



## **PARALLELBERICHT DER NATIONALEN ARMUTSKONFERENZ**

### **ZUM SECHSTEN STAATENBERICHT DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND ZUM INTERNATIONALEN PAKT ÜBER WIRTSCHAFTLICHE, SOZIALE UND KULTURELLE RECHTE (ICESCR)**

#### **Impressum**

##### **Koordinierungsgruppe:**

Dr. Andreas Aust, Der Paritätische Gesamtverband  
Michael David, Diakonie Deutschland  
Anna-Katharina Dietrich, Diakonie Deutschland  
Frank Meissner, Deutscher Gewerkschaftsbund  
Jari Trabert, Armut und Gesundheit in Deutschland e.V.  
Michael Wolff, Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik

##### **Kontakt**

Anna-Katharina Dietrich  
Geschäftsführerin der Nationalen Armutskonferenz  
c/o Diakonie Deutschland  
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.  
Caroline-Michaelis-Straße 1  
10115 Berlin  
+49 (0)30 65211-1062  
[anna-katharina.dietrich@diakonie.de](mailto:anna-katharina.dietrich@diakonie.de)

## Vorwort

Die **Nationale Armutskonferenz (nak)** ist ein Bündnis von Organisationen, Verbänden und Initiativen, die sich für eine aktive Politik der Armutsbekämpfung einsetzen. Sie wurde im Herbst 1991 als deutsche Sektion des Europäischen Armutsnetzwerks EAPN (European Anti Poverty Network) gegründet.

Im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Sozialpakt hat die Bundesregierung im Februar 2017 ihren sechsten Staatenbericht beim UN-Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (UN Sozialausschuss) eingereicht. Nichtregierungsorganisationen haben die Möglichkeit, eigene Parallelberichte über die Implementierung des Paktes als Ergänzung zum Staatenbericht beim Ausschuss einzureichen. Die Nationale Armutskonferenz bringt sich 2017/2018 erstmals in das Staatenberichtsverfahren zum UN Sozialpakt ein. Bereits im August 2017 wurde eine List of Issues beim UN Sozialausschuss eingereicht.

Der vorliegende Bericht versteht sich als kritische Kommentierung und aktuelle Ergänzung des sechsten Staatenberichts der Bundesrepublik Deutschland. Hierbei orientiert sich der Bericht an der Struktur des UN-Sozialpakts.

### **Mitgliedsorganisationen der Nationalen Armutskonferenz:**

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband – AG Schuldnerberatung der Verbände – Armutsnetzwerk – Armut und Gesundheit in Deutschland – BAG Schuldnerberatung – BAG Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit – BAG Wohnungslosenhilfe – BAG der Landesseniorenvertretungen – BBI wohnungsloser Menschen – Bundesverband Deutsche Tafeln – Deutscher Bundesjugendring – Deutscher Caritasverband – Deutscher Gewerkschaftsbund – Diakonie Deutschland – Gesundheit Berlin-Brandenburg – Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik – Paritätischer Wohlfahrtsverband – Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland

Mit freundlicher Unterstützung der



## INHALT

<b>1. Die ausstehende Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum Sozialpakt der UN .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Recht auf Arbeit und Berufsausbildung (Artikel 6) .....</b>	<b>5</b>
2.1 Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden und geduldeten Personen .....	5
<b>3. Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Artikel 7).....</b>	<b>6</b>
3.1 Zumutbare Arbeit .....	6
3.2 Erwerbsarmut .....	6
3.3 Live-In-Pflegekräfte: Recht auf Freizeit .....	9
<b>4. Recht auf soziale Sicherheit (Artikel 9).....</b>	<b>12</b>
4.1 Grundsicherung in Deutschland und die Methode der Bedarfsermittlung .....	12
4.2 Armutsrisiken von Frauen .....	13
4.3 Kinderarmut .....	14
<b>5. Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Artikel 11).....</b>	<b>17</b>
5.1 Besorgnis und Empfehlung des UN-Sozialausschusses von 2011 sowie aktuelle Situation .....	17
5.2 Sanktionen.....	18
5.3 Recht auf einen angemessenen Lebensstandard von Asylsuchenden und Unionsbürger*innen .....	20
5.4 Recht auf Wohnen: Berechnung der Kosten der Unterkunft.....	24
<b>6. Recht auf Gesundheit (Artikel 12) .....</b>	<b>26</b>
6.1 Besorgnis und Empfehlung des Sozialausschusses von 2011 sowie aktuelle Situation .....	26
6.2 Leistungsausschluss von Unionsbürger*innen .....	26
6.3 Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden, Geduldeten und Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus .....	27

## 1. DIE AUSSTEHENDE RATIFIZIERUNG DES ZUSATZPROTOKOLLS ZUM SOZIALPAKT DER VEREINTEN NATIONEN

Am 10. Dezember 2008 verabschiedete die UN-Generalversammlung das Zusatzprotokoll zum UN Sozialpakt. Darin wird Einzelpersonen, die ihre durch den Sozialpakt geschützten Rechten verletzt sehen, nach Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges die Möglichkeit zur Beschwerde beim UN Sozialausschuss eröffnet.

Obwohl die Bundesregierung die Entstehung des Protokolls unterstützt hat und in der Vergangenheit mehrmals angekündigt hat, das Zusatzprotokoll so schnell wie möglich ratifizieren zu wollen, ist bisher wenig passiert. Die Ratifizierung des Zusatzprotokolls durch die Bundesregierung steht weiterhin aus bzw. wird durch die Regierung weiter verzögert. Im Koalitionsvertrag von 2018 haben die Regierungsparteien zwar festgehalten, die Ratifikation des Zusatzprotokolls anzustreben, konkrete Schritte oder ein Zeitplan werden jedoch nicht benannt.<sup>1</sup>

### **Forderung:**

Die Nationale Armutskonferenz fordert die Bundesregierung daher auf, das Staatenberichtsverfahren zu nutzen, um gegenüber dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie der deutschen Zivilgesellschaft einen Zeitplan für die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zu benennen und die schnellstmögliche Umsetzung zu gewährleisten.

---

<sup>1</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2018): Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Hier: S. 155. Download: [https://www.bundestag.de/blob/543200/9f9f21a92a618c77aa330f00ed21e308/kw49\\_koalition\\_koalitionsvertrag-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/543200/9f9f21a92a618c77aa330f00ed21e308/kw49_koalition_koalitionsvertrag-data.pdf).

## 2. RECHT AUF ARBEIT UND BERUFSAUSBILDUNG (ARTIKEL 6)

### 2.1 Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden und geduldeten Personen

In seinen Abschließenden Bemerkungen von 2011 (Nr. 13) äußert der Ausschuss seine Besorgnis über den eingeschränkten Zugang Asylsuchender zum Arbeitsmarkt. Die Bundesregierung verweist in ihrem 6. Staatenbericht wiederum auf Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt.

Die Bundesregierung bezieht ihre Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Arbeit, Ausbildung und arbeitsmarktpolitischen Hilfen jedoch nur auf Asylsuchende mit einer sogenannten guten Bleibeperspektive und behält damit institutionelle Hürden für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten aus anderen Herkunftsstaaten bei. Diese Unterscheidung zwischen Asylsuchenden mit guter und schlechter Bleibeperspektive ist nicht sachgerecht und wirkt diskriminierend, da entgegen einer pauschalen Bewertung, die sich auf die Herkunft aus einem bestimmten Staat bezieht, in vielen Fällen dennoch individuelle Gründe für Schutz vorliegen können, die zu langfristigem bzw. dauerhaftem Aufenthalt in Deutschland führen. Zudem ist selbst im Falle einer Ablehnung des Schutzersuchens eine Abschiebung häufig aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen langfristig nicht möglich. Aus diesen Gründen und auch wegen der langen Dauer der Anerkennungsverfahren sollten alle Asylsuchenden so früh wie möglich Zugang zu allen Integrationsleistungen erhalten.

Nach der Neuregelung des Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht von 2017 können die Bundesländer die Wohnpflicht in (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen von Asylsuchenden im Asylverfahren und nach der Ablehnung des Asylantrags auf zwei Jahre ausdehnen. Dies hat zur Folge, dass für diesen Personenkreis gesetzlich der Zugang zum Arbeitsmarkt und zu arbeitsmarktpolitischen Hilfen eingeschränkt wird. Es steht zu befürchten, dass dies häufig zu einem dauerhaften Ausschluss vom Arbeitsmarkt führt, was sowohl verfassungsrechtlich als auch europarechtlich und völkerrechtlich problematisch ist. Deshalb muss die Bundesregierung die Anwendung der neuen Öffnungsklausel durch die Bundesländer im Blick behalten und sollte sich für die Rücknahme dieser gesetzlichen Regelung einsetzen.

#### **Forderungen:**

Die Nationale Armutskonferenz fordert die Bundesregierung auf, Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Asylsuchende und geduldete Personen in allen Bundesländern – im Einklang mit internationalen Normen – in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt Gleichbehandlung erfahren. Sie sollten so früh wie möglich Zugang zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt sowie zu allen Integrationsleistungen erhalten.

## 3. RECHT AUF GERECHTE UND GÜNSTIGE ARBEITSBEDINGUNGEN (ARTIKEL 7)

### 3.1 Zumutbare Arbeit

In seinen Abschließenden Bemerkungen von 2011 fordert der Ausschuss die Bundesregierung auf: „dafür zu sorgen, dass in seinen Arbeitslosenunterstützungssystemen das Recht jedes Einzelnen auf eine frei angenommene Beschäftigung seiner Wahl sowie das Recht auf angemessenes Entgelt berücksichtigt wird“ (Nr. 19).

Die Bundesregierung ist dieser Aufforderung bisher nicht in ausreichendem Maße nachgekommen. Zwar konstatiert sie in ihrem 6. Staatenbericht, Verstöße gegen Art. 6 und Art. 7 des Pakts seien durch die Zumutbarkeitstatbestände ausgeschlossen. Diese stellen aber kein geeignetes Instrument zur Stärkung des Rechts auf gute und günstige Arbeitsbedingungen dar. Im Gegenteil: Ungünstige Arbeitsbedingungen oder Tätigkeiten unterhalb der eigenen Qualifikation gelten als zumutbar. Das führt dazu, dass auch nicht-existenzsichernde Arbeit unter Androhung von Sanktionen angenommen werden muss. In Kombination mit Sanktionen und der damit verbundenen Unterschreitung des menschenwürdigen Existenzminimums wird so der Druck auf Arbeitslose erhöht, annähernd jede Arbeit anzunehmen. So gilt bei Erwerbslosen, die Leistungen der Grundsicherung nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) beziehen, jede Arbeit als zumutbar, sofern der Arbeitsaufnahme kein wichtiger Grund entgegensteht (u.a. Pflege, Kinderbetreuung).

Armut und Sozialleistungsbezug können so jedoch nicht überwunden werden. Dies hat zu einem starken Anwachsen des Niedriglohnssektors in Deutschland beigetragen und das Problem der Erwerbsarmut deutlich verschärft<sup>2</sup>.

#### **Forderung:**

Die Nationale Armutskonferenz fordert die Bundesregierung auf, zu gewährleisten, dass die Förderung und Vermittlung von Erwerbslosen zur Erlangung existenzsichernder Arbeitsverhältnisse führt.

### 3.2 Erwerbsarmut

In seinen Abschließenden Bemerkungen hat sich der Sozialausschuss besorgt über die große Zahl der Menschen geäußert, die zwar erwerbstätig sind, aber Ergänzungsleistungen in Anspruch nehmen müssen, da ihr Verdienst für den Lebensunterhalt nicht ausreicht. Diese Situation hat sich seitdem nicht verbessert. Weiterhin gilt, dass 1,2 Millionen Erwerbstätige so wenig verdienen, dass sie zusätzlich auf SGB II-Leistungen angewiesen sind. Damit sind 16% aller Hartz-IV-Beziehenden erwerbstätig.

Für viele Menschen in Beschäftigung ist Armut bittere Realität – obwohl Wirtschaft und Arbeitsmarkt boomen. In Deutschland hat sich die Erwerbsarmut<sup>3</sup> in den letzten zehn Jahren verdoppelt: Zwischen 2004 und 2014 stieg der Anteil der „working poor“ an allen Erwerbstätigen von 4,8% auf 9,6%.<sup>4</sup> Die Gründe für den Anstieg liegen vor allem in einem starken Zu-

---

<sup>2</sup> Siehe hierzu auch Abschnitt 3.2.

