

Stellungnahme des AWO Bundesverbandes

**zum Entwurf
des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
vom Dezember 2016**

**Lebenslagen in Deutschland – Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der
Bundesregierung**

Stand: 02. Januar 2017

Inhalt

I. Zusammenfassung	2
II. Zum Entwurf im Einzelnen	3
1. Aufbau, Konzeption und Armutsbegriff	3
2. Einkommens- und Vermögensverteilung	5
3. Finanzpolitische Handlungsfähigkeit des Staates	9
4. Armut und Überschuldung	11
5. Kinder- und Familienarmut	14
6. Berufseinstieg und Armut	19
7. Arbeit und Armut	22
8. Alter und Armut	24
9. Armut und Reichtum aus frauen- und gleichstellungspolitischer Sicht	27
10. Gesundheit und Armut	30
11. Wohnen und Armut	35
12. Flucht und Armut	36
13. Straffälligenhilfe	37
14. Bürgerschaftliches Engagement und Armut	38
III. Schlussbemerkungen	39

I. Zusammenfassung

Die AWO setzt sich seit bald 100 Jahren für Solidarität und soziale Gerechtigkeit ein. Die entschlossene und wirksame Bekämpfung von Armut und sozialer Ungleichheit ist deshalb ein besonderes Anliegen der AWO, das ihre tägliche Arbeit insbesondere in den sozialen Einrichtungen und Diensten und in der sozialpolitischen Interessenvertretung maßgeblich bestimmt. Als langjähriges Mitglied des Beraterkreises beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales brachte die AWO ihre Expertise auch bei der Erstellung der Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung ein.

Seitdem die Bundesregierung im Jahr 2001 den ersten Armuts- und Reichtumsbericht vorgelegt hat, wird in jeder Legislaturperiode auf empirischer Grundlage über die soziale Lage in Deutschland berichtet. So enthält auch der vorliegende Entwurf für einen 5. Armuts- und Reichtumsbericht eine große Sammlung von Daten, die wesentliche Entwicklungen und Trends zu Armut und Reichtum in Deutschland aufzeigen. Dabei wird aus Sicht der AWO einmal mehr deutlich, dass sich die Schere zwischen Armut und Reich trotz der soliden Konjunktur und der guten Arbeitsmarktlage in den letzten Jahren weiter auseinandergegangen ist. Vor diesem Hintergrund bedauert die AWO, dass der Bericht aus den beschriebenen Entwicklungen keine wesentlichen neuen Schlussfolgerungen zieht, die Wirksamkeit der geltenden Regelungen nicht ausreichend überprüft und nur wenige neue Maßnahmen angeregt. Insofern weist der Bericht aus Sicht der AWO Defizite auf.

Der Lebensphasenansatz hat eine starke individuelle Perspektive und birgt dadurch die Gefahr, dass institutionelle und strukturelle Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung unerkannt bleiben. Daher darf sich der Fokus nicht auf individuelles Verhalten konzentrieren, sondern muss auf den Wandel der Verhältnisse gerichtet sein. Gleichzeitig darf die soziale Wirklichkeit nicht unabhängig und losgelöst von der wirtschaftlichen Situation und Verfasstheit der deutschen Wirtschaft gesehen werden. Generell gilt, dass Armut und Reichtum im Verhältnis zueinander und nicht isoliert voneinander betrachtet werden dürfen. Somit ist es notwendig, dass sich der Bericht mit Reichtum und seinen gesellschaftlichen Ursachen und Folgen intensiv auseinandersetzt. Nur so können Verteilungsspielräume im Fünften Armuts- und Reichtumsbericht offengelegt werden.

Im Hinblick auf das Beteiligungsverfahren ist aus Sicht der AWO bedauerlich, dass die Ergebnisse des Workshops des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Nationalen Armutskonferenz vom 7. Oktober 2015 nicht in den Bericht aufgenommen wurden. Mit einem eigenständigen Kapitel „Armut aus Sicht von Armutsbetroffenen“ hätte der Bericht erstmals den betroffenen Menschen selbst eine Stimme verleihen können. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die enge zeitliche Fristsetzung für die Beteiligung der Verbände, eine sachgerechte und der Bedeutung des Berichts angemessene Prüfung nur schwer möglich macht. Es wird daher gebeten, die Beteiligungsfrist künftig ausreichend zu bemessen.

II. Zum Entwurf im Einzelnen

1. Aufbau, Konzeption und Armutsbegriff

Wesentliche Ergebnisse des Berichts

Der Entwurf des fünften Armuts- und Reichtumsberichts ist in drei Teile gegliedert und hat einen beträchtlichen Umfang. Im Teil A „Einführung und Rahmenbedingungen“ werden die Konzeption des Berichts erläutert und ein Überblick über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die Entwicklung am Arbeitsmarkt, die Entwicklung der Vermögen und vieles mehr gegeben. In diesem Abschnitt werden auch die Ergebnisse der Studien, die sich mit den neuen Themenschwerpunkten befassen, zusammengefasst. Dies sind insbesondere die Risiken atypischer Beschäftigungsformen für die berufliche Entwicklung und Erwerbseinkommen im Lebensverlauf sowie das Ausmaß und die Trends sozialräumlicher Segregation und Hochvermögende in Deutschland. Der Teil B analysiert die soziale Mobilität anhand des Lebensphasenansatzes und der Teil C schreibt die Erfassung der sogenannten Kernindikatoren fort.

Vor dem Hintergrund des Zieles der Bundesregierung, soziale Mobilität zu gewährleisten, wurde in konzeptioneller Hinsicht die Methode des Lebensphasenansatzes gewählt. Dabei wird die Veränderung der Lebenslage und die Dynamik gesellschaftlicher Teilhabe vornehmlich innerhalb des eigenen Lebensverlaufs (intragenerationale Mobilität) in den Fokus gestellt. Armutsrisiken werden nicht als statische Größe betrachtet, sondern als veränderbarer Prozess. So werden die wesentlichen aktuellen Forschungsergebnisse zusammengetragen, die wichtigsten Faktoren für individuelle Armutsrisiken benannt und Ansatzpunkte für eine erfolgreiche Organisation von Chancen zur Überwindung von Risikolagen identifiziert. Da die Erfolgs- und Risikofaktoren in den verschiedenen Lebensphasen eines Menschen (frühe Jahre, junges Erwachsenenalter, mittleres Erwachsenenalter, älteres und ältestes Erwachsenenalter) unterschiedlich sind und frühere Lebensphasen die Chancen in den späteren Phasen beeinflussen, orientiert sich der Bericht an diesen Lebensphasen. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die entscheidenden Weichenstellungen (Übergänge wie z. B. Schuleintritt, Wechsel auf eine weiterführende Schule oder von der Schule in die Ausbildung) in den einzelnen Lebensphasen für die erfolgreiche Teilhabe insbesondere am Bildungs- und Erwerbssystem und am gesellschaftlichen Leben gelegt. Im Mittelpunkt des 5. Armuts- und Reichtumsberichts steht das jüngere und mittlere Erwachsenenalter.

Die Definition von Armut und Reichtum ist Gegenstand des Unterkapitels A.IV. „Armut, Reichtum und Verteilung als Determinanten des gesellschaftlichen Zusammenlebens“. Hierbei wird auch die Weiterentwicklung des Armutsbegriffs und sein Verständnis innerhalb der seit 2001 angefertigten Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung kurz skizziert. Demnach wird Armut nicht nur im Rahmen monetärer Aspekte betrachtet, sondern auch im Hinblick auf nicht-monetäre Bereiche im Sinne der verschiedenen Lebenslagen. Bei der Weiterentwicklung bestand Einig-

keit darüber, dass sowohl „Armut“ als auch „Reichtum“ den wissenschaftlichen Empfehlungen zufolge als relationale Phänomene verstanden werden müssen. Daher sollen beide Determinanten im Verhältnis zu dem Wohlstandsniveau der gesamten Gesellschaft betrachtet werden. Die Bundesregierung erkennt in diesem Zusammenhang an, dass „Armut in einer wohlhabenden Gesellschaft [...] ein komplexes Phänomen mit vielen Facetten [ist].“ (A.IV.1.1). Eine eingehende Darstellung der Entwicklung der Armutsrisikoquote in Deutschland erfolgt erst in Kapitel C.II.1. Hier zeigt sich unter anderem, dass die Armutsrisikoquote schon lange nicht mehr so hoch war: 16,7 % (EU Silc) oder 15,7 % (Mikrozensus).

