreiwilligendienst (BFDG) und des Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten, BMFSFJ November 2015.

<sup>123</sup> Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins für den Ausbau einer Anerkennungskultur in den Freiwilligendiensten (DV 2/16).

<sup>124</sup> Vgl. Sozialpolitische Themen des Deutschen Caritasverbandes für die Bundestagswahl 2017 vom 27.10.2016

**Kontakt**

Dr. Birgit Fix, Referentin für Armuts- und Arbeitsmarktfragen, DCV (Berliner Büro), Tel. 030 284447-78, [birgit.fix@caritas.de](mailto:birgit.fix@caritas.de)

Karin Kramer, Leiterin des Referats Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg), Tel. 0761 200-676, [karin.kramer@caritas.de](mailto:karin.kramer@caritas.de)

Dr. Thomas Becker, Abteilungsleiter Sozialpolitik und Medien, DCV (Freiburg),  
Tel. 0761 200-245, E-Mail: [thomas.becker@caritas.de](mailto:thomas.becker@caritas.de)