<sup>3</sup> Erwerbsarmut wird in der Europäischen Union definiert als ein verfügbares Einkommen einer erwerbstätigen Person, das unterhalb der Armutsgrenze liegt (weniger als 60% des Median des Nettoäquivalenzeinkommens).

<sup>4</sup> Vgl. Spannagel, Dorothee/Seikel, Daniel/Schulze Buschoff, Karin/Baumann, Helge (2017): Aktivierungspolitik und Erwerbsarmut in Europa und Deutschland. In: WSI-Report, Nr. 36, Juli 2017. Download: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_report\\_36\\_2017.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_36_2017.pdf).

wachs von prekären Beschäftigungsverhältnissen und einem steigenden Niedriglohnbereich. Deutschland hat den größten Niedriglohnbereich in Westeuropa: Hier musste 2014 jeder Vierte für weniger als zehn Euro in der Stunde arbeiten.<sup>5</sup>

### 3.2.1 Hintergrund: Formen von prekärer Beschäftigung in Deutschland

In allen Formen prekärer Arbeit ist ein ähnliches Muster erkennbar: Niedrige Einkommen, geringer sozialer Schutz und weniger Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten führen dazu, dass die Verhandlungsposition der Beschäftigten gegenüber dem Arbeitgeber geschwächt werden, Interessenvertretungen und Gewerkschaften an Einfluss verlieren und die sozialen Risiken den Beschäftigten aufgebürdet werden.<sup>6</sup>

Größte Gruppe atypischer Beschäftigung sind die *Minijobs*, mit derzeit 7,5 Mio. Beschäftigten, wobei 5 Mio. Minijobber\*innen ausschließlich geringfügig beschäftigt sind. Mit der Obergrenze von monatlich 450 Euro sind Minijobs für die Beschäftigten kein Einstieg in *gute Arbeit*, sondern bilden Sackgassen mit mangelnden Perspektiven, niedrigen Einkommen und oftmals schlechten Arbeitsbedingungen. Durch steuerpolitische Anreize (Gleitzonenregelung; Kombination der Steuerklassen III/V bei Ehepartnern) bestehen besonders für Frauen hohe Barrieren für den Übergang in eine reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Formen der *Teilzeit* sind besonders für Mütter und seltener für Väter eine Möglichkeit, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen. Für viele Frauen bedeutet die Geburt des ersten Kindes den Beginn einer Erwerbsbiografie in Teilzeit, die bis zur Rente mit Unterbrechungen oder Wechseln zwischen Voll- und Teilzeit anhält. Dies ist eine Hauptursache für die Rentenlücke (Gender Pension Gap)<sup>7</sup> zwischen Frauen und Männern und die Altersarmut von Frauen.<sup>8</sup>

*Leiharbeit* dient Arbeitgeber\*innen als Flexibilisierungsinstrument, um Produktionsschwankungen ausgleichen zu können. Mittlerweile arbeiten in Deutschland eine Million Leihbeschäftigte. Für viele Leiharbeiter\*innen ist diese Beschäftigungsform ein Dauerzustand bzw. sie wechseln zwischen Phasen von Leiharbeit, Arbeitslosigkeit und abhängiger Beschäftigung ohne eine Perspektive auf reguläre Beschäftigung. Die Bruttoentgelte von Leihbeschäftigten liegen im Durchschnitt 42% unter denen der Gesamtbeschäftigten. In allen Qualifikationsstufen verdienen sie deutlich weniger als normal Beschäftigte.<sup>9</sup>

Bei *Werkverträgen* werden nur die Solo-Selbstständigen statistisch erfasst. Deren Anzahl ist von 1,4 Mio. (1991) auf 2,3 Mio. (2016) gestiegen. Die Hälfte der Solo-Selbstständigen in Deutschland bezieht nur einen Verdienst im Niedriglohnbereich. Außerdem ist der soziale Schutz vor Krankheit, Verdienstaufschlag und im Alter unzureichend. Zudem stellt die missbräuchliche Nutzung von Werkverträgen ein Problem dar. Dies betrifft das Unterlaufen von Mitbestimmungsrechten durch illegale Arbeitnehmerüberlassung, die Missachtung des Mindestlohngesetzes und die Verhinderung von Betriebsräten. Auch ausländische Beschäftigte lassen sich leichter über Werkvertragskonstruktionen ausbeuten, indem die hohen Schutzbestimmungen des deutschen Arbeitsrechts umgangen werden.

<sup>5</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2016): Niedriglöhne in der Bundesrepublik Deutschland. Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage. Drucksache 18/10582 vom 7. Dezember 2016. Download:

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/105/1810582.pdf>

<sup>6</sup> Vgl. Bosch, Gerhard (2017): Industrielle Beziehungen und soziale Ungleichheit in Deutschland. In: IAQ-Forschung, Nr. 6/2017. Download: <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-forschung/2017/fo2017-06.pdf>.

<sup>7</sup> Der Gender Pension Gap lag 2015 bei 53%: vgl. dazu Wagner, Alexandra/Klenner, Christina/Sopp, Peter (2017): Alterseinkommen von Frauen und Männern. Neue Auswertungen aus dem WSI GenderDatenPortal. In: WSI-Report, Nr. 38, Dezember 2017. Download: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_report\\_38\\_2017.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_38_2017.pdf).

<sup>8</sup> Siehe hierzu auch Abschnitt 4.2.

<sup>9</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2018): Aktuelle Entwicklung in der Zeitarbeit.



Auch die Anzahl von *Befristungen* in Deutschland ist auf 3,2 Mio. angestiegen. Mittlerweile erfolgen 44% aller Neueinstellungen über befristete Verträge.<sup>10</sup> Fast jede zweite Befristung (48%) ist eine sachgrundlose Befristung. Kettenbefristungen – also die ständige Verlängerung der Befristung – können sich über Jahre und sogar Jahrzehnte ziehen und dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse verhindern. Neben den niedrigen Verdiensten sind Befristungen auch deshalb problematisch, weil diese Beschäftigten gegenüber dem Arbeitgeber weniger mutig ihre Interessen wahrnehmen können als unbefristet Beschäftigte.

### 3.2.2 Rahmenbedingungen

Auch Entwicklungen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik haben in der Vergangenheit zu einem Anstieg der Erwerbsarmut beigetragen. Hierzu zählen die Reduzierung von staatlichen Unterstützungsleistungen, fehlende soziale Sicherheiten für Menschen ohne Erwerbsarbeit und eine verfehlte Arbeitsmarktpolitik. Erwerbsarmut steht in einem engen Zusammenhang von Einkommensunterschieden, Mindestlöhnen, Tarifpolitik sowie Sozial- und Steuerpolitik. Der starke Anstieg der Erwerbsarmut trotz steigender Erwerbstätigkeit zeigt, dass die Rahmenbedingungen von Erwerbsarbeit in den Fokus genommen werden müssen. In Deutschland wurde 2015 ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt. Dies war ein Meilenstein in der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Der Mindestlohn markiert eine Untergrenze unter die der Stundenlohn nicht fallen darf; aktuell beträgt er 8,84 Euro. Eine weitere, schrittweise Erhöhung des Mindestlohns ist aber notwendig, um das Abfallen des Lohns unter die Armutsschwelle von derzeit 10,22 Euro wirksamer zu begrenzen.

#### Forderungen:

Aufgrund dieser enormen Problemlagen bei prekärer Beschäftigung, besteht ein großer politischer Handlungsbedarf. Ziel aus Sicht der Nationalen Armutskonferenz ist es, prekäre Arbeit stärker in reguläre Arbeit umzuwandeln. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 hatte das Ziel, ein weiteres Absinken niedriger Löhne zu verhindern. Die weitere Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns ist notwendig, um der wachsenden Erwerbsarmut zu begegnen. Dort wo die unterschiedlichen Flexibilisierungsbedarfe von Unternehmen und Beschäftigten aufeinanderstoßen, gewährleisten Mitbestimmungsrechte sowie gesetzliche Regelungen, dass Mindeststandards eingehalten werden und Beschäftigte durch die sozialen Sicherungssysteme geschützt werden.

Die Nationale Armutskonferenz fordert die Eindämmung der Erwerbsarmut in Deutschland durch folgende Maßnahmen:

- Bekämpfung von Erwerbsarmut und Niedriglohnbereich, um gute Arbeitsbedingungen mit einem existenzsichernden Einkommen für alle Beschäftigten zu gewährleisten
- Politische Unterstützung für die Rahmenbedingungen von Erwerbsarbeit: Gute Arbeit ist auf flächendeckende Tarife und Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten angewiesen.
- Verbesserung des sozialen Schutzes für alle Menschen in den verschiedensten Lebenslagen: Insbesondere sind höhere Regelsätze für die Grundsicherung erforderlich und eine bessere Absicherung von Risiken der Arbeitslosigkeit.
- Neuorientierung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik: Beschäftigungspolitik sollte auf Sanktionen und Druck verzichten und vielmehr die Motivation und Selbstbestimmung der Menschen unterstützen.

---

<sup>10</sup> Hohendanner, Christian (2018): Zur Einschränkung befristeter Arbeitsverträge im Koalitionsvertrag. In: IAB-Forum vom 12. Februar 2018. Download: <https://www.iab-forum.de/zur-einschraenkung-befristeter-arbeitsvertraege-im-koalitionsvertrag/>.



- Schaffung von politischen Rahmenbedingungen, in der Armutsbekämpfung eine wichtige Querschnittsaufgabe ist: Neben der Arbeitsmarktorientierung muss auch die soziale Teilhabe aller Menschen Teil dieser Politik sein.
- Speziell im Bereich der Minijobs und Teilzeitarbeit sollten die negativen Auswirkungen auf Frauen in den Blick genommen werden.

### 3.3 Live-In-Pflegekräfte: Recht auf Freizeit

In Art. 7 ICESCR wird das Recht eines jeden auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen benannt, das sich in Abschnitt d auch auf „Arbeitspausen, Freizeit, eine angemessene Begrenzung der Arbeitszeit, regelmäßigen bezahlten Urlaub sowie eine Vergütung gesetzlicher Feiertage“ bezieht. Unter Nr. 13 der List of Issues fordert der UN-Sozialausschuss die Bundesrepublik Deutschland auf, zum Recht auf Freizeit mit Blick auf migrantische Pflegekräfte Stellung zu beziehen. Für Live-In-Pflegekräfte in der so genannten 24-Stunden-Pflege ist das Recht auf Freizeit nicht gewährleistet, wie zahlreiche Studien belegen. Die Bundesregierung unternimmt nichts, um das Problem zu beseitigen oder sein Ausmaß zu verringern.

#### 3.3.1 Hintergrund: Migrantische Pflegekräfte in Deutschland

Nach einer neueren, eher vorsichtigen Schätzung arbeiten in Deutschland 163.000 Pflegekräfte (häufig auch „Betreuungskräfte“) in Privathaushalten und leben dort auch mit der von ihnen betreuten Person zusammen („Live-In“).<sup>11</sup> Fast alle von ihnen sind Migrantinnen aus Mittel- und Osteuropa, die meisten von ihnen aus Polen. Mehrheitlich arbeiten die Live-Ins in einem Rotationssystem, in dem sie zum Beispiel vier, sechs oder acht Wochen in dem deutschen Privathaushalt tätig sind, um anschließend über einen gleich langen Zeitraum im Herkunftsland zu leben, während eine Kollegin dann die Pflege und Betreuung in dem deutschen Privathaushalt übernimmt. Andere sind auch über ein oder zwei Jahre im Dauereinsatz.

Das zentrale Problem der Pflege durch Live-Ins in deutschen Privathaushalten ist die extreme Ausdehnung der Arbeitszeit. Eine repräsentative Befragung privater Haushalte mit einer pflegebedürftigen Person ergab, dass die Live-Ins im Durchschnitt jede Woche 69 Stunden lang mit Tätigkeiten der Pflege, Hauswirtschaft, Betreuung und Aufsicht beschäftigt sind.<sup>12</sup> Bezieht man nur die Zeit mit ein, welche die Live-Ins mit diesen Tätigkeiten verbringen, dann leisten sie mehr als ein Viertel der bezahlten Pflegearbeit in Deutschland.<sup>13</sup>

Neben diesen Tätigkeiten übernehmen die Migrantinnen aber auch in der Wohnung des Pflegebedürftigen (fast) rund um die Uhr Bereitschaftsdienst. So ist aus menschenrechtlicher Perspektive entscheidend, dass sie während der Phase ihres Einsatzes in Deutschland keine oder kaum Zeit haben, in der sie dem Pflegebedürftigen bzw. seinen Angehörigen nicht zur Verfügung stehen. Der Live-In-Status, also der Umstand, dass die Pflegekraft mit dem Gepflegten in einer Wohnung lebt, führt häufig zu einer ständigen Verfügbarkeit und damit zu einer beinahe völligen Entgrenzung der Arbeitszeit.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Vgl. Hielscher, Volker/Kirchen-Peters, Sabine/Nock, Lukas (2017): Pflege in den eigenen vier Wänden: Zeitaufwand und Kosten. Pflegebedürftige und ihre Angehörigen geben Auskunft. STUDY – Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 363, S. 95.