Bewertung

Es ist richtig, dass zu Beginn eines Berichtes über die beiden Pole Armut und Reichtum eine generelle Einschätzung zur gesamtgesellschaftlichen Lage gegeben wird. Dennoch trägt der Bericht nicht ohne Grund den Titel Armuts- und Reichtumsbericht. Wie der etablierte Indikator der Armutsrisikoquote zeigt, ist die Armutsgefährdung in Deutschland in den letzten Jahren spürbar gestiegen. Eine differenzierte Betrachtung dieser zentralen Erkenntnis sollte gleich zu Beginn des Berichts erfolgen, um dem Vorwurf zu begegnen, dass das Problem mit der späten Betrachtung im Berichtsverlauf marginalisiert werde. Genauso verhält es sich mit der Beschreibung der wirtschaftlichen Situation und den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt. Die wirtschaftliche Lage ist gut und die Reallöhne steigen. Ungeachtet dessen – und auch diese wichtige Erkenntnis wird erst sehr spät im Bericht erläutert – ist die Spreizung der Einkommen nach wie vor groß. Viele Menschen profitieren nicht von der guten Konjunktur, ihr Gehalt stagniert bzw. hat sich sogar verschlechtert. Deshalb wäre es wünschenswert, wenn über sämtliche Aspekte zum Thema Armut gebündelt berichtet wird, um ein vollständiges Bild zu erhalten.

Zu begrüßen ist aus Sicht der AWO, dass die politischen Maßnahmen der Bundesregierung direkt an die Analyse eines spezifischen Bereichs anschließen. Bedauerlich ist allerdings, dass die Bundesregierung aus zahlreichen wichtigen Erkenntnissen, wie etwa zur sozialen Ungleichheit und zu steigenden Armutszahlen, keine hinreichenden politischen Schlussfolgerungen zieht. Hier hätte sich die AWO eine größere Sensibilität für die aktuellen Entwicklungen von Seiten der Bundesregierung erhofft. Die AWO begrüßt die Auswahl der neuen Schwerpunktthemen, insbesondere zu den Themen atypische Beschäftigung und Reichtum. Allerdings bleiben auch bei diesen Studien die Bewertungen und Vorschläge zu politischen Konsequenzen aus.

Dass wieder ein besonderes Augenmerk auf soziale Mobilität und auf eine der weichenstellenden Lebensphasen (junges Erwachsenenalter) gelegt wird, ist aus Sicht der AWO im Grundsatz zu begrüßen. Zu kritisieren ist hingegen, dass sich der Armuts- und Reichtumsbericht ausschließlich auf den Lebensphasenansatz konzentriert, also den Fokus nur auf die Dynamik gesellschaftlicher Teilhabe innerhalb des eigenen Lebensverlaufs richtet. Ein solcher Ansatz macht es zum einen schwer, zu einzelnen benachteiligten Gruppen Informationen zu finden. Zum anderen liefert dieser Ansatz zwar spannende Erkenntnisse, aber strukturelle Ursachen von Armut

geraten dadurch aus dem Blick. So werden zum Beispiel die Ursachen der Benachteiligung von Frauen nicht ausreichend gewürdigt. Der Lebensphasenansatz bringt die Gefahr mit sich, dass Lebenslagen wie Armut oder Reichtum allein als Ergebnis individueller Leistung betrachtet und gesellschaftliche sowie strukturelle Faktoren ausgeblendet werden. So trägt der Lebensphasenansatz den Wirkungen der gesellschaftlichen und strukturellen Entwicklungen, wie etwa den demographischen Veränderungen, Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, Veränderungen Bildungswesen, nicht hinreichend Rechnung getragen, was die Aussagekraft des Lebensphasenmodells insgesamt verringert. Hinzu kommt die Tatsache, dass es kein typisches Verlaufsmuster für den Lebenszyklus gibt. Aus Sicht der AWO muss der Lebensphasenansatz insoweit weiterentwickelt werden.

Im Hinblick auf den verwendeten Armutsbegriff teilt die AWO das multidimensionale Verständnis von Armut. Es ist wichtig, dass die unterschiedlichen Bereiche, die ein Leben in Armut betreffen, betrachtet werden. Dies gelingt dem Bericht gut, zum einen durch die differenzierte Betrachtung anhand der Lebensphasen und zum anderen durch die facettenreichen Indikatoren in Teil C. Allerdings bemängelt die AWO, dass es keine konzentrierte allgemeine Betrachtung der Armutsentwicklung in Gesamtdeutschland gibt, die versucht, die Diskrepanz zwischen dem wirtschaftlichen Aufschwung und den zeitgleich steigenden Armutszahlen zu erläutern. Des Weiteren fehlen politische Schlussfolgerungen zu diesem Dilemma und dies lässt ein grundlegendes Verantwortungsgefühl der Bundesregierung vermissen, diese Entwicklung zu bremsen. Der Hinweis zu Beginn des Kapitels A.II.1, wirtschaftliches Wachstum trage maßgeblich dazu bei, Wohlstand, gute Arbeitsplätze und Lebensqualität zu schaffen, steht im Widerspruch zu der Erkenntnis, dass sich viele Menschen in Deutschland von der guten wirtschaftlichen Entwicklung nicht wesentlich profitiert haben. Es ist zu hoffen, dass sich die Bundesregierung zum Ziel setzt, diesen Widerspruch aufzulösen, und die für mehr Verteilungsgerechtigkeit erforderlichen Maßnahmen auf den Weg bringt. Die AWO schlägt in den folgenden Kapiteln dieser Stellungnahme verschiedene Maßnahmen vor.

Abschließend ist festzustellen, dass es immer noch sehr viele Menschen gibt, die ihnen zustehende Sozialleistungen aus Scham und Angst vor Stigmatisierung nicht in Anspruch nehmen. Der Fünften Armuts- und Reichtumsbericht müsste sich deshalb auch mit dieser Problematik, also der sogenannten verdeckten Armut, auseinandersetzen.

2. Einkommens- und Vermögensverteilung

Wesentliche Ergebnisse des Berichts

In verschiedenen Abschnitten wird in dem vorliegenden Entwurf auf die Verteilung von Einkommen und Vermögen eingegangen. So wird dargestellt, dass zwischen Ende der 1990er und Mitte der 2000er Jahre eine zunehmende Polarisierung der Einkommensverteilung zu beobachten war und der Anteil der Bezieher*innen mittlerer Einkommen zurückging, während aber der Anteil der Armutsgefährdeten und der

Einkommensreichen anstieg (vgl. A.III.4). Parallel dazu entwickelten sich die Arbeitnehmerentgelte entsprechend: Die Entwicklung der Verteilung der Bruttostundenlöhne zwischen 1995 und 2013 zeigt eine deutliche Spreizung der Löhne, bei einem signifikanten Rückgang des Anteils der mittleren Lohngruppen. Die Lohnspreizung nahm bis etwa zum Jahr 2010 zu. In diesem Zeitraum steigen die Entlohnungsunterschiede nicht nur zwischen den Sektoren, sondern auch zwischen verschiedenen Firmen derselben Branche an, während die Erwerbstätigen sich immer stärker in Hoch- und Niedriglohnfirmen selektieren. Seit 2011 ist jedoch eine gebremste Lohnungleichheit bei stetigem Anstieg der Erwerbstätigkeit und Rückgang der Arbeitslosigkeit festzustellen. Die Einkommensanteile, die auf die obere und untere Hälfte der Einkommensbezieher entfallen, weisen seit 2005 ein stabiles Verhältnis von etwa 70:30 auf. Zu Beginn des letzten Jahrzehnts waren die Einkommen allerdings deutlich gleichmäßiger verteilt (Tabelle C.I.1.3).

Noch ungleicher sind mittlerweile die Vermögen verteilt. Betrachtet man die Haushalte nach der Höhe des Vermögens, so zeigt sich, dass die Haushalte in der unteren Hälfte der Verteilung nur über rund 1 % des gesamten Nettovermögens verfügen, während die vermögensstärksten 10 % der Haushalte über die Hälfte des gesamten Nettovermögens auf sich vereinen. Der Anteil des obersten Dezils ist dabei im Zeitverlauf immer weiter angestiegen, am aktuellen Rand aber konstant. Diese Entwicklung spiegelt sich auch im Gini-Koeffizienten wider (C.I.2). „1999 bis 2005 – Anstieg der Ungleichheit: Der starke Anstieg der Einkommensungleichheit während des Zeitraums 1999 bis 2005 lässt sich den Berechnungen zufolge fast zur Hälfte auf die langfristig gestiegene Spreizung der Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit zurückführen. Mit jeweils ca. 20 bis 30 % trugen nach den Berechnungen der Studie außerdem die Veränderungen bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit einerseits und Änderungen im Steuerrecht andererseits zum Anstieg bei. Hierbei wirkten Arbeitslosigkeit und Änderungen in der Beschäftigungsstruktur besonders auf den unteren Bereich der Verteilung, während Änderungen im Steuertarif besonders stark den oberen Bereich beeinflussten. Änderungen im Transfersystem, der Haushaltsstrukturen oder individuelle Eigenschaften wie Nationalität, Bildung oder Alterszusammensetzung der Haushalte spielten keine wesentliche Rolle“ (A.IV.2.1).

In dem Zeitraum 2006 bis 2011 wird von einer sogenannten Seitwärtsbewegung gesprochen. Sie scheint darauf zu beruhen, dass alle zugrundeliegenden Faktoren entweder stabil blieben oder aber keine wesentlichen Verteilungseffekte aufwiesen. In dem Bericht wird erläutert, dass weder Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, noch die demografische Zusammensetzung der Bevölkerung oder die Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems Effekte auf die Verteilung hatten. Diese Entwicklung ist erstaunlich, wenn man sie mit dem zeitgleichen Beschäftigungszuwachs in Verbindung bringen möchte (vgl. A.IV.2.1).