<sup>12</sup> Ebd., S. 60.

<sup>13</sup> Die Angaben von Hielscher et al. 2017 ergeben ca. 290.000 Vollzeitäquivalente. Laut Statistischem Bundesamt 2017 gibt es bei ambulanten Pflegediensten und in Pflegeheimen 764.000 Vollzeitäquivalente; vgl. ebd., S. 60, 95; Statistisches Bundesamt (Hg.) (2017): Pflegestatistik 2015. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung – Deutschlandergebnisse. Wiesbaden, S. 10, 19.

<sup>14</sup> Vgl. Pflege zu Hause: Die besten Vermittler für Betreuungskräfte aus Osteuropa. In: test – Stiftung Warentest (2017) 5, S. 86-95, hier: S. 91; Karakayali, Juliane (2010): Transnational Haushalten. Biografische Interviews mit

In vielen Pflegehaushalten gibt es für die Erwerbstätigen jenseits der Zeiten des Mittagschlafes und der Nachtruhe keine regelmäßigen freien Zeiten. In anderen Haushalten haben die Pflegekräfte in der Woche ein Mal (zum Beispiel am Wochenende) oder zwei Mal einen Nachmittag oder einen halben Tag (etwa sechs Stunden) frei. Urlaubstage sind auch bei mehrmonatigen Pflegeeinsätzen nicht die Regel. Zumindest in Einzelfällen gibt es überhaupt keine Freizeitregelung. Die Live-In-Pflegekräfte, die in einem Rotationssystem arbeiten, haben nach ein paar Wochen oder Monaten längere Ruhephasen ohne Erwerbsarbeit im Herkunftsland. In dieser Zeit erhalten sie aber kein Arbeitseinkommen; es handelt sich also nicht um bezahlten Urlaub. Viele Pflegekräfte erfahren die Dauerbeanspruchung im Pflegehaushalt als große Belastung.<sup>15</sup> Natürlich gibt es Familien mit Pflegeverantwortung, die sich um ein gutes Verhältnis zu der Migrantin bemühen, für relativ faire Arbeitsbedingungen und damit auch Woche für Woche für längere Phasen freier Zeit sorgen. Insgesamt jedoch ist die (beinahe) völlig entgrenzte Arbeitszeit Teil des Systems der häuslichen Pflege durch Live-Ins. Das zeigt nicht nur die verbreitete Begrifflichkeit „24-Stunden-Pflege“, vielmehr spielt die beinahe vollständige Verfügbarkeit auch in der Werbung vieler Vermittlungsagenturen für diese Pflegekräfte eine zentrale Rolle.

### 3.3.2 Untätigkeit der Bundesregierung

Die deutsche Bundesregierung unternimmt nichts, diese höchst extensive Nutzung der Arbeitskraft zu bekämpfen bzw. zurückzudrängen. Vielmehr scheint sie die Arbeit der Live-Ins in deutschen Pflegehaushalten als integralen – aus Sicht der öffentlichen Haushalte kostengünstigen – Bestandteil des stark auf häuslicher Pflege basierenden deutschen Pflegesystems zu begreifen. In die privaten Haushalte werden keine Arbeitsinspektoren geschickt. Nennenswerte Razzien zur unerlaubten Beschäftigung der Live-Ins bleiben seit etwa 15 Jahren aus. Nur sehr selten kommt es wegen nicht gezahlter Sozialversicherungsbeiträge zu Gerichtsprozessen. Die Frage, ob die Live-Ins in den Pflegehaushalten unter die (für andere Fälle geschaffene) Ausnahme des § 18 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG fallen, so dass die Höchstarbeitszeiten des deutschen Arbeitszeitgesetzes für sie nicht gelten, lässt die Bundesregierung offen. Auf eine Kleine Anfrage aus dem Deutschen Bundestag antwortete sie 2012, zur Klärung dieser Frage müsse man jeweils „alle Umstände des Einzelfalls [...] berücksichtigen“<sup>16</sup>. Ein Jahr später nahm sie dann bei der Ratifikation des ILO-Übereinkommens 189 „Über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte“ ausgerechnet die Gruppe derer, die unter diese Ausnahmeregelung des ArbZG fallen, von der Geltung der Konvention aus.<sup>17</sup> Im Prozess der Länderberichterstattung über die Umsetzung des ILO-Übereinkommens 189 hat der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) diesen „case-by-case approach“ der Bundesregierung

---

care workers aus Osteuropa. Wiesbaden: VS Research, S. 116; Emunds, Bernhard/Schacher, Uwe (2012): Ausländische Pflegekräfte in Privathaushalten. Abschlussbericht zum Forschungsprojekt. Frankfurter Arbeitspapiere zur gesellschaftsethischen und sozialwissenschaftlichen Forschung – Oswald von Nell-Breuning-Institut, Nr. 61, S. 61-62; Satola, Agnieszka (2015): Migration und irreguläre Pflegearbeit in Deutschland. Eine biographische Skizze. Stuttgart: ibidem, S. 18, 185; Emunds, Bernhard (2016): Menschenunwürdige Pflegearbeit in deutschen Privathaushalten. Sozialethische Bemerkungen zu den Arbeitsverhältnissen mittel- und osteuropäischer Live-Ins. In: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften 57, S. 199-224; Kniejska, Patrycja (2016): Migrant Care Workers aus Polen in der häuslichen Pflege. Zwischen familiärer Nähe und beruflicher Distanz. Wiesbaden: Springer VS., S. 60, 87.

<sup>15</sup> Vgl. Ignatzi, Helene (2014): Häusliche Altenpflege zwischen Legalität und Illegalität dargestellt am Beispiel polnischer Arbeitskräfte in deutschen Privathaushalten. Berlin: Lit, S. 244-245, 306-307, 309.

<sup>16</sup> Deutscher Bundestag (2012): Arbeitnehmerrechte ausländischer Pflegehilfskräfte im grauen Pflegemarkt. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage. Drucksache 17/8373 vom 18. Januar 2012, S. 4.

<sup>17</sup> Deutscher Bundestag (2013): Denkschrift. In: Ebd.: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen Nr. 189 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 16. Juni 2011 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte. Drucksache 17/12951 vom 28. März 2013, S. 18-23, hier: S. 18; vgl. auch Scheiwe, Kirsten (2013): „Das Arbeitszeitrecht für Hausangestellte nach Ratifizierung der ILO-Konvention 189. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA), Nr. 20/2013, S. 1116-1120.

zur Geltung des Gesetzes und damit auch des Übereinkommens kritisiert: „such an approach would facilitate abuse“<sup>18</sup>. Die Expertengruppe in diesem Prozess der Länderberichterstattung, das *Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations* (CEACR), hat diese Kritik aufgegriffen: „The Committee requests the Government to provide further information explaining in detail the reasons for the exclusion of caregivers from the application of the Convention.“<sup>19</sup> Dass die Bundesregierung dieser Aufforderung nachgekommen wäre, ist bislang nicht öffentlich bekannt geworden.

### 3.2.3 Regulatorische Herausforderungen

Ein arbeitsrechtliches Problem besteht darin, dass die Live-In-Pflege als abhängige Beschäftigung rechtlich nicht sauber umgesetzt werden kann, weil Bereitschaftszeit nach deutschem Recht auch Arbeitszeit ist (vgl. zuletzt C-518/15 / EuGH-Urteil v. 21.02.2018). Ein Teil der Vermittlungsagenturen ist deshalb bestrebt, statt des Modells abhängiger Beschäftigung Modelle der Selbständigkeit (inkl. arbeitnehmerähnliche Selbständigkeit) in der häuslichen Altenpflege zu etablieren. Damit werden die erreichten arbeits- und sozialrechtlichen Standards, die das Lohnarbeitsverhältnis in der Bundesrepublik regeln, insbesondere auch das Arbeitszeitgesetz, für die häusliche Altenbetreuung und -pflege außer Kraft gesetzt. Allerdings handelt es sich bei den etablierten Vertragsbeziehungen in vielen Fällen um Scheinselbständigkeit.<sup>20</sup>

§ 618 Abs. 2 BGB nimmt den Arbeit- oder Dienstgeber eines in häuslicher Gemeinschaft lebenden Erwerbstätigen u.a. in die Pflicht, für gesundheitsverträgliche „Arbeits- und Erholungszeit“ zu sorgen. Diese Regelung, die eben nicht nur für abhängig Beschäftigte, sondern auch für Selbständige gilt, spielt aber in öffentlichen Diskursen bislang keine Rolle. Die Bundesregierung weist die Auftraggeber von Live-Ins, die als Selbständige tätig werden, bisher in keiner Weise darauf hin, dass diese Fürsorgepflicht auch für sie gilt.

#### Forderungen:

- Die Bundesregierung muss das Recht auf Freizeit für Live-In-Pflegekräfte garantieren. Absolutes Minimum ist ein freier Arbeitstag pro Woche (ohne jegliche Pflegeverantwortung).
- Es bedarf einer Kontrolle der Arbeitsbedingungen von Live-In-Pflegekräften in privaten Haushalten, z. B. durch den verpflichtenden Einbezug von ambulanten Pflegediensten.
- Die Bundesregierung muss die Auftraggeber von Live-In-Pflegekräften, die als Selbständige tätig sind, auf Maßnahmen verpflichten, mit denen sie ihrer Fürsorgepflicht zur Schaffung gesundheitsverträglicher Arbeits- und Erholungszeiten für die Dienstnehmer\*innen entsprechen.
- Die Bundesregierung muss entschieden dem Trend zu prekärer Selbständigkeit in personenbezogenen Dienstleistungen entgegenwirken.

---

<sup>18</sup> Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR) (2017): Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189) – Germany (Ratification: 2013). Direct Request (CEACR) – adopted 2016, published 106th ILC session (2017).

<sup>19</sup> Ebd.

<sup>20</sup> Vgl. Körner, Anne (2011): Pflegekräfte aus Osteuropa. Licht ins Dunkel der Schwarzarbeit? In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, Jg. 20, H. 10, S. 370-374; Scheiwe, Kirsten (2014): Arbeitszeitregulierung für Beschäftigte in Privathaushalten – entgrenzte Arbeit, ungenügendes Recht? In: Dies./Krawietz, Johanna (Hg.): (K)Eine Arbeit wie jede andere? Die Regulierung von Arbeit im Privathaushalt. Berlin: De Gruyter, S. 60-84; Kocher, Eva (2014): Die Ungleichbehandlung von Hausangestellten in der 24-Stunden-Pflege gegenüber anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern – eine Frage des Verfassungsrechts. In: Scheiwe, Kirsten/Krawietz, Johanna (Hg.): (K)Eine Arbeit wie jede andere? Die Regulierung von Arbeit im Privathaushalt. Berlin: De Gruyter, S. 85-107.

## 4. RECHT AUF SOZIALE SICHERHEIT (ARTIKEL 9)

### 4.1 Grundsicherung in Deutschland und die Methode der Bedarfsermittlung

#### 4.1.1 Besorgnis und Empfehlung des UN-Sozialausschusses von 2011 sowie aktuelle Situation

In seinen Empfehlungen von 2011 (Nr. 21) fordert der UN-Sozialausschuss die Bundesregierung nachdrücklich auf, „die Methoden und Kriterien zur Bestimmung der Höhe der Leistungen zu überprüfen und die Tauglichkeit der Kriterien regelmäßig zu überwachen, um sicherzustellen, dass die Höhe der Leistungen den Leistungsbeziehern einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht.“ Die Bundesregierung geht in ihrem 6. Staatenbericht auf wesentliche Probleme bei der Regelbedarfsermittlung nicht ein, sondern schreibt, sie habe das Berechnungsverfahren „auf Basis aktueller statistischer Daten erneut überprüft und auf Basis dieser Neuberechnungen einen Gesetzesentwurf erarbeitet, um die Höhe der existenzsichernden Leistungen ab 2017 neu festzulegen“ (S. 45 f.).