Im Bericht wird versucht, eine Antwort auf die Frage zu finden, warum die Gesellschaft ungleicher wurde und sich von dieser Entwicklung nicht mehr erholt hat. Allerdings lässt sich die Veränderung der Einkommensverteilung nicht auf eine einzelne Ursache zurückführen (vgl. A.IV.2.1). Es werden mehrere Faktoren genannt, die sich

gegenseitig beeinflussen, die unter A.IV.2.4 wie folgt zusammengefasst werden: „Der Anstieg der Ungleichheit zwischen 1999 und 2005 lässt sich den Modellberechnungen zufolge fast zur Hälfte auf die langfristig gestiegene Spreizung der Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit zurückführen. Weitere Einflussfaktoren sind die gestiegene Arbeitslosigkeit sowie Veränderungen der Beschäftigung und des Steuerrechts. Zwischen 2006 und 2011 gibt es keine statistisch signifikante Veränderung der Einkommensungleichheit. Vor dem Hintergrund des zeitgleichen Beschäftigungszuwachses stellt sich die Frage, warum die Ungleichheit nicht abnimmt. Die Ursache dafür ist, dass das Beschäftigungsvolumen pro Haushalt im Jahr 2011 über die gesamte Einkommensverteilung größer ist als im Jahr 2005.“

Zur Vermögensverteilung wird im Bericht festgestellt, dass eine diesbezügliche Ursachenanalyse vor wesentlich größeren Herausforderungen steht. „Auch hier wirken verschiedene Faktoren, die statistische Datenlage ist jedoch wesentlich schlechter, insbesondere bedingt durch die Selbsteinschätzung der befragten Haushalte zu ihren Immobilienwerten. Dennoch lassen sich zumindest verschiedene Ursachen für Veränderungen nennen: Wechselwirkungen mit der seit den 90er Jahren ungleicher gewordenen Einkommensverteilung, Altersstruktureffekte, Erbschaften und Schenkungen, Anlageverhalten sowie Geldpolitik“ (vgl. Kapitel A.IV.2.4). Weiter scheint es einen Zusammenhang zwischen Einkommens- und Vermögensungleichheit zu geben. Wie stark oder schwach dieser Zusammenhang ist, ist aber laut des Berichts nicht eindeutig zu beantworten. Die einkommensreichsten 10 % der Haushalte verfügen nur über gut 35 % des Vermögens. Betrachtet man im Vergleich dazu die Vermögensverteilung, verfügen die obersten 10 % über fast 60 % des Gesamtvermögens (A.IV.2.3), was einen schwachen Zusammenhang vermuten lässt. „Andere Studien betonen dagegen die Stärke des Zusammenhangs zwischen Einkommen und Vermögen. Eine stärkere Ungleichverteilung des Einkommens wirkt sich aber nicht unmittelbar auf die Vermögensverteilung aus, weil die Akkumulation von Vermögen durch Sparen Zeit benötigt. Auf längere Sicht könnte demnach jedoch die Vermögensverteilung ebenfalls ungleicher werden“ (A.IV.2.3). Der Bericht erläutert, dass für weitergehende Analysen der Vermögensverteilung keine amtlichen Statistiken zur Verfügung stünden (vgl. A.IV.3.1).

Das Indikatorenset zum Thema Reichtum konnte seit dem letzten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung ausdifferenziert und erweitert werden. So wurden sechs neue Indikatoren aufgeführt, die das Bild über Reichtum ergänzen.

Bewertung

Es ist gut, dass die Entwicklung der Ungleichheit im Hinblick auf die Verteilung von Einkommen und Vermögen im Bericht Beachtung findet. Aber es fehlen die politischen Schlussfolgerungen der Bundesregierung, die diese Tendenzen aufzuhalten versuchen. Der Widerspruch zwischen der guten wirtschaftlichen Lage und der erst wachsenden, dann stagnierenden Ungleichheit wird nicht ausreichend erklärt. Die Ursachenforschung ist deshalb unbefriedigend. Die Zusammenhänge zur Entwicklung der atypischen Beschäftigung (u.a. in Kapitel A.III.3.3 und III.5) werden zwar

erwähnt, reichen aber offensichtlich immer noch nicht dafür aus, dass die Bundesregierung die notwendigen Schlüsse zieht. Selbst der Hinweis, dass keine intensiveren Analysen möglich sind, weil keine amtlichen Statistiken vorliegen, wird von der Bundesregierung nicht als Aufforderung aufgegriffen, hierzu Datenquellen nachzulegen. Die Wiedereinführung der Vermögenssteuer beispielsweise würde nicht nur der Forschung dienen, sondern auch die wachsende Ungleichheit aufhalten. Es scheint doch auf der Hand zu liegen, dass es einen Zusammenhang zwischen den wachsenden sehr hohen Einkommen und der Zunahme sehr geringer Einkommen gibt.

Eine Gesellschaft, die eine hohe soziale Ungleichheit aufweist, ist eine Gesellschaft, deren abgehängte Hälfte das Vertrauen in die Politik und die Demokratie zu verlieren droht. Aus sehr hohen Einkommen und großen Vermögen wachsen im Gegenzug politische Mitgestaltungsmöglichkeiten und gesellschaftliche Macht. Leider wurde aus der hier vorliegenden Berichtsfassung die Aussage der Studie von Armin Schäfer et al.¹ gestrichen, dass Menschen mit mehr Geld einen stärkeren Einfluss auf politische Entscheidungen haben als Einkommensschwache. So hieß es noch im vorigen Entwurf: „Die Wahrscheinlichkeit für eine Politikveränderung ist wesentlich höher, wenn diese Politikveränderung von einer großen Anzahl von Menschen mit höherem Einkommen unterstützt wird.“ Weiter wird in dieser Studie darauf hingewiesen, dass Personen mit geringerem Einkommen auf politische Partizipation verzichten, weil sie die Erfahrungen machen, dass sich die Politik in ihren Entscheidungen weniger an ihnen orientiert. Soziale Ungleichheit ist zusätzlich schlecht für das Wirtschaftswachstum. Eine Studie der Friedrich Ebert Stiftung² kommt zu der Erkenntnis, dass das Bruttoinlandsprodukt in den letzten 25 Jahren um knapp 50 Milliarden € niedriger gelegen hat, als dies bei gleichbleibender Verteilung der Fall gewesen wäre. Dieser Effekt ist vor allem dadurch zu erklären, dass die Bezieher*innen unterer und mittlerer Einkommen weniger in ihre Aus- und Weiterbildung investierten. Auf lange Sicht wachsen dadurch Produktivität und Bruttoinlandsprodukt deutlich geringer.

Zwar wird eine ungleichere Verteilung kurz- bis mittelfristig als Ansporn wahrgenommen und die Produktivität zunächst sogar steigern. Dieser positive Anreiz verliert mit der Zeit jedoch an Bedeutung – schlechtere Aus- und Weiterbildung machen sich dann verstärkt bemerkbar. Kurzfristig zeigt sich zusätzlich, dass die zunehmende Einkommensungleichheit den privaten Konsum reduziert, da Hocheinkommensbezieher*innen einen größeren Teil ihres Einkommens sparen. Der geringere Konsum wird nur zum Teil dadurch kompensiert, dass auch mehr Geld für Investitionen zur Verfügung steht, die das Wachstum für sich genommen stärken. Letztlich hat die zunehmende Einkommensungleichheit auch wesentlich zu den häufig kritisierten deutschen Leistungsbilanzüberschüssen beigetragen, die eine potentielle Gefahr für die Finanzmarktstabilität darstellen. Trotz eines geringeren Anstiegs der Einkom-

¹ „Systematisch verzerrte Entscheidungen? Die Responsivität der deutschen Politik von 1998 bis 2015.“ Endbericht. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Autor*innen: Lea Elsässer, Svenja Hense und Armin Schäfer. Stand: 2. Juni 2016

² „Zunehmende Ungleichheit verringert langfristig Wachstum. Analyse für Deutschland im Rahmen eines makroökonomischen Strukturmodells“. Hanne Albig, Marius Clemens, Ferdinand Fichtner, Stefan Gebauer, Simon Junker, Konstantin Kholodilin. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, 2016

mensungleichheit in den letzten Jahren prognostizieren die Forscher*innen auch zukünftig eine Schwächung des Wirtschaftswachstums aufgrund der langfristigen negativen Auswirkung auf das Humankapital. Daher ist diese Studie auch im Zusammenhang mit den Themen Chancengleichheit und Durchlässigkeit des Bildungssystems in Deutschland von großer Bedeutung.