Die Bedenken an der Methode der Regelbedarfsermittlung bestehen jedoch weiterhin. Sie gewährleistet weder das sozio-kulturelle Existenzminimum, noch einen angemessenen Lebensstandard. Ein Hauptproblem ist, dass die statistische Vergleichsgruppe für die Ermittlung der Höhe der Grundsicherungsleistungen aus Haushalten gebildet wird, die teilweise selbst in existentiellem Mangel leben oder selbst Sozialleistungen beziehen. Die in diesen Haushalten festgestellten Verbrauchsausgaben werden darüber hinaus ohne weitere Begründungen um Ausgabenpositionen gekürzt.

#### 4.1.2 Hintergrund und Kritik an der Methode der Regelbedarfsermittlung

Wer nicht genügend Einkommen oder Vermögen hat, um sein Existenzminimum zu decken, kann Leistungen der Grundsicherung beantragen. Für erwerbsfähige Personen ist die Grundsicherung im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) geregelt, für erwerbsgeminderte Personen und Senior\*innen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII). Die Grundsicherung ist bedarfsgeprüft. Sie besteht aus dem Regelsatz, mit dem die regelmäßigen Ausgaben einer Bedarfsgemeinschaft – gemeinsam lebenden Personen – getätigt werden sollen. Die Ausgaben für Wohnen sollen durch die „Kosten der Unterkunft“ abgedeckt werden. Dafür gelten Angemessenheitskriterien.<sup>21</sup>

Der Regelsatz wird anhand eines statistischen Modells ermittelt. So werden alle fünf Jahre mit der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) die Ausgaben einer repräsentativen Stichprobe von Haushalten festgehalten. Die Ausgaben der Haushalte mit den unteren 15% der Einkommen gelten als Maßstab für die Ermittlung des Regelsatzes.

#### Forderungen:

Die Bedenken an der Regelsatzermittlung bestehen weiterhin. Die Regelsätze sind zu niedrig und müssten nach den Berechnungen der Diakonie<sup>22</sup> und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes<sup>23</sup> je nach Bedarfsgemeinschaft bis zu 150 Euro höher sein, um das soziokulturel-

<sup>21</sup> Siehe hierzu auch Abschnitt 5.4.

<sup>22</sup> Vgl. Diakonie Deutschland (2018): Digitale Pressemappe vom 28.11.2016. Neuberechnung von Regelsätzen mit einem konsistenten Statistikmodell. Download:

[https://info.diakonie.de/fileadmin/user\\_upload/Diakonie/PDFs/Pressemitteilung\\_PDF/PressemappeRegelsatzneuberechnungPressegespraech.pdf](https://info.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Pressemitteilung_PDF/PressemappeRegelsatzneuberechnungPressegespraech.pdf).

<sup>23</sup> Der Paritätische (2016): Expertise. Regelsätze 2017. Kritische Anmerkungen zur Neuberechnung der Hartz IV-Regelsätze durch das Bundesministerium Arbeit und Soziales und Alternativberechnungen der Paritätischen

les Existenzminimum zu sichern. Unter anderem konnten die folgenden Abzüge von bei der statistischen Vergleichsgruppe erhobenen Ausgaben festgestellt werden, die beliebig erscheinen und das statistische Berechnungsmodell verletzen: Zimmerpflanzen, Haustiere, Gartenpflege, Weihnachtsbaum, Handy, Regenschirme, nicht in der Krankenversicherung erstattungsfähige Gesundheitskosten, Haftpflichtversicherung.

Bei der Ermittlung der Bedarfe in der Grundsicherung sollte das Statistikmodell durchgehalten werden. Wenn die Ausgaben von Haushalten mit geringen Einkommen Maßstab für den Regelsatz sind, müssen die so erhobenen Bedarfe auch tatsächlich gelten. Der Abstand zum Ausgabeverhalten von Haushalten mit mittleren Einkommen muss transparent und sachgemäß festgelegt werden.

## 4.2 Armutsrisiken von Frauen

### 4.2.1 Besorgnis und Empfehlung des UN-Sozialausschusses von 2011

In seinen Abschließenden Bemerkungen von 2011 (Nr. 15) äußert sich der Ausschuss besorgt, „dass trotz des Verbots der Diskriminierung auf Grund des Geschlechts und des Grundsatzes der Lohngleichheit in den Rechtsvorschriften des Vertragsstaates noch immer beträchtliche Einkommensunterschiede bestehen“ und fordert die Bundesregierung auf, wirksame Mechanismen für die Einhaltung der Rechtsvorschriften zur Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung zu schaffen. Offenbar ist es aber nicht gelungen, diese Ungleichheit deutlich abzubauen. Sie wurde allenfalls etwas abgemildert. Noch immer haben insbesondere alleinerziehende und alte Frauen hohe Armutsrisiken.

### 4.2.2 Altersarmut und Armut von Alleinerziehenden

Alleinerziehende haben mit 32,5% ein besonders hohes Armutsrisiko.<sup>24</sup> Dies betrifft vor allem Frauen – sie machen über 90% der Alleinerziehenden aus. Seit Jahren nimmt darüber hinaus die Altersarmut in Deutschland zu. Dieser Anstieg des Armutsrisikos trifft Frauen und Männer aber in unterschiedlicher Weise. Während das Armutsrisiko von Frauen im Seniorenalter 2016 bei 20,8% liegt, beträgt es bei Männern nur 15,6%.<sup>25</sup> Die Hauptursache sind die im Vergleich zu Männern deutlich geringeren Rentenansprüche – 2015 betrug der Gender Pension Gap 53%.<sup>26</sup>

Die Einkommensunterschiede von Männern und Frauen werden im deutschen Staatenbericht ausführlich behandelt. So schildert die Bundesregierung Maßnahmen gegen die Entgeltlücke von 21% (S. 21 f.) und führt als Gründe unter anderem die Berufswahl, Teilzeit, geringfügige Beschäftigung, Familienunterbrechungen und Rollenbilder an. Der Bund verweist auf die Aufstockung der Mittel für den Kita-Bau auf 1 Mrd. € jährlich, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Ebenso wird auf die positiven Wirkungen der Regelungen zu Elternzeit und Pflegezeit verwiesen. Davon unberührt lösen präventive Maß-

---

Forschungsstelle. Download: [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Arbeitsmarkt/Dokumente/2016\\_09\\_Paritaet\\_Regelsatzexpertise.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Arbeitsmarkt/Dokumente/2016_09_Paritaet_Regelsatzexpertise.pdf).

<sup>24</sup> Angaben für das Jahr 2016: letzter Stand; vgl. hierzu Statistisches Bundesamt: Lebensbedingungen, Armutsgefährdung. Download:

[https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/LebensbedingungenArmutsgefahrdung/Tabellen/ArmutsgefQuoteTyp\\_SILC.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/LebensbedingungenArmutsgefahrdung/Tabellen/ArmutsgefQuoteTyp_SILC.html).

<sup>25</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Lebensbedingungen, Armutsgefährdung. Download:

[https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/LebensbedingungenArmutsgefahrdung/Tabellen/ArmutSozialeAusgrenzung\\_SILC.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/LebensbedingungenArmutsgefahrdung/Tabellen/ArmutSozialeAusgrenzung_SILC.html).

<sup>26</sup> Siehe hierzu auch Abschnitt 3.2.1.

nahmen aber nicht das Problem der Frauen, die bereits jetzt sehr geringe Altersvorsorgeanwartschaften haben bzw. schon in Rente sind. Zudem besteht weiterhin ein sehr großer Handlungsbedarf bei alleinerziehenden Frauen.

Das deutsche Steuerrecht fördert durch finanzielle Anreize wie das Ehegattensplitting eine bestimmte Arbeitsteilung in der Ehe – eine Person konzentriert sich auf die Erwerbstätigkeit, die andere verdient hinzu und erledigt unbezahlte Arbeit im Haushalt. Was auf kurze Sicht für ein Paar finanziell sinnvoll sein mag, zum Beispiel in der Familiengründungsphase oder wenn Angehörige zu pflegen sind, führt viele Frauen im Scheidungsfall in die Armut.

### **Forderungen:**

Aus Sicht der Nationalen Armutskonferenz sollte das Ehegattensplitting durch eine Individualbesteuerung mit einem übertragbaren Grundfreibetrag ersetzt werden.

Die nak weist darauf hin, dass die mit den Rentenreformen von 2014 beschlossenen Verbesserungen für die als Beitragszeiten geltenden Erziehungszeiten – die sogenannte „Mütterrente“ – sich nur bei den Frauen positiv auswirken, die keine Leistungen der Grundsicherung im Alter beziehen. Auf die Grundsicherung werden die erreichten Rentenanwartschaften aber voll angerechnet. Insofern führt die Mütterrente zu keinerlei Erhöhung des Alterseinkommens bei Frauen, die im Grundsicherungsbezug verbleiben. Daher schlägt die Nationale Armutskonferenz vor, zukünftig nicht nur Freibeträge für Altersvorsorgeeinkommen aus betrieblicher und privater Altersvorsorge vorzusehen, sondern auch für Alterseinkommen aus der gesetzlichen Rente. Zudem sollten Teilzeitbeschäftigungen als Beitragszeiten so aufgewertet werden, dass mit ihnen schneller eine existenzsichernde Rentenanwartschaft erreicht werden kann. Darüber hinaus sollten Erziehungs- und Pflegezeiten stärker als bisher als Beitragszeiten gewertet werden.

## **4.3 Kinderarmut**

Kinderarmut stagniert in Deutschland auf hohem Niveau. Jedes fünfte Kind ist arm oder armutsgefährdet.<sup>27</sup> Das betrifft rund drei Millionen Kinder. Zwei Millionen beziehen Grundsicherungs-Leistungen.

### **4.3.1 Fehlsteuerungen in der Familienförderung**

Im Wesentlichen erfolgt die Familienförderung in Deutschland über Steuernachlässe. Sie wirkt in vielen Fällen dann am stärksten, wenn Frauen wenig erwerbstätig sind. Aktuell ist die Netto-Förderung durch Steuerentlastung bei einkommensstarken Haushalten am Größten. Dies ist das Ergebnis widersprüchlicher Regelungen durch Kindergeld, Kinderfreibeträge, Kinderzuschlag und Kinderregelsätze. Für Haushalte mit Spitzeneinkommen ergibt sich aus den kindbedingten Freibeträgen eine Steuerersparnis von 277 Euro monatlich. Die die staatliche Förderung der unteren Einkommensschicht und der breiten Mittelschicht durch das Kindergeld liegt um ungefähr 75 Euro bis zu 93 Euro pro Monat unter der der Kinder am obersten Verteilungsrand.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Vgl. EU-SILC.

<sup>28</sup> Becker (2012): Bedarfsgerecht statt pauschal – ein Konzept zur Reform des Kindergeldes. In: Friedrich Ebert Stiftung Forum Politik und Gesellschaft. Hier: S. 9. Download: <http://library.fes.de/pdf-files/do/08850.pdf>



Finanzielle Hilfen für in Armut lebende Kinder bestehen mit den Regelsätzen für Kinder in der Grundsicherung, dem Kinderzuschlag für Familien, die am Rande des Existenzminimums leben, sowie mit dem Bildungs- und Teilhabepaket, das u.a. ein Schulbedarfspaket, Zuschüsse zum schulischen Mittagessen und die Förderung von Freizeitmaßnahmen und schulischen Fahrten enthält.