Um die demokratische, chancengleiche und gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen in unserer Gesellschaft sicherzustellen, muss der wachsenden sozialen Ungleichheit bei Einkommen und Vermögen entgegengewirkt werden. Dies kann nur durch eine gerechte Verteilungspolitik erreicht werden. Die AWO fordert daher insbesondere:

- Der Steuerfreibetrag muss regelmäßig angehoben werden, um insbesondere kleine und mittlere Einkommen zu entlasten.
- Der Spitzensteuersatz für besonders hohe Einkommen muss angehoben werden. Im Gegenzug müssen die kleinen und mittleren Einkommen insbesondere durch eine Anhebung der Steuerfreibeträge weiter entlastet werden.
- Die Vermögenssteuer muss neu geregelt werden, damit Deutschland nicht länger eine Steueroase für Superreiche ist.
- Für große Erbschaften muss die Erbschaftssteuer erhöht werden.
- Kapitaleinkommen dürfen nicht mehr steuerlich privilegiert werden. Hierzu muss die Abgeltungssteuer, nach der Kapitalerträge nicht mehr in der Steuererklärung erfasst und zudem unabhängig von ihrer Höhe mit 25 % besteuert werden, abgeschafft werden. Das Einkommen aus Kapitalerträgen ist wieder mit dem individuellen Einkommenssteuersatz zu besteuern, um die Privilegierung gegenüber der Erwerbsarbeit rückgängig zu machen.

3. Finanzpolitische Handlungsfähigkeit des Staates

Wesentliche Ergebnisse des Berichts

Der Bericht macht deutlich, dass eine langfristig tragfähige Finanzpolitik wichtige Voraussetzung dafür schafft, dass die soziale Sicherung dauerhaft verlässlich bleibt. Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte und der sozialen Sicherungssysteme würden insbesondere durch den demografischen Wandel vor große Herausforderungen gestellt. An dieser Stelle wird die Schuldenregel als Instrument zur Stabilisierung der öffentlichen Haushalte vorgestellt. Durch sie und einen strikten Kurs einer wachstumsorientierten Haushaltskonsolidierung habe die Bundesregierung ausgeglichene Haushalte und eine nachhaltige Verringerung der Schuldenstandquote erreicht. Dies wird als Lösung für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und als Beitrag zur Generationengerechtigkeit dargestellt (vgl. A.II.6.1).

Mit weiteren Leistungen wie der Anhebung des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags für 2015 und 2016 oder den Anpassungen im Steuertarif sei die in den Jah-

ren 2014 und 2015 entstandene, so genannte kalte Progression erfolgreich angegangen worden (vgl. A.II.6.2). Zusätzlich seien die Familienleistungen, wie das Kindergeld und der Kinderzuschlag für Geringverdiener*innen, verbessert und für Alleinerziehende deutliche steuerliche Erleichterungen geschaffen worden. Für die Jahre 2017 und 2018 habe die Bundesregierung neben weiteren Anhebungen von Grund- und Kinderfreibetrag sowie Kindergeld und Kinderzuschlag zwei zusätzliche Schritte zum Ausgleich der kalten Progression übrigen Tarifeckwerte um die jeweilige Inflationsrate des Vorjahres beschlossen (vgl. ebenda).

Bewertung

Das Ziel der Bundesregierung eine solide Finanzkraft des Sozialstaates zu garantieren und einen Beitrag zur Generationengerechtigkeit zu liefern, unterstützt die AWO. Ebenso begrüßt die AWO die aufgeführten Verbesserungen des Familienlastenausgleichs. Ein finanzstarker handlungsfähiger Sozialstaat ist die Grundlage für die Investitionen, die wir für eine demokratische, chancengleiche und gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen in unserer Gesellschaft brauchen. Allerdings werden Verteilungsspielräume nicht genutzt, die offenkundig sind. Im vorausgegangenen Kapitel dieser Stellungnahme wurden bereits einige Maßnahmen, die die AWO hierfür fordert, genannt. Diese sollen nun ergänzt werden. Um die Finanzkraft des Staates zu stärken fordert die AWO:

- Insbesondere die hoch belasteten und verschuldeten Kommunen müssen dauerhaft finanziell bessergestellt werden, damit sie wieder handlungsfähig werden. Dies erfordert insbesondere:
 - Die Kosten, die durch Integration entstehen, müssen zusätzlich durch den Bund getragen werden.
 - Generell muss sich der Bund angemessen an der Finanzierung gesamtstaatlicher Aufgaben wie Ausbau der Kindertagesbetreuung, der Eingliederungshilfe usw. beteiligen.

Es ist sozial und wirtschaftspolitisch schädlich, wegen einer abstrakten Fixierung auf die „schwarze Null“, auf eine staatliche Verschuldung zu verzichten. Insbesondere vor dem Hintergrund historisch niedriger Zinsen. Der Staat kann quasi zum Nulltarif Kredite aufnehmen und damit notwendige Zukunftsinvestitionen und bessere öffentliche Leistungen finanzieren. Die „schwarze Null“ darf kein Dogma sein. Daher muss

- die Finanztransaktionssteuer endlich umgesetzt werden,
- die Steuerverwaltung durch eine bessere personelle Ausstattung von Steuerfahndung und –prüfung in ihrer Effizienz gestärkt werden,
- die Straffreiheit von Steuerhinterziehung bei der Selbstanzeige abgeschafft werden,
- Steuervermeidung durch legale Wege, wie sogenannte Offshore Firmen, international verhindert und bekämpft werden,

- alle Bankgeschäfte und Unternehmen müssen dort leistungsgerecht besteuert werden, wo sie wirtschaften,
- das Finanz- und Bankwesen streng kontrolliert werden,
- die Körperschaftsteuer für Unternehmen angehoben werden, um die hohen und kaum investierten Gewinne dem Wirtschaftsprozess zuzuführen.

Die AWO erachtet als positiv, dass die Bundesregierung bereits Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Eindämmung von Steuervermeidung ergriffen hat, um die Steuereinnahmen effektiver auszugestalten (vgl. A.II.6.2). Diese allein reichen aber nicht aus, um eine solide Handlungsfähigkeit allen genannten Herausforderungen gegenüber zu gewährleisten.

4. Armut und Überschuldung

Wesentliche Ergebnisse des Berichts

Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung widmet sich in einem eigenen Abschnitt dem Thema „Überschuldung“ (B.V.3). Darin wird untersucht, wie viele und welche Personen von Überschuldung betroffen sind und welches der Hauptauslöser für die finanziellen Probleme war. Der Bericht geht von Überschuldung eines Privathaushaltes aus, wenn dessen wirtschaftliche Situation dadurch gekennzeichnet ist, dass anstehende Zahlungsverpflichtungen dauerhaft nicht erfüllt werden können. Durch diese Definition soll die Grenze zu einer vorübergehenden Verschuldung im Rahmen des normalen wirtschaftlichen Verhaltens privater Haushalte gezogen werden. Die Erkenntnisse werden im Wesentlichen aus den Daten des Statistischen Bundesamtes, der Schufa und der Creditreform abgeleitet. Dabei wird in Kauf genommen, dass die Daten von Schufa und Creditreform so gut wie keine Angaben zur sozialen Situation der Betroffenen enthalten. Dies ist bei den Daten des Statistischen Bundesamtes anders, hier werden soziodemografische Daten, wie z.B. Alter, Geschlecht, Familienstand, Haushalts- und Einkommenssituation erfasst. Allerdings können mit diesen Daten keine Erkenntnisse über die Anzahl der überschuldeten Personen und Haushalte gewonnen werden, da diese Statistik nur Daten von Personen beinhaltet, die durch eine Schuldnerberatungsstelle betreut werden (für 2015 liegen Daten die durch 410 von 1400 Beratungsstellen erhoben wurden, vor).

Aus den Daten von Creditreform und Schufa ergeben sich ähnliche Erkenntnisse, wonach ein stetiger Anstieg der Überschuldung bei den Erwachsenen zu verzeichnen ist, die 2015 bei 10,9 % (Creditreform) lag. Aus den Daten des Statistischen Bundesamtes können Aussagen über die durchschnittlichen Höhen der Schulden von den Personen gemacht werden, die eine Beratungsstelle aufsuchten. Danach kann festgestellt werden, dass die durchschnittliche Verschuldung in 2015 bei ca. 34.400 € lag - deutlich weniger, als noch in 2006, wo sie ca. 36.900 € betrug. Der Verband der Vereine Creditreform stellt fest (basierend auf Daten des Statistischen Bundesamtes), dass Männer mit 12,7 % deutlich häufiger überschuldet sind als Frauen (7,6 %). Ferner kann konstatiert werden, dass 30 % der eine Beratungsstelle

aufsuchenden Männer alleine leben. Diese Gruppe ist, verglichen mit ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 18 %, überproportional vertreten. Bei den Frauen, kann festgestellt werden, dass die Gruppe der alleinerziehenden Frauen mit 14 %, im Vergleich zu einem Anteil von 6 % an der Gesamtbevölkerung, überdurchschnittlich vertreten ist.