#### **4.3.2 Unzureichende Grundsicherungsleistungen für Kinder**

##### Regelsätze

In den Abschließenden Bemerkungen von 2011 (Nr. 21) fordert der Ausschuss die Bundesregierung „nachdrücklich auf, die Methoden und Kriterien zur Bestimmung der Höhe der Leistungen zu überprüfen und die Tauglichkeit der Kriterien regelmäßig zu überwachen, um sicherzustellen, dass die Höhe der Leistungen den Leistungsbeziehern einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht. Ferner fordert der Ausschuss den Vertragsstaat nachdrücklich auf, die Auswirkungen seiner verschiedenen sozialen Sicherungssysteme, das Paket von 2011 zugunsten der Kinder eingeschlossen, auf die Kinderarmut fortlaufend zu prüfen.“

Die Bundesregierung verweist in ihrem Staatenbericht (S. 45) auf die geltenden Regeln zur Regelsatzermittlung in der Grundsicherung. Die Regelsätze für Kinder werden in den Altersstufen bis 5 Jahre, 6 bis 13 Jahre und 14 bis 17 Jahre gesondert ermittelt. Allerdings sind auch hier Kürzungen im Vergleich zu den tatsächlichen Ausgaben der statistischen Vergleichsgruppe zu beobachten.<sup>29</sup> Nach den Berechnungen der Verteilungsforscherin Dr. Irene Becker in einem Gutachten für die Diakonie müssten die Regelsätze für Kinder bis zu 78 € höher sein.<sup>30</sup>

##### Schulbedarfe

Hier hilft auch der Verweis auf die ergänzenden Leistungen für Schulbedarfe, schulisches Mittagessen, Klassenfahrten und Freizeitaktivitäten aus dem ergänzenden Bildungs- und Teilhabepakte nicht weiter. Nach einer Erhebung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Evangelischen Kirche in Deutschland liegen die tatsächlichen Kosten für Schulbedarfe bei bis zu 200€ pro Schuljahr, während im Bildungs- und Teilhabepaket nur 100€ enthalten sind.<sup>31</sup>

##### Schulisches Mittagessen

Ebenso drängend ist das Problem bei der Finanzierung des schulischen Mittagessens. Hierfür müssen die betreffenden Familien pro Kind im Grundsicherungsbezug einen Eigenanteil von einem Euro am Tag zahlen, während im Regelsatz eine monatliche Gesamtpauschale von weniger als einem Euro insgesamt festgelegt ist.

Die nak begrüßt es daher, dass die Regierungskoalition an diesen Punkten mit ihrem Koalitionsvertrag zu handeln versprochen hat.<sup>32</sup> Sie ist allerdings der Meinung, dass das massive

---

<sup>29</sup> Siehe hierzu Abschnitt 4.1.

<sup>30</sup> Vgl. Diakonie Deutschland (2018): Digitale Pressemappe vom 28.11.2016. Neuberechnung von Regelsätzen mit einem konsistenten Statistikmodell. Download:

[https://info.diakonie.de/fileadmin/user\\_upload/Diakonie/PDFs/Pressemitteilung\\_PDF/PressemappeRegelsatzneuberechnungPressegesprach.pdf](https://info.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Pressemitteilung_PDF/PressemappeRegelsatzneuberechnungPressegesprach.pdf).

<sup>31</sup> SI der EKD et al. (2016): Schulbedarfe. Bildungs- und Teilhabegerechtigkeit für Kinder und Jugendliche. Download: [https://www.si-ekd.de/download/Brosch.\\_Schulbedarf\\_05.pdf](https://www.si-ekd.de/download/Brosch._Schulbedarf_05.pdf).

<sup>32</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2018): Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Hier:



Missverhältnis zwischen Bedarf und geltenden Regelungen nach einer Sofortmaßnahme verlangt. Die auf S. 68 f. des Staatenberichts referierten pädagogischen Konzepte zu gesundem Essen können nicht greifen, wenn weder im Regelsatz noch beim schulischen Mittagessen ausreichend Mittel vorhanden sind.

### **Forderungen:**

Die Nationale Armutskonferenz hat zentrale Forderungen zur Bekämpfung von Kinderarmut formuliert:

1. Die Familienförderung muss sozial gerechter und transparenter ausgestaltet werden. Arme Familien müssen mindestens in gleicher Weise gefördert werden, wie Familien mit höheren Einkommen entlastet.
2. Ein einheitliches Existenzminimum für Kinder, das an alle in gleicher Höhe ausbezahlt wird: Für in Armut lebende Kinder soll es ergänzende bedarfsgerechte Leistungen geben.
3. Die tatsächlichen Kosten müssen maßgebend für die mit dem Existenzminimum und dem Bildungs- und Teilhabepakte festgelegten Leistungen sein.
4. Das schulische Mittagessen ist für in Armut lebende Kinder kostenfrei anzubieten.
5. Für die Existenzsicherung von Kindern ist ein einheitliches Antragsverfahren mit einem Gesamtbescheid vorzusehen. Die Zahlung soll von einer Stelle in einer Summe erfolgen.

## 5. RECHT AUF EINEN ANGEMESSENEN LEBENSSTANDARD (ARTIKEL 11)

Weiterhin gilt, dass Armutsbekämpfung von der Bundesregierung vernachlässigt wird. Trotz einer guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und dem Rückgang der Erwerbslosigkeit in den letzten Jahren, konnte die relative Armutsrisikoquote nicht verringert werden.

### 5.1 Besorgnis und Empfehlung des UN-Sozialausschusses von 2011 sowie aktuelle Situation

In seinen Abschließenden Bemerkungen von 2011 (Nr. 24) beschreibt der Ausschuss deutliche Anforderung an die Armutsbekämpfung in Deutschland und fordert Deutschland auf, „ein umfassendes Armutsbekämpfungsprogramm anzunehmen und umzusetzen, in dem die Aspekte der Armut berücksichtigt werden, die in den verschiedenen, von dem Vertragsstaat vorgenommenen differenzierten Analysen genannt werden. Der Ausschuss empfiehlt, dass diese Strategien auch eine Überprüfung der Höhe der Sozialleistungen umfassen. Ferner fordert der Ausschuss die Vertragspartei dazu auf, die Menschenrechte in die Umsetzung des Armutsbekämpfungsprogramms einzubeziehen und dabei den benachteiligten und am Rande der Gesellschaft stehenden Gruppen besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden.“

Die Nationale Armutskonferenz beobachtet, dass solche Überlegungen in der politischen Strategie der Bundesregierung keine Rolle spielen. Stattdessen dominiert das sogenannte „Lohnabstandsgebot“ die politische Diskussion, nach dem Sozialleistungen immer niedriger sein müssten als Erwerbseinkommen. Dabei hat das „Lohnabstandsgebot“ keinerlei rechtliche Bedeutung.

Armutsbekämpfung spielt auch im bestehenden Koalitionsvertrag keine Rolle. Zudem verweist die Bundesregierung in Papieren wie dem Nationalen Reformprogramm oder dem Nationalen Sozialbericht immer wieder auf die Vermittlung in Erwerbsarbeit als zentrales Instrument der Armutsbekämpfung – was nachweislich nicht funktioniert. So hat der Rückgang der Erwerbslosigkeit in den letzten Jahren nicht zu einer Verringerung der Armutsrisikoquote geführt.

Vor diesem Hintergrund befriedigen die Ausführungen der Bundesregierung im Staatenbericht von 2016 (S. 48 ff.) nicht: „Das in der Empfehlung Nr. 24 angesprochene „umfassende Armutsbekämpfungsprogramm“ ist daher nicht sachgerecht, da in Deutschland bereits ein umfassendes institutionelles Netz aus gesetzlichen Regelungen und individuellen Rechtsansprüchen, die sich an unterschiedlichen Lebenssituationen und Bedarfssituationen orientieren, existiert.“ Die Feststellung der Bundesregierung irritiert umso mehr, da sie z.B. im Armuts- und Reichtumsbericht selbst eine Analyse der fortschreitenden Armutsentwicklung und notwendiger Maßnahmen bietet.

Die bestehenden Sozialleistungen und das Steuersystem bedürfen der Weiterentwicklung. Die nak verweist daher auch an dieser Stelle noch einmal auf die 2017 vorgelegten Fragen und Feststellungen: weder ist das Existenzminimum in Deutschland voll gewährleistet – bei der Ermittlung der Regelsätze in der Grundsicherung gibt es gravierende Lücken – noch ist es hinlänglich sicher – da es aufgrund von Sanktionen vorenthalten werden kann. Die Fragen des UN-Sozialausschusses von 2017 (Nr. 5 und 19) bezüglich Armutsentwicklung, Ungleichheit und Maßnahmen sind daher weiterhin in höchstem Maße relevant.

#### **Forderungen:**

Als Eckpfeiler für ein umfassendes Konzept der Armutsbekämpfung benennt die nak:

- Eine sachgerechte Ermittlung des Existenzminimums,

- ein gerechtes Steuersystem,
- eine nachhaltig wirksame Finanzierung einer sozialen Infrastruktur für arme Menschen,
- die Bekämpfung von prekärer Beschäftigung und die Förderung auskömmlicher Beschäftigung sowie
- eine geschlechtergerechte und familienorientierte Weiterentwicklung der Sozialleistungen und Ausgleichssysteme.

## 5.2 Sanktionen

Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) bedeuten, dass anerkannten hilfebedürftigen Leistungsberechtigten die finanziellen Unterstützungen gekürzt oder gänzlich entzogen werden, weil sie in der Bewertung des zuständigen Jobcenters ihren Obliegenheitspflichten nicht oder nicht hinreichend nachgekommen sind.

Die entsprechenden Regelungen und Praktiken in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) sind aus menschenrechtlicher Perspektive problematisch, weil sie (1) das durch den Gesetzgeber (nach Bewertung der nak unzureichend) definierte Existenzminimum kürzen, (2) Leistungsberechtigte in prekäre Arbeit nötigen und (3) diskriminierend zwischen verschiedenen Altersgruppen unterscheiden.

### 5.2.1 Besorgnis und Empfehlung des UN-Sozialausschusses von 2011 sowie aktuelle Situation

Der UN-Sozialausschuss hat bereits in den Abschließenden Bemerkungen 2011 Kritiken formuliert, die sich auch die Sanktionsregeln im SGB II beziehen. So zeigt sich der Ausschuss besorgt darüber, dass

- (1) „im Rahmen der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe (...) ‚jede zumutbare Arbeit‘ “ anzunehmen sei. Dies könne ebenso zu Menschenrechtsverstößen führen wie „der Einsatz von Langzeitarbeitslosen für unbezahlte gemeinnützige Arbeit“ (Nr. 19 mit Verstößen gegen Art. 6, 7 und 9 ICESCR). Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nötigen die Leistungsberechtigten entsprechende prekäre Arbeit bzw. gemeinnützige Arbeit leisten;
- (2) die Verfahren zur Ermittlung der Grundsicherung „den Leistungsempfängern keinen angemessenen Lebensstandard gewährleisten“ (Nr. 21 mit Verstößen gegen Art. 9 und 10 Sozialpakts). Durch Sanktionen werden die ohnehin zu gering bemessenen Leistungen je nach Fallkonstellation noch einmal um mindestens 10% gekürzt. Die Kürzungen reichen sogar bis hin zum kompletten Entzug der Leistungen, einschließlich der Wohnkosten.

Der Staatenbericht der Bundesregierung geht auf die Sanktionsregeln in der Grundsicherung für Arbeitsuchende lediglich abstrakt ein und rechtfertigt sie als Element des in Deutschland verankerten Subsidiaritätsprinzips. Auf die Kritik, dass das menschenwürdige Existenzminimum durch Sanktionen unterschritten wird, geht die Bundesregierung in dem Staatenbericht nicht ein. Auch wird nicht hinterfragt, ob Sanktionen geeignet, erforderlich oder verhältnismäßig sind, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Die Bundesregierung geht des Weiteren weder auf die sozialen Folgen der Sanktionen für die Betroffenen ein noch erwähnt sie, dass die Sanktionsregeln des SGB II aktuell vom Bundesverfassungsgericht auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit geprüft werden.

### 5.2.2 Erläuterung des deutschen Kontexts

Sanktionen sind im deutschen Sozialrecht in den §§ 31, 31a, 31b und 32 SGB II geregelt. Regelmäßig werden bei Regelverstößen Leistungseinschränkungen ausgesprochen. Regelverstöße sind beispielweise die Weigerung eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Maßnahme aufzunehmen oder fortzuführen oder die Weigerung, Pflichten aus einer Eingliederungsvereinbarung zu erfüllen („Pflichtverletzungen“). Auch Meldeversäumnisse bei den Jobcentern werden sanktioniert. Die Regelverstöße werden mit einer Kürzung um mindestens 10% des Regelbedarfs (bei Meldeversäumnisse) oder um 30% des Regelbedarfs bei sog. Pflichtverletzungen geahndet. Bei jungen Menschen bis 25 Jahre gelten strengere Regeln. Bei der ersten Pflichtverletzung wird die Übernahme der Wohn- und Heizkosten eingeschränkt. Insgesamt werden laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit in Deutschland pro Jahr fast eine Mio. Sanktionen neu festgestellt. Am relativ häufigsten (mehr als 8%) sind junge arbeitslose Leistungsberechtigte von Sanktionen betroffen.

Die Sanktionen bewirkten in 2017 eine durchschnittliche Kürzung des Leistungsanspruchs von 19%. Dies entspricht im Durchschnitt einer Summe von mehr als 100 Euro pro Monat. Bei jungen Menschen führte die Sanktion zu einer durchschnittlichen Kürzung der Leistung um fast 30% oder um 127 Euro pro Monat. Bei 7.200 Leistungsberechtigten wurden im Juni 2016 die Leistungen vollständig eingestellt.<sup>33</sup> Aktuell liegen die Sanktionsregeln dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vor.<sup>34</sup>

### 5.2.3 Bewertung

Das Sozialgericht Gotha legt in seiner Begründung in überzeugender Weise dar, dass Sanktionen zu einer Unterschreitung des gesetzlich festgelegten Existenzminimums führen. Der Gesetzgeber definiert mit dem sog. Regelbedarfsermittlungsgesetz (in unzureichender Weise) den seines Erachtens notwendigen Bedarf für ein menschenwürdiges Existenzminimum (so auch der Staatenbericht S. 46). Sofern diese Leistungen gekürzt werden, kann demzufolge der definierte Mindestbedarf nicht mehr gedeckt werden. Es kommt zu einer Unterdeckung der Bedarfe. Sanktionen reichen bis zur vollständigen Einstellung der Leistung; die Eingriffe machen damit auch vor dem physischen Existenzminimum nicht halt.

Der „Nutzen“ von Sanktionen im Sinne einer erhofften Verhaltensänderung der betroffenen Personen ist äußerst zweifelhaft. Sanktionierte Verhaltensweisen haben ihre Ursache vielfach in komplexen und schwierigen Lebenslagen (Überforderung mit Bürokratie und Sprache bis hin zu psychischen Problemen) und sind weniger Ausdruck einer generellen Verweigerung. Sanktionen stehen einem angstfreien und erfolgreichen Beratungs- und Hilfeprozess diametral entgegen. Es ist daher zu bezweifeln, dass Sanktionen positive Lernprozesse auslösen. Sanktionen werden als disziplinierende Instrumente zur Verhaltenssteuerung eingesetzt; sozial negative Auswirkungen für die Betroffenen und deren Familienangehörigen werden in Kauf genommen. Einkommensengpässe und Verschuldung sind die unmittelbaren Folgen der Leistungskürzungen. Diese führen des Weiteren zu sozialer Isolation und Mangelernährung, weil Betroffene versuchen, Ausgaben zu vermeiden. Physische und insbesondere psychische Belastungen und Erkrankungen sind ebenso dokumentiert wie Energiesperren oder Wohnungslosigkeit infolge von Sanktionen.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Vgl. O-Ton-Arbeitsmarkt.de zu: Bundesagentur für Arbeit, Sanktionen im SGB II. Download: [http://www.o-ton-arbeitsmarkt.de/wp-content/uploads/SGBII\\_Sanktionen.pdf](http://www.o-ton-arbeitsmarkt.de/wp-content/uploads/SGBII_Sanktionen.pdf).

<sup>34</sup> Das Bundesverfassungsgericht ist vom Sozialgericht Gotha insbesondere aufgefordert worden, zu entscheiden, ob Kürzungen in Höhe von 30% oder 60% der Regelleistungen mit dem Grundrecht auf die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vereinbar sind (vgl. BVerfG Verfahren 1 BvL 7/16).

<sup>35</sup> Vgl. u.a. Ames, Anne (2009): Ursachen und Wirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II. Edition Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 242. Download: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_edition\\_hbs\\_242.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_edition_hbs_242.pdf); vgl. Deutscher Bundestag/Wissenschaftlicher Dienste (2017): Auswirkungen von Sanktionen im SGB II. Überblick über qualitative Stu-

Jenseits der Frage der Unterdeckung des Existenzminimums verstoßen die Sanktionen rechtlich und faktisch gegen das Diskriminierungsverbot. Junge Menschen im Grundsicherungsbezug werden schneller und drastischer sanktioniert als ältere Leistungsberechtigte. Für diese Ungleichbehandlung gibt es keine sachliche Rechtfertigung, sie stellt eine Diskriminierung junger Menschen dar.

#### **Forderung:**

Die Nationale Armutskonferenz sieht in den aktuell normierten Sanktionsregeln einen Verstoß gegen den UN-Sozialpakt und fordert die Abschaffung existenzbedrohlicher Sanktionen.

### **5.3 Recht auf einen angemessenen Lebensstandard von Asylsuchenden und Unionsbürger\*innen**

#### **5.3.1 Besorgnis und Empfehlung des Sozialausschusses von 2011 sowie aktuelle Situation**

In seinen Abschließenden Bemerkungen von 2011 (Nr. 13) äußert sich der Ausschuss besorgt über die Lage der Asylsuchenden in Deutschland, die keine ausreichenden Sozialleistungen erhalten, in unzulänglichem und überbelegtem Wohnraum leben und einen eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt haben.<sup>36</sup> Die Situation Asylsuchender in Deutschland hat sich seitdem nicht wesentlich verbessert: Noch immer liegen die Sozialleistungen für Asylsuchende unter dem Niveau der Grundsicherungsleistungen, obwohl letztere das soziokulturelle Existenzminimum definieren.

Die Situation von Unionsbürgern hat sich sogar bedeutend verschlechtert. Ein großer Teil der Unionsbürger\*innen, die sich zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten oder nur kurzfristige Beschäftigungen ausüben, wird seit 2016 komplett von existenzsichernden Leistungen ausgeschlossen. Lediglich im Falle eines Ausreisewillens haben sie einen Anspruch auf sogenannte Überbrückungsleistungen.

#### **5.3.2 Das Asylbewerberleistungsgesetz**

Jahrelang erhielten Asylsuchende in Deutschland auf der Grundlage des *Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG)* extrem niedrige Sozialleistungen, die weit unter den Regelssätzen der Grundsicherung lagen und überdies jahrzehntelang nicht an die steigenden Lebenshaltungskosten angepasst wurden. In seinem Urteil vom 18. Juli 2012 hat das Bundesverfassungsgericht<sup>37</sup> die gekürzten Leistungen – unter Bezugnahme auf den UN Sozialpakt – für verfassungswidrig erklärt. Die Minderleistungen seien „evident unzureichend, um das menschenwürdige Existenzminimum zu gewährleisten“.

Trotz dieses höchstrichterlichen Urteils stellt das Asylbewerberleistungsgesetz dennoch weiterhin eine Schlechterstellung von Asylsuchenden und geduldeten Personen dar. Die gewährten Leistungen liegen noch immer unter denen der Grundsicherung und sichern keinen angemessenen Lebensstandard im Sinne des Art. 11 ICESCR. Sie unterschreiten die Re-

---

dien in Deutschland. 2017. Dokumentation WD 6-3000-004/17. Download:

<https://www.bundestag.de/blob/497906/f2a6382d0a8b3d3afb9bb4dffdbc59/wd-6-004-17-pdf-data.pdf>.

<sup>36</sup> Siehe hierzu auch Abschnitt 2.

<sup>37</sup> Vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 - Rn. (1-114). Download: [http://www.bverfg.de/e/ls20120718\\_1bvl001010.html](http://www.bverfg.de/e/ls20120718_1bvl001010.html).

gelsätze in der Grundsicherung: Für einen Alleinstehenden bedeutet das 62 Euro monatlich weniger als der Hartz-IV-Satz. Nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 18. Juli 2012 wurde die Dauer des Grundleistungsbezugs nach dem AsylbLG von 48 auf 15 Monate reduziert. Aus Sicht der nak muss die Schlechterstellung ganz abgeschafft werden.

In ihrem Staatenbericht rechtfertigt die Bundesregierung die Kürzungen in den Grundsicherungsleistungen für Asylsuchende wie folgt: „Zudem wurden die Bedarfe neu bemessen und reduziert, da es hinsichtlich einzelner Positionen an der notwendigen Aufenthaltsverfestigung fehlt, die Voraussetzung für die Bedarfsrelevanz ist.“ (S. 13) Die nak bewertet die Kürzung als willkürlich und unzureichend begründet. Die diskriminierende Sonderbehandlung sollte abgeschafft werden.

#### Leistungseinschränkungen des AsylbLG

Nach § 1a AsylbLG können die geringen Leistungen noch weiter gekürzt werden. Dies betrifft vor allem geduldete Menschen, denen unterstellt wird, sie würden etwa durch mangelnde Mitwirkung bei der Passbeschaffung ihre Abschiebung verhindern. Auch in Fällen, in denen unterstellt wird, die Person sei nur deshalb nach Deutschland geflohen, um AsylbLG-Leistungen zu beziehen, können die Leistungen weiter gekürzt werden.<sup>38</sup> 2015 hat der Gesetzgeber den Kreis der Betroffenen deutlich ausgeweitet. Die Mehrheit der Geduldeten läuft Gefahr, stark reduzierte Leistungen zum Leben zu erhalten. Die Leistungskürzung erfolgt durch eine teilweise oder vollständige Kürzung des Betrages für den persönlichen Bedarf. Die Betroffenen erhalten ausschließlich Sachleistungen, das heißt sie können sich z.B. weder im öffentlichen Nahverkehr bewegen noch einen Mobilfunkvertrag abschließen. Aber gerade durch diesen Posten wird das verfassungsrechtlich verbürgte soziokulturelle Existenzminimum abgedeckt. Das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard ist nicht relativierbar und darf auch nicht verhaltensabhängig sein. Die nak sieht in den Leistungseinschränkungen des AsylbLG daher einen Verstoß gegen Art. 11 des Sozialpakts.

#### Sachleistungsprinzip

In Gemeinschaftsunterkünften sollen darüber hinaus Sachleistungen zur Deckung des notwendigen persönlichen Bedarfs erbracht werden. Das heißt, dass der notwendige Bedarf an Nahrung, Kleidung, Hygieneartikeln etc. über Wertgutscheine oder Lebensmittelpakete zur Verfügung gestellt werden kann. Die Bundesregierung schreibt in ihrem Staatenbericht: „Der Bargeldbedarf in Erstaufnahmeeinrichtungen wurde so weit wie möglich durch Sachleistungen ersetzt. Damit wird sichergestellt, dass die Leistungen der Bedarfsbefriedigung den Asylbewerberinnen und Asylbewerbern zu Gute kommen und kein Geld an Schleuser fließt.“ (S. 13)

Die verstärkte Anwendung des Sachleistungsprinzips beschränkt jedoch die Möglichkeit zur selbstbestimmten Lebensführung, die aus Sicht der nak eine wesentliche Voraussetzung für Teilhabe und Integration ist. Zudem ist die pauschalierende und statistikbezogene Berechnung des Existenzminimums lediglich eine objektivierende Schätzung, die die individuelle Lebensführung unberücksichtigt lässt. Wird jedoch ein Großteil der Leistungen in Form von Sachleistungen erbracht, wird die Möglichkeit des Ausgleichs genommen. Wer z.B. einen individuell unterdurchschnittlichen Bedarf an Haushaltsgeräten oder Mobilität hat, der ihm jedoch pauschal in Form von Sachleistungen gewährt wird, dem kommt dies bei einem mög-

<sup>38</sup> Vgl. hierzu Pro Asyl (2017): Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Beitrag vom 21. Juli 2017. Download: <https://www.proasyl.de/hintergrund/das-asylbewerberleistungsgesetz-asylblg/>.



licherweise zugleich bestehenden höheren Bedarf bei der Gesundheitspflege nicht zu Gute, sodass insgesamt die Deckung des individuellen Bedarfs nicht erreicht werden kann.