Die Creditreform Wirtschaftsforschung vermutet, dass das höhere Überschuldungsrisiko bei Männern daher rühren könne, dass Männer als meist Haupteinkommensbezieher Kredite für die Familie aufnehmen und bei einer Trennung dann alleiniger Schuldner bleiben. Die Überschuldungssituation geht meist mit einem geringen sozioökonomischen Status einher: 2015 konnte festgestellt werden, dass 42 % der Ratsuchenden keinen Berufsabschluss hatten und 67 % der Ratsuchenden arbeitslos waren. Entsprechend gering ist auch das Einkommen von überschuldeten Personen, was 42 % von ihnen mit unter 900 € monatlich angaben. Was die Gründe für Überschuldung angeht, so ist festzustellen, dass es keine singuläre Ursache gibt, meist spielen eine Verknüpfung mehrerer Ereignisse und Umstände eine Rolle. Aus den Daten des Statistischen Bundesamtes geht hervor, dass die Erwerbs- mit der Überschuldungssituation eng zusammenhängt: in 20 % der Beratungsfälle war Erwerbslosigkeit der Hauptauslöser für Überschuldung. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt das Institut für Finanzdienstleistungen: für 2014 wurde festgestellt, dass Arbeitslosigkeit und reduzierte Arbeit vor Einkommensarmut gescheiterter Selbständigkeit, Scheidung/Trennung, unwirtschaftlicher Haushaltsführung und Krankheit die Hauptgründe für die Überschuldung waren.

Um zu vermeiden, dass eine Überschuldungssituation überhaupt erst entsteht, wird der Prävention eine große Bedeutung zugeschrieben. Besonders junge Menschen sollten schon frühzeitig den Umgang mit Geld und ein kritisches Konsumverhalten lernen. In diesem Zusammenhang wird den Schuldnerberatungsstellen eine große Bedeutung beigemessen. Nach Ergebnissen einer Meta-Studie der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg entfalten die Sozialen Schuldner- und Insolvenzberatungen auf mehreren Ebenen Wirkung: eine erfolgreiche Beratung verbessert die sozioökonomische Situation der Betroffenen und trägt so zur Stabilisierung des Haushalts insgesamt bei. Um überschuldeten Personen einen Ausweg aus der Situation aufzuzeigen, wurde 1999 die Möglichkeit der Privatinsolvenz eingeführt. Nach einer 6jährigen Wohlverhaltensphase haben die Betroffenen die Möglichkeit, sich von ihren Restschulden zu befreien und wirtschaftlich neu anzufangen. Inzwischen wurde das Verfahren reformiert und die Wohlverhaltensphase verkürzt für Personen, die 35 % ihrer Schulden und die Verfahrenskosten begleichen können. Diejenigen, die nur die Verfahrenskosten begleichen können, können das Restschulungsverfahren auf 5 Jahre verkürzen.

Bewertung

Zum Thema Überschuldung hat man sich auf die Datenauswertung aus drei Quellen bezogen. Das ist einmal die Schufa, ein Unternehmen, was Empfehlungen für die Kreditwürdigkeit von Personen gibt. Vorteil dieses Datenmaterial ist es, dass man die

Auswertung auf eine sehr große Menge von Datensätzen stützen kann, sich die Erhebung auf Material von Personen, die im ganzen Bundesgebiet leben, stützt. Die andere Quelle ist die Creditreform, ein Inkassounternehmen, das zwar auch sicher eine große Datenmenge aus der ganzen Bundesrepublik zur Verfügung hat, aber mit der Datensammlung und -auswertung ganz klar wirtschaftliche Interessen verfolgt. Letztlich interessieren sich beide Unternehmen dafür, ob eine Person kreditwürdig ist und wenn sie das nicht ist, aber nicht dafür, was dazu geführt hat. Die Daten des Statistischen Bundesamtes stammen aus den Schuldnerberatungsstellen, die sich an der Erhebung beteiligen, was nicht mal ein Drittel aller Beratungsstellen bundesweit tun. Dadurch ist die Datenmenge relativ gering, bildet nicht die Situation bundesweit ab, da nicht alle Bundesländer ihre Beratungsstellen zur Teilnahme verpflichten. Das heißt, die Daten sind regional gefärbt und nicht repräsentativ. Allerdings finden sich nur hier Angaben zur sozialen Situation der Betroffenen. Diese Daten sind direkt mit den Angaben zur Verschuldung verknüpft und lassen daher Auswertungen z.B. im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen Überschuldung und Familienstand zu.

Die Aussagen stützen sich auf die unterschiedlichen Auswertungen der verschiedenen Quellen. Lediglich durch die Kennzeichnung in den Fußnoten ist ersichtlich aus welchen Daten gerade welche Aussage abgeleitet wird. Durch diese Vorgehensweise werden die abgeleiteten Erkenntnisse dahingehend verzerrt, dass diejenigen ausgewählt werden, die an der Stelle passend erscheinen. Dies ist sicherlich der Not geschuldet, dass kein anderes Datenmaterial zum Thema Überschuldung vorliegt. Aber es zeigt auch, dass die alte Forderung der AG SBV immer noch aktuell ist: Es muss eine unabhängige, repräsentative Erhebung und wissenschaftliche Untersuchung zum Thema Überschuldung in Deutschland geben!

Begrüßenswert ist die Einführung der Möglichkeit der Privatinsolvenz für natürliche Personen, welche aber am 1.1.2017 18 Jahre zurückliegen wird. Dass bereits nach 15 Jahren eine Reform der Insolvenzordnung (InsO) durchgeführt wurde ist auch positiv zu bewerten. Allerdings ist zu bezweifeln, ob die dargestellten Erleichterungen für die Betroffenen auch spürbar sind: die Verkürzung der Restschuldbefreiungsphase auf 3 Jahre kommt nur in Frage für diejenigen, welche die erforderlichen Mittel aufbringen können. Hierzu ist – diesen Schluss lassen auch die vorliegenden Auswertungen zu – die Mehrheit der Betroffenen nicht in der Lage.

Weitere Maßnahmen der Bundesregierung gegen die Überschuldung sind nicht genannt worden. Obwohl hier noch die Reform des Kontopfändungsschutzes („P-Konto“) und die Verabschiedung des Zahlungskontengesetzes zu nennen wäre. Dies liegt vielleicht zum Teil auch daran, dass immer noch davon ausgegangen wird, dass Überschuldung in den meisten Fällen selbst verschuldet ist. Offensichtliches Indiz dafür ist, dass es bei den Gründen für die Überschuldung immer noch die Option „unwirtschaftliche Haushaltsführung“ gibt. Sicherlich gibt es Sachverhalte bei denen die Überschuldung durch ungeschickte Planung und mangelnde Disziplin in der Haushaltsführung entsteht. Aber allein diese Beschreibung impliziert schon, dass es überhaupt eine bestimmte Masse gibt, die geplant und gespart werden kann. In den

meisten Fällen ist dies nicht der Fall. Es wäre daher interessant, den Zusammenhang zwischen Überschuldung und Einkommenshöhe und Lebensstandard zu analysieren.

5. Kinder- und Familienarmut

Wesentliche Ergebnisse des Berichts zur Kinderarmut

In dem Kapitel „Armut und Armutsrisiko von Kindern“ in Teil B des Entwurfs wird gleich zu Beginn erläutert, dass nur wenige Kinder in Deutschland unter materiellen Entbehrungen leiden. Diese Aussage wird aufgrund der verhältnismäßig kleinen Prozentzahl des Indikators „materielle Deprivation“ (5 % der Kinder unter 18 Jahren haben demnach einen beschränkten Zugang zu einem gewissen Lebensstandard und den damit verbundenen Gütern) getroffen. Erst später wird auf das Armutsrisiko von Kindern eingegangen. Hierbei zeigt sich, dass in Deutschland zwischen 14,6 % (EU-SILC, Einkommensjahr 2014) und 19,7 % (SOEP 2013 und Mikrozensus 2015) mit geringen finanziellen Ressourcen leben müssen. Das bedeutet, dass 1,9 bis 2,5 Mio. Kinder (je nach Datenquelle) von einem Armutsrisiko betroffen sind, weil sie in Haushalten leben, in denen sie über weniger als 60 % des Median aller Nettoäquivalenzeinkommen verfügen (vgl. B.I.4.2). Die Bundesregierung zählt anschließend an diese Analyse im Bericht verschiedene Maßnahmen auf, die die Lebenslage von Kindern und ihren Familien verbessern sollen: u.a. gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf, öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung, Elterngeld, familienbezogene staatliche Leistungen und das Kindergeld (vgl. B.I.4.6).

Bewertung

Fast jedes fünfte Kind ist in Deutschland von Armut bzw. einem Armutsrisiko betroffen. Das ist eine erschreckende Tatsache. Es ist schade, dass die Bundesregierung aber das Kapitel über Kinderarmut mit einem Satz beginnt, die diesen Skandal zu beschönigen versucht. Die AWO erhofft sich, dass das Thema Kinderarmut entsprechend ernst genommen wird und angemessen darüber berichtet. Das Ziel muss lauten, Kinder raus aus Transferleistungsbezügen. Viele Studien haben die negativen Auswirkungen von Kindern in Hartz IV längst belegt, deshalb verwundert es, dass hierzu noch keine adäquaten Schritte unternommen wurden. Die AWO fordert, dass die soziale Absicherung von Kindern durch die Einführung einer Kindergrundsicherung sichergestellt wird.