#### Recht auf eine angemessene Unterbringung von Asylsuchenden

Nach wie vor leben viele der in den Jahren 2015 und 2016 nach Deutschland geflüchteten Menschen in Sammelunterkünften. Ende 2016 waren es rund 400.000 Personen.<sup>39</sup> Eine Analyse des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) sowie verschiedene weitere Studien zeigen, dass die Grund- und Menschenrechte der Bewohner\*innen von Gemeinschaftsunterkünften nicht systematisch gewährleistet werden können.<sup>40</sup> Bei Rechtsverletzungen sind Bewohner\*innen vielfach nicht in der Lage, sich effektiv zu beschweren. Dies liegt auch daran, dass Beschwerdemechanismen unzureichend sind.<sup>41</sup>

Teilweise sind die Lebensumstände in Flüchtlingsunterkünften nach wie vor geprägt von fehlender Privatsphäre, mangelhaften hygienischen Bedingungen und unzureichender Versorgung besonders schutzbedürftiger Personen. Das heißt, dass zentrale Menschenrechte bei der Unterbringung Geflüchteter nach wie vor nicht ausreichend geachtet werden, zum Beispiel das Recht auf eine angemessene Unterbringung (Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt) oder das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung (Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 UN-Sozialpakt).<sup>42</sup>

In der Unterbringung werden die besonderen Bedarfe von Asylsuchenden mit Behinderungen zudem kaum berücksichtigt. Für die wenigen barrierefreien Unterkünfte bestehen lange Wartezeiten. Flüchtlingsunterkünfte liegen häufig in isolierter Lage und sind somit nicht ausreichend an das örtliche Hilfesystem angebunden.<sup>43</sup> Zum Recht auf eine angemessene Unterbringung gehört für Bewohner\*innen von Sammelunterkünften auch der Zugang zu Beschwerdemechanismen. Unabhängige Beschwerdestellen gibt es in Deutschland nur vereinzelt. Sie können jedoch eine niedrighschwellige Möglichkeit schaffen, damit Geflüchtete zu ihrem Recht auf Zugang zu Beschwerdemöglichkeiten kommen und sollten flächendeckend eingeführt werden

### **5.3.3 Ausschluss arbeitssuchender EU-Bürger\*innen von Sozialleistungen**

Ein großer Teil der Unionsbürger\*innen, die sich zur Arbeitssuche und ohne nachweisbaren Kontakt zum Arbeitsmarkt in Deutschland aufhalten, sind seit Ende 2016 von regulären Grundsicherungsleistungen ausgeschlossen. Mit der Einführung des „Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende“ besteht der gesetzliche Ausschluss von Sozialleistungen für fünf Jahre, auch für Familien mit Kindern. Dadurch wurde die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts beendet, die für arbeitssuchende Unionsbürger\*innen einen Sozialleistungsanspruch bereits nach sechs Monaten aus Verfassungsrecht herleitete.

Der Leistungsausschluss hat eine Reihe negativer Konsequenzen, für betroffenen Menschen wie auch für die deutsche Gesellschaft. So kann die existentielle Notlage der Betroffenen

---

<sup>40</sup> Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2017): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Juli 2016–Juni 2017. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Abs. 5 DIMRG. Hier S. 60. Download:

[https://www.institut-fuer-](https://www.institut-fuer-menschenrech-)  
[menschenrech-](https://www.institut-fuer-menschenrech-)

[te.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Menschenrechtsbericht\\_2017/Menschenrechtsbericht\\_2017.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrech-).

<sup>41</sup> Ebd.

<sup>42</sup> Ebd. S. 12.

<sup>43</sup> Ebd. S. 14.



durch deutsche Unternehmen leicht ausgenutzt werden. Nicht selten geraten arbeitssuchende EU-Bürgerinnen und EU-Bürger dadurch in ausbeuterische Arbeitsverhältnisse.<sup>44</sup>

Bundesweite Befragungen der Diakonie Deutschland<sup>45</sup> sowie des Deutschen Caritasverbands<sup>46</sup> zu den Auswirkungen fehlender Sozialleistungen für hilfebedürftige Unionsbürger\*innen zeigt, dass der Ausschluss von Sozialleistungen gravierende Folgen hat, insbesondere für Kinder und Jugendliche. Die von der Diakonie befragten Beratungsstellen gaben an, dass in vielen Fällen Kinder aufgrund der prekären Situation nicht in die Schule gingen, beispielsweise aufgrund von Wohnungslosigkeit oder drohender Wohnungslosigkeit oder weil ein Schulbesuch wegen fehlender ÖPNV Mittel nicht möglich ist.

Nach Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, handelte es sich im Jahr 2016 bei 12% der Wohnungslosen um Unionsbürger\*innen. Viele dieser Menschen leben ohne jede Unterkunft auf der Straße.<sup>47</sup>

### Forderungen:

- Das diskriminierende Asylbewerberleistungsgesetz muss abgeschafft werden. Sozialleistungen dürfen für Asylsuchende und Geduldete nicht niedriger sein als für deutsche Staatsbürger\*innen. Geldleistungen müssen Vorrang vor Sachleistungen haben, damit der individuelle Bedarf tatsächlich gedeckt werden kann und eine selbstbestimmte Lebensführung ermöglicht wird.
- Asylsuchende sollen gleichberechtigten Zugang zu Arbeit und Ausbildung haben.
- Hilfsbedürftige Unionsbürger\*innen, die zur Arbeitsuche in Deutschland sind, sollten gleichberechtigten Zugang zu den Sozialleistungen haben.
- Die Bundesregierung muss dafür sorgen, dass das Recht auf angemessenen Wohnraum für Asylsuchende realisiert wird. Die Unterbringung in eigenen Wohnungen sollte angestrebt werden. Zum Recht auf eine angemessene Unterbringung gehört für Bewohner\*innen von Sammelunterkünften auch der Zugang zu Beschwerdemechanismen. Unabhängige Beschwerdestellen sollten flächendeckend eingeführt werden.
- Asylsuchende mit besonderen Bedarfen, z.B. mit Behinderungen, sollten möglichst schnell in eigene Wohnungen umziehen können. Ihre speziellen Bedarfe müssen bei der Unterbringung und Versorgung berücksichtigt werden.

---

<sup>44</sup> Vgl. Diakonie Deutschland (2014): Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in Deutschland: Freizügigkeitsrecht und Anspruch auf Sozialleistungen. Download: [https://www.diakonie.de/fileadmin/user\\_upload/Diakonie/PDFs/Diakonie-Texte\\_PDF/06\\_2014\\_Freizuegigkeitsrecht\\_11Nov.pdf](https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Diakonie-Texte_PDF/06_2014_Freizuegigkeitsrecht_11Nov.pdf).

<sup>45</sup> Vgl. Diakonie Deutschland (2016): Bundesweite Diakonie Umfrage zu den Auswirkungen von fehlenden Sozialleistungen für hilfebedürftige UnionsbürgerInnen und deren Auswirkungen insbesondere für Kinder und Jugendliche.

<sup>46</sup> Vgl. Deutscher Caritasverband (2017): Auswertung der Befragung von Einrichtungen und Diensten des Deutschen Caritasverbandes zu den Auswirkungen der Ausschlüsse von EU-Ausländer(innen) im SGB II und SGB II.

<sup>47</sup> Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2017): Zahl der Wohnungslosen. Download: [http://bagw.de/de/themen/zahl\\_der\\_wohnungslosen/index.html](http://bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/index.html).

## 5.4 Recht auf Wohnen: Berechnung der Kosten der Unterkunft

In Deutschland soll das Recht auf Wohnen unter anderem durch Maßnahmen des *Sozialen Wohnungsbaus* und durch die Erstattung der *Kosten der Unterkunft* in der Grundsicherung umgesetzt werden.

Nach Schätzung der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe steigt die Zahl der wohnungslosen Menschen in Deutschland seit 2009 und hat nach aktuellster Schätzung für das Jahr 2016 einen Stand von 860.000 Wohnungslosen erreicht.<sup>48</sup> Hinzu kommen noch Zehntausende, die vom Verlust ihrer Wohnung akut bedroht sind. Bundesweite Statistiken zur Wohnungslosigkeit gibt es nach wie vor nicht. Bezahlbarer Wohnraum fehlt nicht nur für bereits wohnungslose Menschen, sondern auch für eine Vielzahl anderer Bevölkerungsgruppen: für einkommensarme Haushalte, insbesondere Alleinerziehende, aber auch für kinderreiche Familien, für Studierende, arme Senior\*innen, ebenso wie für Flüchtlinge und Zugewanderte.

In vielen städtischen Ballungsräumen haben fast 50% der Haushalte einen Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein für eine Sozialwohnung. Seit 1990 ist der Bestand an Sozialwohnungen aber um ca. 60 % gesunken. 2016 gibt es noch ca. 1,2 Millionen Sozialwohnungen, bis 2020 werden weitere 170.000 aus der Bindung fallen.<sup>49</sup> Insgesamt hält die nak den Bau von 400.000 Wohnungen im Jahr, davon mindestens 150.000 preiswerte Wohnungen und Sozialwohnungen für erforderlich.

Neben dem Regelsatz werden Leistungsbeziehenden in der Grundsicherung die *Bedarfe für Unterkunft und Heizung* (§ 22 SGB II; sog. *Kosten der Unterkunft*) erstattet. Diese müssen *angemessen* sein. Viele Haushalte zahlen allerdings aus dem Regelsatz zu den Kosten der Unterkunft hinzu, weil es ihnen nicht gelingt, preiswerte Wohnungen zu finden. Wer in einer zu teuren Wohnung lebt, deren Mietkosten über der Angemessenheitsgrenze liegen, erhält eine Aufforderung zur Kostensenkung. Nach aktuellen Erhebungen der Bundesagentur für Arbeit entstehen bei den Leistungsbeziehende fast 600 Mio. Euro zusätzliche Mietkosten, die nicht mit den Kosten der Unterkunft übernommen werden.<sup>50</sup> Mit einem dem sog. *Schlüssigen Konzept* sollen die Kommunen die angemessenen Wohnkosten in der Grundsicherung ermitteln. Grundlage dieser Ermittlung sind die Wohnungen im preisgünstigen Segment. Ein Abgleich mit tatsächlich anmietbarem Wohnraum zu einem bestimmten Zeitpunkt erfolgt nicht. Die hohe Quote der Vermieter\*innen, die generell nicht bereit sind, an Leistungsbeziehende zu vermieten, bleibt völlig unberücksichtigt. Die Kommunen hätten die Möglichkeit, den Wohnungsmarkt zu steuern und geschützte Marktsegmente zu fördern. Viele Kommunen haben aber eigene Sozialwohnungsbestände verkauft, um Schulden abzubauen. Dies betrifft oft Kommunen mit großen sozialen Problemen. Ohne eine entsprechende Bereitstellung sozialen Wohnraums lassen sich Probleme in der Wohnraumbeschaffung für einkommensarme Haushalte kaum lösen.

Hinzu kommt die Minderung des Regelsatzes durch die Aufrechnung von Kautionen und Genossenschaftsanteilen. Wenn Leistungsbeziehende umziehen, übernehmen die Jobcenter diese zwar. Nach dem Umzug erfolgt dann aber eine monatliche Ratenzahlung in Höhe von

<sup>48</sup> Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2017): Zahl der Wohnungslosen. Download: [http://bagw.de/de/themen/zahl\\_der\\_wohnungslosen/index.html](http://bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/index.html).

<sup>49</sup> Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2017): 860.000 Menschen in 2016 ohne Wohnung. Prognose: 1,2 Millionen Wohnungslose bis 2018. Pressemitteilung. Download: [http://www.bagw.de/media/doc/PRM\\_2017\\_11\\_14\\_Pressemappe.pdf](http://www.bagw.de/media/doc/PRM_2017_11_14_Pressemappe.pdf).

<sup>50</sup> Vgl. Antwort des BMAS vom 28.02.2018 auf eine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping. Download: <http://www.katja-kipping.de/kontext/controllers/document.php/344.9/9/f696bf.pdf>.

10% des Regelsatzes an die Jobcenter. Die nak fordert, nach Ende des Mietverhältnisses Kautionen oder Genossenschaftsanteile an die Jobcenter zurückzuzahlen, diese aber nicht mit dem Regelsatz zu verrechnen.

Weiterhin ist im Regelsatz der Ansatz für die Ermittlung von Stromkosten nicht stichhaltig. Die Ausgaben in der Vergleichsgruppe der *Einkommens- und Verbrauchsstichprobe* werden nur alle fünf Jahre ermittelt. Sie enthalten u.a. nicht die im Mietvertrag enthaltenen Stromkosten bei Untermietverhältnissen. Der jährliche Anpassungsindex für die Regelsätze nach allgemeiner Lohn- und Preisentwicklung passt nicht auf die Entwicklung von Energiekosten. Zudem haben arme Haushalte kaum energiesparende Geräte. Durch Nachzahlungen für Strom und Gas entstehen weitere Belastungen für Leistungsberechtigte.