Aktuell werden Kinder je nach Erwerbssituation ihrer Eltern höchst ungleich finanziell gefördert: Kinder von Erwerbslosen bzw. Geringverdienern/innen beziehen je nach ihrem Alter Sozialgeld. Kinder von Erwerbstätigen mit unteren und mittleren Einkommen erhalten monatlich Kindergeld. Die Kinder von Gut- und Spitzenverdiener*innen hingegen profitieren mit steigendem Einkommen von den steuerlichen Kinderfreibeträgen. Diese wirken sich aufgrund des progressiven Steuersystems bei den höchsten Einkommen am stärksten aus. Aktuell beträgt die maximale Entlastung aufgrund der Freibeträge gut 280 € monatlich. Zusätzlich können gerade Bezieher*innen hoher Einkommen die steuersparende Absetzung ihrer Ausgaben für häusliche Kinderbe-

treuung und/oder für Privatschulen ausschöpfen. Diese gegenwärtige Ungleichbehandlung von Kindern ist höchst ungerecht. Der Staat muss jedem Kind gleiche Chancen gewähren. Dies muss sich in Form einer besseren sozialen Infrastruktur und in materieller Teilhabe der Kinder auswirken.

Hierfür muss das Existenzminimum stets bedarfs- und realitätsgerecht abgesichert sein. Dies erfordert eine regelmäßige und sachgerechte Anpassung der Regelsätze. Die aktuelle Erhöhung für Kinder (Stufe 4-6), die in SGB II-Haushalten leben, kann allenfalls als marginal bezeichnet werden. Es stellt sich deshalb in besonderem Maße die Frage, ob die kinderspezifischen Bedarfe im Zuge des Gesetzentwurfs zur Regelbedarfsermittlung ausreichend und realitätsgerecht ermittelt wurden, aber auch ob das mit der Neuregelung eingeführte Bildungs- und Teilhabepaket für Kinder und Jugendliche in prekären Einkommenssituationen in hinreichendem Umfang bei diesen ankommt. Die AWO regt deshalb an, das Bildungs- und Teilhabepaket und die diesbezügliche Leistungsgewährung in Form von Gutscheinen grundlegend zu überdenken und sich einer Rückführung dieser Bedarfe in die Regelbedarfe nicht zu verschließen. Das komplizierte System des Familienlastenausgleichs kann durch die Einführung einer Kindergrundsicherung einfach abgelöst werden.

Wesentliche Ergebnisse des Berichts zum Wohlergehen von Kindern

Zum Wohlergehen von Kindern wird unter B.I.1 ausgeführt: „In der Studie der Ruhr-Universität Bochum zum Wohlergehen von Kindern wurde ein Gesamtkonzept zur altersdifferenzierten Messung des Wohlergehens von Kindern entwickelt, welches insbesondere die gute sprachliche, kognitive und sozial-emotionale Entwicklung sowie die Gesundheit von Kindern berücksichtigt. Das Wohlergehen wird also an der kindlichen Entwicklung und der Gesundheit der Kinder gemessen. Rahmenbedingungen der Familie – auch die materielle Situation – sind nicht Teil des Wohlergehens selbst. Sie sind äußere Faktoren, die auf das Wohlergehen einwirken. Daher kann ihr Einfluss auf das Wohlergehen ermittelt werden. In der Studie wird gezeigt, dass eine objektive oder von den Eltern wahrgenommene ökonomische Belastung das Wohlergehen der Kinder verringert. Die Studie zeigt aber auch, dass die Kinder den ökonomischen Belastungen nicht schutzlos ausgeliefert sind. Denn die negativen Effekte auf das Wohlergehen können durch die Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung verringert oder ganz vermieden werden.“

Bewertung

Eltern heute stehen vor einer Vielzahl anspruchsvoller Erziehungs- und Bildungsanforderungen. Angesichts vielfältiger Optionen bei gleichzeitig individualisierten Risiken erfordert ihre Verantwortung als (Mit-)Gestalter/innen des Bildungs-, Berufs- und Lebensweges ihrer Kinder von Anfang an und auch dann noch ein hohes Maß an sozialen, persönlichen, zeitlichen und finanziellen Ressourcen, wenn diese schon an der Schwelle zu Ausbildung und Berufsleben stehen. Die AWO-ISS-Studien zeigen, dass insbesondere Familien in dauerhaft von Armut betroffenen und benachteiligten Lebenslagen vielfach von einem fehlenden oder unzureichenden Zugang zu erforder-

lichen Ressourcen betroffen sind (vgl. Holz, Gerda/Laubstein, Claudia/Stahmer, Evelyn, Lebenslagen und Zukunftschancen von (armen) Kindern und Jugendlichen in Deutschland – 15 Jahre AWO-ISS-Studie, ISS-Aktuell 23/2012, veröffentlicht im Internet unter http://awo-informationsservice.org/uploads/media/15_Jahre_AWO-ISS-Armutsstudie.pdf [2.1.2017], S. 12 ff.). Und anders als es der 5. Armuts- und Reichtumsbericht glauben machen will, zeigen sie auch, dass eine anhaltend problematische ökonomische Situation, meist verbunden mit weiteren Belastungen in der Familie – Arbeitslosigkeit, Trennung und Scheidung, Überschuldung, Krankheit – zu maßgeblichen Einschränkungen hinsichtlich der sozialen, emotionalen und kognitiven Entwicklung, der Gesundheit und der Bildungschancen führen können, die vom frühen Kindesalter bis über das Jugendalter hinaus wirksam sind und die erfolgreiche Bewältigung altersspezifischer Entwicklungsaufgaben deutlich beeinträchtigen.

Tatsächlich können jedoch auch in belasteten Lebenssituationen Schutzfaktoren, z.B. ein gutes Familienklima, ein stabiles Beziehungsnetzwerk innerhalb und wie auch außerhalb der Familie und ein entwicklungsförderndes und an den Stärken des Kindes oder des Jugendlichen ansetzendes Erziehungsverhalten in Elternhaus, Kita und Schule, wirksam werden, die die Entwicklung und den Lebensverlauf eines jungen Menschen in positiver Weise mitbestimmen. Um diese positiven Faktoren entwickeln bzw. erhalten zu können, bedarf es der bedarfsgerechten Bereitstellung begleitender Angebote zur individuellen Stärkung und Förderung betroffener Familien, die Kinder, Mütter und Väter darin unterstützen, (neue) Gestaltungs- und Handlungsoptionen zu entwickeln. Nur Eltern, die für sich selbst ein Mindestmaß an Lebensperspektiven, Gestaltungsräumen und Selbstwirksamkeit wahrnehmen, können ihren Kindern kompetente und empathische Begleiter sein. Insbesondere die Eltern- und Familienbildung (§ 16 SGB VIII) bietet derartige Optionen und hat eine Vielzahl unterstützender Angebote geschaffen.

Wesentliche Ergebnisse des Berichts zur Situation von Familien

Zur Situation von Familien wird unter B.I.2.1 unter anderem ausgeführt, dass sich Familien in sozioökonomischen Risikolagen deutlich mehr in der Erziehung verunsichert fühlen und es schwerer haben, die Kompetenzentwicklung ihrer Kinder altersgerecht zu begleiten. Weiterhin heißt es unter B.I.2.2: „In den ersten Lebensjahren ist die Familie der zentrale Ort für die Betreuung, Bildung und Entwicklung von Kindern. Eltern initiieren Lernprozesse im Alltag und legen den Grundstein für formelle Bildungsprozesse. Zugleich sind bereits kleine Kinder zunehmend in unterschiedliche außerfamiliäre Bildungszusammenhänge eingebunden. Familien sowie öffentliche Einrichtungen und Angebote ergänzen, aber ersetzen sich teilweise auch in ihrer Bedeutung für frühkindliche n Bildungsprozesse. Ein ausreichendes und qualitativ hochwertiges Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsangebot – insbesondere für Kinder unter drei Jahren und ihre Familien – ist ein Schlüssel für gute frühkindliche Förderung und kann Startchancen deutlich verbessern. Neben Angeboten der Familienbildung, die Eltern gemeinsam mit ihren Kindern wahrnehmen, spielen vor allem Einrichtungen institutioneller Kinderbetreuung sowie öffentlich geförderte Kindertagespflege eine wichtige Rolle.“