In seinen Abschließenden Bemerkungen von 2011 hat der Sozialausschuss erneut ange mahnt, „dass der Vertragsstaat auf seine Empfehlung von 2001, über den Umfang und die Ursachen der Wohnungslosigkeit [...] Bericht zu erstatten und Programme und Maßnahmen zur Lösung dieses Problems zu entwickeln, nicht eingegangen ist“. Nach Ansicht der nak hat sich an dieser Problemlage nichts geändert.

Die nak nimmt mit großem Interesse zur Kenntnis, dass der Ausschuss in Nr. 21 der offiziellen List of Issues von 2017 umfassende Fragen zu sozialem Wohnungsbau, Ausmaß und Bekämpfung von Wohnungslosigkeit stellt. Zur Bekämpfung von Wohnungsnot merkt die nak grundsätzlich an: Die Beschaffung von Wohnraum für arme Haushalte und die Umsetzung von Angemessenheitskriterien für die Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung sind von einer Förderung strukturell armer Kommunen und einer sozialen Wohnraumbeschaffung aus Bundes- und Landesmitteln nicht zu trennen.

#### **Forderungen:**

- Dauerhafte Förderung des sozialen Wohnungsbaus durch den Bund
- dauerhafte statt befristet Sozialbindungen
- Schaffung eines neuen gemeinnützigen Wohnungsbausektors
- Im öffentlichen Eigentum stehende Grundstücke müssen vorrangig für öffentlichen sozialen oder gemeinnützigen Wohnungsbau zur Verfügung stehen.
- Einführung einer verpflichtenden bundeseinheitlichen Wohnungsnotfallstatistik
- Reform der Mietpreisbremse
- Förderprogramme zur Prävention und zur Erschließung von Wohnraum sowie
- Sicherung und Weiterentwicklung der Stadtteilentwicklungsprogramme

## 6. RECHT AUF GESUNDHEIT (ARTIKEL 12)

In Einklang mit Art. 12 des Sozialpakts lautet die Grundsatzforderung der nak: Gesundheitsversorgung ist ein Menschenrecht und darf nicht an den finanziellen Mitteln oder dem Aufenthaltsstatus scheitern. Aus diesem Grund muss es für einkommensarme Menschen eine vollständige Kostenbefreiung bei der Gesundheitsversorgung geben.

### 6.1 Besorgnis und Empfehlung des Sozialausschusses von 2011 sowie aktuelle Situation

In seinen Empfehlungen von 2011 (Nr.13) fordert der Ausschuss die Bundesregierung auf, dafür zu sorgen, dass Asylbewerber in Bezug auf den Zugang zur Gesundheitsversorgung Gleichbehandlung genießen. Diese Forderung hat die Bundesregierung bisher nicht umgesetzt. Insbesondere die Meldepflicht an Ausländerbehörden verhindert oftmals eine adäquate Versorgung: Da ihnen bei Inanspruchnahme von medizinischer Hilfe die Meldung an die Ausländerbehörde und die Abschiebung droht, nehmen Menschen ohne Papiere diese oft nicht wahr. Dies stellt eine migrationspolitische Regulierung dar, die faktisch das Recht auf Gesundheit behindert. Darüber hinaus wurde die Gesundheitsversorgung von Unionsbürger\*innen durch eine Gesetzesänderung von 2016 dramatisch verschlechtert.

Die Bundesregierung geht hierauf in ihrem Staatenbericht nur unzureichend ein. Stattdessen gibt sie an: „die gesetzliche Krankenversicherung, in der die meisten Menschen versichert sind, gewährleistet einen umfassenden sozialen Schutz im Krankheitsfall“ (S. 59). Der Schutz der gesetzlichen Krankenversicherung gilt jedoch nicht für alle Menschen, die in Deutschland leben. Zwei Gruppen, deren Recht auf Gesundheit systematisch eingeschränkt wird, sind Unionsbürger\*innen ohne Anspruch auf Sozialleistungen sowie asylsuchende Menschen.

### 6.2 Leistungsausschluss von Unionsbürger\*innen

#### 6.2.1 Erläuterung des deutschen Kontexts

2016 lebten über 4 Mio. Menschen aus den Ländern der EU in Deutschland. Die drei größten Gruppen stammen aus Polen (783.085), Italien (611.450) und Rumänien (533.660)<sup>51</sup>. Das „Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch“ (vom 22. Dezember 2016) schließt Unionsbürger\*innen, die sich ohne nachweisbaren Kontakt zum Arbeitsmarkt in Deutschland aufhalten oder kein anderweitiges Aufenthaltsrecht gemäß Freizügigkeitsgesetz (FreizügG/EU) haben, von bestimmten Sozialleistungen aus (siehe Abschnitt 5.3). In diesem Fall besteht keine Verpflichtung zur Aufnahme in die gesetzliche Krankenversicherung, sodass die Gesundheitsversorgung und sogar Notfall-Versorgung eingeschränkt ist, wenn kein Versicherungsschutz in ihrem Herkunftsland nachgewiesen werden kann.

#### 6.2.2 Problembeschreibung

Es existiert keine offizielle Statistik zum Zugang von Migrant\*innen aus Unionsländern zur Gesundheitsversorgung in Deutschland. Stellungnahmen und Fallstudien von Wohlfahrtver-

---

<sup>51</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Ausländische Bevölkerung nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten. Download:

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendischeBevoelkerung/Tabellen/StaatsangehoerigkeitJahre.html>.

bänden und NGOs stellen in diesem Kontext ein gravierendes Versorgungsdefizit fest.<sup>52</sup> Besonders Menschen, die im Rahmen der europäischen Freizügigkeitsregelung aus Osteuropa arbeitssuchend nach Deutschland kommen, finden nicht immer ein dauerhaftes sozialversicherungsrechtliches Arbeitsverhältnis. Bei Verlust des Arbeitsplatzes führt dies oftmals zu großer materieller Not bis hin zu Wohnungsverlust und Obdachlosigkeit. Eine exemplarische Untersuchung aus Berlin zeigt, dass 46% der Patienten in der medizinischen Versorgung obdachloser Menschen aus anderen Unionsländern stammen.<sup>53</sup>

### **Forderung:**

Die Nationale Armutskonferenz fordert daher, dass die Übernahme der Kosten für alles medizinisch Notwendige durch Krankenversicherungsleistungen nach dem Fünften Buch Sozialgesetzbuch (SGB V) auch für Menschen aus anderen Unionsländern sichergestellt wird.

## **6.3 Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden, Geduldeten und Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus**

### **6.3.1 Erläuterung des deutschen Kontexts**

In dem Zeitraum bis zur Anerkennung bzw. in den ersten 15 Monaten Ihres Aufenthalts gilt für Asylsuchende das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), das regelt, welche medizinischen Leistungen Asylsuchenden zustehen. Das Gesetz beschränkt die ärztlichen Behandlungen allein auf „akute Erkrankungen und Schmerzzustände“.

### **6.3.2 Problembeschreibung**

2016 wurden 745.545 Asylanträge in Deutschland gestellt<sup>54</sup>. Asylsuchende haben nach dem AsylbLG keinen Zugang zum vollen Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung. In der täglichen medizinischen Praxis führt die Regelung dazu, dass Ärzte Asylbewerber nicht adäquat behandeln können.

2014 lebten zwischen 180.000 und 520.000 undokumentierte Migrant\*innen in Deutschland.<sup>55</sup> Menschen, die ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland leben, haben zwar formal einen Anspruch auf ärztliche Behandlung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Tatsächlich nehmen die meisten diesen jedoch nicht wahr, denn bei einer Inanspruchnahme drohen die Meldung an die Ausländerbehörde und die Abschiebung. Öffentliche Einrichtun-

---

<sup>52</sup> Vgl. Deutscher Caritasverband (2017): Europäische Union. Freizügigkeit der Unionsbürger/innen - Zugang zu Transferleistungen. Download: [https://www.caritas.de/cms/contents/caritas.de/medien/dokumente/dcv-zentrale/migration/auslaenderrecht/europaeisches-zuwand/europaeische-union-f/eu-arbeitshilfe\\_stand-juli\\_2017.pdf?d=a&f=pdf](https://www.caritas.de/cms/contents/caritas.de/medien/dokumente/dcv-zentrale/migration/auslaenderrecht/europaeisches-zuwand/europaeische-union-f/eu-arbeitshilfe_stand-juli_2017.pdf?d=a&f=pdf); vgl. Diakonie Deutschland (2016): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch BT-Drs. 18/10211. Download: [http://www.strengmann-kuhn.de/fileadmin/media/MdB/strengmann-kuhn\\_de/Positionspapiere\\_Autorenspapiere/Diakonie\\_StN\\_GE\\_EU\\_Buerger\\_SGB\\_II\\_Ausschluss\\_SVAH.pdf](http://www.strengmann-kuhn.de/fileadmin/media/MdB/strengmann-kuhn_de/Positionspapiere_Autorenspapiere/Diakonie_StN_GE_EU_Buerger_SGB_II_Ausschluss_SVAH.pdf); vgl. Der Paritätische (2017): Arbeitshilfe: Ansprüche auf Leistungen der Existenzsicherung für Unionsbürger/-innen. Download: [https://ggu.de/fileadmin/downloads/tabellen\\_und\\_uebersichten/arbeitshilfe2017.pdf](https://ggu.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/arbeitshilfe2017.pdf).

<sup>53</sup> Vgl. Caritasverband für das Erzbistum Berlin et al. (2018): Gesundheitsbericht zur Lage der medizinischen und zahnmedizinischen Versorgung obdachloser Menschen 2016. Download: [http://www.obdachlosigkeit-macht-krank.de/assets/gesundheitsbericht\\_zahn-medizinische-versorgung-wohnungsloser-menschen\\_web.pdf](http://www.obdachlosigkeit-macht-krank.de/assets/gesundheitsbericht_zahn-medizinische-versorgung-wohnungsloser-menschen_web.pdf).

<sup>54</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2018): Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe: April 2018. Download: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-april-2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-april-2018.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>55</sup> Vgl. Vogel, Dita (2015): Update report Germany: Estimated number of irregular foreign residents in Germany (2014), Database on Irregular Migration. Download: [http://irregular-migration.net/fileadmin/irregular-migration/dateien/4.Background\\_Information/4.5.Update\\_Reports/Vogel\\_2015\\_Update\\_report\\_Germany\\_2014\\_fin-.pdf](http://irregular-migration.net/fileadmin/irregular-migration/dateien/4.Background_Information/4.5.Update_Reports/Vogel_2015_Update_report_Germany_2014_fin-.pdf).

gen, insbesondere die Sozialämter, sind durch § 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz zur Übermittlung der Informationen verpflichtet.<sup>56</sup>

### **Forderungen:**

- Asylsuchende, geduldete Personen und Menschen mit einem humanitären Aufenthaltstitel müssen Zugang zur gesundheitlichen Regelversorgung haben. Alle Leistungsberechtigten des AsylbLG müssen in die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung einbezogen werden. Das AsylbLG muss abgeschafft und die Leistungsberechtigten müssen im Grundsicherungssystem nach dem SGB II und XII sozial abgesichert werden.
- Menschen ohne rechtlichen Aufenthaltsstatus müssen Zugang zum Gesundheitssystem erhalten, ohne ihre Daten preisgeben zu müssen. Gefordert wird, die konsequente Umsetzung des Nothelferparagraphen (§6a und §6b AsylbLG), der die Refinanzierung der Akutbehandlung von papierlosen Menschen unter Wahrung der Anonymität garantiert. Außerdem müssen die mit der Gesundheitsversorgung und deren finanzieller Abrechnung befassten öffentlichen Einrichtungen von den Übermittlungspflichten nach § 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz ausgenommen werden.

---

<sup>56</sup> Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität (2017): Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Papiere. Aktuelle Herausforderungen und Lösungsansätze. Download: [https://www.diakonie.de/fileadmin/user\\_upload/BAG\\_Gesundheit\\_Illegalitaet\\_Arbeitspapier\\_Gesundheitsversorgung\\_fu\\_r\\_Menschen\\_ohne\\_Papiere\\_April\\_2017\\_Web.pdf](https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/BAG_Gesundheit_Illegalitaet_Arbeitspapier_Gesundheitsversorgung_fu_r_Menschen_ohne_Papiere_April_2017_Web.pdf).