Bewertung

Es ist es sehr zu begrüßen, dass der 5. Armuts- und Reichtumsbericht – aktuelle Diskurse aufgreifend - deutlich macht, dass eine Förderung von Kindern bereits in den ersten Lebensjahren sich unmittelbar in besseren Startchancen bei der schulischen Bildung auswirkt und darüber hinaus auch einen langfristig kumulativen Effekt hat, indem sie die Wirksamkeit lebenslanger Bildungsprozesse erhöht. Eine wichtige Rolle in der frühkindlichen Entwicklung und Förderung wie auch in den Bemühungen um Herstellung von mehr bildungsbezogener Chancengerechtigkeit nehmen die Familie als erster wie auch zentraler Bildungsort und frühkindliche Betreuungsformen ein. Gleichwohl sollte die Gewichtung dieser zentralen Bildungsorte im vorliegenden Armuts- und Reichtumsbericht überprüft werden. Selbstverständlich können frühe Bildungsprozesse in der Familie durch eine qualitativ hochwertige Betreuung und Bildung in Kita/Kindertagespflege begleitet oder ergänzt werden, vielmehr muss es aber darum gehen, die Eltern in der Bewältigung ihres schwierigen (Familien-)Alltags wie auch in ihren jeweiligen Bildungsbemühungen zu stärken. Zu diesem Schluss kommt dann auch der Entwurf des 5. Armuts- und Reichtumsberichts: „Um dem Auseinanderdriften der Lebenschancen und Lebenslagen von Kindern entgegen zu steuern, sind kompensatorische Wirkungen von öffentlichen Einrichtungen der Kinderbetreuung zwar hilfreich, alleine aber nicht hinreichend. Bereits zu einem früheren Zeitpunkt können Angebote der Eltern- und Familienbildung, die im lokalen Umfeld von Familien angesiedelt sind, Familien erreichen. Sie sollen die Lebens- und Bildungschancen vor allem für Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Elternhäusern erweitern.“ Damit institutionelle frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung die (auch langfristigen) Auswirkungen der mit Armut verbundenen Belastungen abmildern oder sogar vermeiden können, erscheint es aus Sicht der AWO notwendig, Fachkräfte in Hinblick auf eine wertschätzende und armutssensible Zusammenarbeit mit von Armut betroffenen Familien umfassend fortzubilden und Einrichtungen der Kindertagesbetreuung anzuregen, Umgang und Auseinandersetzung mit familialer Armut auch konzeptuell zu verankern.

„Familienbildung und Elternbegleitung bilden eine Grundlage, um zu gesellschaftlichen Integration und Teilhabe von Familien beizutragen und sind daher als Beitrag zur Armutsprävention zu verstehen.“ Diesem zweifelsfrei berechtigten Anspruch des 5. Armuts- und Reichtumsbericht steht eine Familienbildung gegenüber, deren generell präventive Leistungen unter den derzeitigen öffentlichen Finanzrahmen von Ländern und öffentlichen Jugendhilfeträgern vielfach eingeschränkt werden und noch immer zu Gunsten einklagbarer Individualleistungen zurückstehen. Notwendig ist daher eine verbindliche Sicherstellung eines flächendeckenden offenen, breiten, bedarfsgerechten und leicht zugänglichen Bildungs- und Unterstützungsangebots insbesondere für von Armut bedrohte oder betroffene Familien in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld sowie zu dessen Verstetigung und Vernetzung.

Die Bundesprogramme „Elternchance ist Kinderchance“ bzw. „Elternchance II – Familien früh für Bildung gewinnen“ stellen einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer Stärkung der Familie als erstem und wichtigem Bildungsort wie auch zur Herstel-

lung von mehr Chancengerechtigkeit und Teilhabe dar. Die seit 2011 rund 6500 zu Elternbegleiter*innen weiterqualifizierten Fachkräfte in Familienzentren, Eltern-Kind-Zentren, Familienbildungsstätten und Kitas verbessern durch ihre Expertise und ihre anerkennende und achtsame Haltung gegenüber allen Familien – unabhängig von deren Herkunft, Bildung und Ethnie – die Qualität der Zusammenarbeit mit Familien und stärken Eltern darin, ihre Kinder von Anfang an selbstbewusst und kompetent auf ihrem Bildungsweg zu begleiten. Gleichzeitig sind Elternbegleiter*innen wichtige Akteur*innen in der Unterstützung geflüchteter Familien insbesondere hinsichtlich der Integration der Kinder und ihrer Familien in Regeleinrichtungen wie Kindertagesbetreuung, Schulen, aber auch in niedrigschwellige Angebote der Begleitung, Beratung und Bildung innerhalb der jeweiligen Sozialräume. Elternbegleiter*innen sehen ihre Aufgabe auch darin, neue Zugangswege zu etablieren und neue, sowohl an der Lebenswelt der Zielgruppe, wie auch an ihren Bedürfnissen und Bedarfen ausgerichtete Formen zu entwickeln und zu implementieren, ohne Familien in benachteiligten Lebenslagen zu stigmatisieren. Gleichwohl fehlt es auf struktureller Ebene noch immer an Strategien und Mitteln zur flächendeckenden Verankerung und nachhaltigen Nutzbarmachung der wertvollen Ressource „Elternbegleitung“ und es obliegt u.a. der Bundesregierung, gemeinsam mit Ländern und Kommunen diese dauerhaften Strukturen auf den Weg zu bringen.

Forderungen der AWO gegen Kinder- und Familienarmut

Vordringlich muss es darum gehen, die strukturellen Rahmenbedingungen für von Armut betroffene Eltern und ihre Kinder zu verbessern, z.B. durch intensive und selbstwirksamkeitsorientierte Beratung und Begleitung in Bezug auf einen (Wieder-)Einstieg in die Erwerbstätigkeit, existenzsichernde Entgelte, die Einführung einer Kindergrundsicherung und verlässlich zur Verfügung stehende Betreuungsangebote auch in Ferien-, Rand und Krankheitszeiten. Zum anderen muss es jedoch auch darum gehen, die Familien selbst zu stärken und sie darin zu unterstützen, möglichst gute Bedingungen für die Entfaltung ihrer Kinder zu schaffen. Um ihre anspruchsvollen Aufgaben umfassend und im Interesse der Kinder erfüllen zu können, brauchen nicht nur Familien in benachteiligten Lebenslagen – neben den geeigneten familien-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Strukturentscheidungen – verlässlich zur Verfügung stehende, leicht zugängliche Informations-, Beratungs- und Bildungsangebote, die sie in der Bewältigung ihres Familien- und Erziehungsalltags stärken und unterstützen. Die AWO fordert daher die Schaffung eines flächendeckenden bedarfsgerechten, familienphasenbegleitenden, kostenfreien und nachhaltig angelegten Beratungs-, Bildungs- und Unterstützungsangebotes für Familien. Zugrundeliegende Strukturen müssen überprüft und den tatsächlichen Erfordernissen vor Ort angepasst werden. Insbesondere für Familien in benachteiligten Lebenssituationen müssen Beratungs- und Unterstützungsleistungen vorgehalten werden, die ihnen sowohl früh im Leben ihres Kindes als auch früh in Belastungs- und Problemlagen ohne Hürden, dezentral und sozialraumorientiert offenstehen. Ein anzustrebender Rechtsanspruch auf Eltern- und Familienbildung soll gewährleisten, dass alle Familien Angebote der Familienbildung und -förderung in Anspruch nehmen können.

Gelingt es, Eltern überall und selbstverständlich einen Zugang zu solchen Angeboten zu ermöglichen, ist dies ein entscheidender Schritt zur Verwirklichung von hin zu einem Aufwachsen im Wohlergehen für alle Kinder, zur Verwirklichung von Teilhabegerechtigkeit und zur Verbesserung der Bildungsperspektiven aller Kinder.

6. Berufseinstieg und Armut

Wesentliche Ergebnisse des Berichts

Im Kapitel „Erfolgs- und Risikofaktoren im jüngeren Erwachsenenalter: Arbeitsmarkt- und Berufschancen“ geht der Bericht auf die biographisch bedeutsamen Phasen von den Übergängen von der Schule in Ausbildung/Studium sowie in Beschäftigung ein. Er beruft sich in seinen Zahlen auf den Berufsbildungsbericht 2016 und stellt fest, dass 30% der Jugendlichen, die ins Berufsbildungssystem gehen, in einer Bildungsmaßnahme am Übergang Schule-Beruf einmünden. Die Jugendlichen im Übergangssystem werden in dem Bericht gemeinsam mit den Personen, die eine Berufliche Ausbildung (dual sowie beruflich) beginnen, als erfolgreich in einen der drei Sektoren des beruflichen Ausbildungssystems deklariert. Das Übergangssystem, dessen Maßnahmen zu keinem verwertbaren Abschluss führen wird hier als Teil des beruflichen Ausbildungssystems gesehen. Der Bericht führt aus, dass die Teilnehmerzahl an diesen Maßnahmen am Übergang Schule-Beruf in den vergangenen Jahren nur leicht gesunken sei und stellt einen Anstieg um 18.000 Personen aufgrund der Ausweitung der Programme zum Spracherwerb für junge Flüchtlinge und Zugewanderte fest. Insbesondere Jugendliche mit ausländischer Staatsbürgerschaft münden sehr häufig in das Übergangssystem ein, hier beträgt die Quote fast 50% im Vergleich zu jungen Menschen mit deutscher Staatsbürgerschaft, wo es etwa 25% der Personen betrifft. (B.II.1.3.5)

Im Jahr 2015 gab es zudem 94.000 junge Menschen, die keine weitere Hilfe der Bundesagentur für Arbeit bei der Ausbildungssuche mehr nachfragten, für die keine Vermittlungsbemühungen mehr laufen und für die keine Informationen zum Verbleib vorliegen. Der Bericht schlussfolgert hier, dass sich in einem Teil dieser Gruppe besondere Unterstützungsbedarfe häufen. So seien viele maximal mit einem Hauptschulabschluss, darunter wären Bewerber*innen früherer Schulentlassungsjahrgänge ohne Ausbildungsplatz, und überproportional viele dieser jungen Menschen hätten einen Migrationshintergrund. Vermutet wird, dass die Jugendlichen dauerhaft außerhalb des Bildungssystems verbleiben. Ein weiterer Trend, der sich seit ein paar Jahren fortsetzt ist der steigende Anteil von Jugendlichen, der höhere Schulabschlüsse anstrebt. Gleichzeitig steigt der Anteil von Neuzugängen von jungen Menschen mit (Fach-)Hochschulreife ins duale System. So wurden im Jahr 2015 28% der Ausbildungsverträge mit Personen abgeschlossen, die Hochschulreife hatten, 43% hatten einen Mittleren Schulabschluss und 30% einen Hauptschulabschluss. Die strukturell schlechteren Chancen für junge Menschen, die maximal über einen Hauptschulabschluss verfügen verstärken sich somit (B.II.1.3.2). Auch geht der Bericht auf den hohen Anteil von gelösten Ausbildungsverträgen ein. Die Auflösungsrate ist bei geringer vorqualifizierten Jugendlichen höher als bei höher Vorqualifizierten.

Der Bericht weist auf Maßnahmen der Bundesregierung (B.II.1.7) hin und schreibt einleitend: „Der Anteil derjenigen, die auf Maßnahmen am Übergang von der Schule zur Ausbildung angewiesen oder deren Erwerbsbiographie statistisch nicht weiter nachverfolgt werden kann ist zwar gering, sinkt aber kaum noch.“ Im Anschluss werden verschiedene Maßnahmen aufgelistet, unter anderem die assistierte Ausbildung, Jugendberufsagenturen, Berufseinstiegsbegleitung, RESPEKT, sowie die Initiative „AusBILDUNG wird was- Spätstarter gesucht“. Der Übergang von der Schule in Ausbildung oder Studium ist bedeutend für den weiteren Verlauf einer Berufsbiographie. Dies bildet sich auch nach dem Bericht direkt in der Arbeitslosenquote junger Erwachsener ab. Junge Menschen ohne Berufsausbildung stellen den überwiegenden Anteil mit 65% (B.II.2.1), etwa ein Viertel aller 18 bis 34-jährigen mit geringer Bildung beziehen Leistungen nach dem SGB II. (B.II.2.2) Dennoch nimmt auch bei erfolgreichen Absolvent*innen einer Berufsausbildung der Anteil derjenigen zu, die in atypische Beschäftigung münden. Der Bericht beschreibt dies als ein neues Phänomen (B.II.2.3). Bei jungen Frauen sind fast ein Fünftel der jungen beruflich Ausgebildeten atypisch beschäftigt. In den ostdeutschen Bundesländern ist die Arbeitslosenquote auch nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss bei rund 10% (vgl. Westdeutschland 5%) (B.II.2.2.1).

Zum Zugang zu Ausbildung für Flüchtlinge verweist der Bericht auf einige Änderungen im Jahr 2015 und 2016, die den Zugang erleichtern. So wurde mit dem Integrationsgesetz für bestimmte Personengruppen etwas Rechtssicherheit geschaffen, und die Wartefristen zum Zugang zu einigen Instrumenten wurden verkürzt.

Bewertung

Nach dem Bericht mündeten im Jahr 2015 rund 270.783 junge Menschen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen am Übergang Schule-Beruf. Das Übergangssystem, wie es früher genannt wurde, umfasst verschiedene Maßnahmentearten, z.B. Berufsvorbereitungskurse, die den Einstieg in eine Ausbildung erleichtern sollen. Es gibt Jugendliche, die in den Maßnahmen die Möglichkeit nutzen können, um einen Schulabschluss nachzuholen, viele Jugendliche können sich in der Überbrückungszeit auf dem Ausbildungsmarkt orientieren, einen echten Einstieg in das Ausbildungssystem stellt dieser Sektor jedoch nicht dar. Junge Menschen münden aus den unterschiedlichsten Gründen in diese Maßnahmen ein. Der Bericht stellt richtig fest, dass immer das Individuum zu betrachten ist. Der hohe Anteil an jungen Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft (50% der jungen Menschen aus dieser Personengruppe mündeten 2015 in entsprechenden Maßnahmen) deutet schon darauf hin, dass es nicht allein um individuelle Problemlagen geht, sondern, dass hier auch strukturelle Defizite bestehen. Dies allein ist nicht mit dem Aufwuchs durch die Zuwanderung von Flüchtlingen zu erklären, der Bericht weist den Anstieg von 18.000 Personen durch Ausweitung von Programmen zum Spracherwerb für junge Flüchtlinge und Zuwanderer aus. Das deutsche Bildungssystem scheint diese Personengruppe (und deren Eltern, die die Berufsverläufe bei jungen Menschen oft maßgeblich mitgestalten) nicht adäquat anzusprechen und mitzunehmen. Eine Verfestigung

der Situation droht, womit weitere Bildungsverläufe erschwert werden bzw. in Fällen unmöglich gemacht werden.

Auch wenn 270.783 Menschen einen Rückgang von 8 % in den letzten 10 Jahren darstellen findet die AWO, dass dies eine relevante Gruppe ist, für die dringend etwas getan werden muss. Es ist für die AWO nicht nachvollziehbar, warum der Bericht diese Zahl als gering einstuft (B.II.1.7). Gleiches gilt für die Zahl der rund 94.000 Menschen, die aus dem System der Bundesagentur für Arbeit gefallen sind. Es ist nicht davon auszugehen, dass ein großer Teil dieser Jugendlichen ohne weiteres von sich aus eine Ausbildungsstelle, einen Studienplatz oder eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung findet. Vieles deutet darauf hin, wie der Bericht auch richtig andeutet, dass ein Teil dieser Jugendlichen resigniert hat und mit den Maßnahmen, die das System zu bieten hat, abgeschlossen hat. Ein dauerhafter Ausstieg und ein Abrutschen in prekäre Lebenslagen droht vielen dieser jungen Menschen.

In diesem Zusammenhang sind auch die verschärften Sanktionsmöglichkeiten durch die Jobcenter für Jugendliche unter 25 Jahren zu nennen. Es ist davon auszugehen, dass ein Teil der Jugendlichen, die sich aus dem System verabschiedet haben, hiervon betroffen war. Die AWO bedauert sehr, dass es der Koalition im Rahmen des SGB II-Änderungsgesetzes nicht gelungen ist, sich auf eine Abschaffung der Sanktionen für unter 25-jährige zu einigen. Der neue §16h SGB II, der mit dem 9. SGB II Änderungsgesetz eingeführt wurde, bietet theoretisch die Möglichkeit, etwas für diese Zielgruppe zu tun. Es bleibt abzuwarten, wie die Ausgestaltung in der Praxis erfolgen wird und inwieweit sich die beteiligten Akteure (BA und Kommunen) einig werden können.

Der Trend zu höheren Schulabschlüssen ist insgesamt erfreulich, der Nebeneffekt ist jedoch, dass Jugendliche mit Hauptschulabschluss oder gar keinen Schulabschluss nun immer schlechter zum Zuge kommen. Sie stehen in Konkurrenz zu den gut ausgebildeten Jugendlichen, die trotz Hochschulzugangsberechtigung weiterhin (zuerst) Berufsausbildungen absolvieren. Problematisch ist, dass es weiterhin einen Mangel an Ausbildungsplätzen gibt. Die Zahl der unversorgten Bewerber*innen hat sich zum Vorjahr kaum verändert (ein Rückgang von 160 Personen deutschlandweit von 20.870 im Jahr 2014 auf 20.712 im Jahr 2015 laut Berufsbildungsbericht 2016). Die Arbeiterwohlfahrt begrüßt grundsätzlich die Maßnahmen Assistierte Ausbildung, die Berufseinstiegsbegleitung, das Programm RESPEKT und verweist auf detailliertere Kommentierungen im Rahmen der Stellungnahmen mit dem Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit.

Bezüglich der Arbeitsmarktintegration von jungen geflüchteten hat die AWO die geschilderten Veränderungen begrüßt (hier wird auf die ausführliche Stellungnahme der AWO zum Integrationsgesetz verwiesen). Der vorgezogene Zugang zu bestimmten Förderinstrumenten ist zu begrüßen, ebenso die Verbesserung der Rechtssicherheit für Flüchtlinge und Ausbildungsbetriebe. Jedoch lehnt die AWO die Unterscheidung von Asylsuchenden mit und ohne gute Bleibeperspektive ab. Auch ist eine Wartezeit von 6 Jahren, für bestimmte Maßnahmen (§§ 51, 56 und 122 SGB III) für Geduldete

nicht nachvollziehbar. Die Gefahr von Demotivation und Desintegration steigt bei solchen Wartefristen und somit die Armutsgefährdung.

7. Arbeit und Armut

Wesentliche Ergebnisse des Berichts

Der Bericht geht auf die Entwicklungen am Arbeitsmarkt ein und stellt den Rückgang der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren und den Anstieg der Erwerbstätigkeit dar. Er geht dabei auch auf die Statistik zur Unterbeschäftigung ein, in der erläutert wird, dass bestimmte Personengruppen nicht in der offiziellen Arbeitsmarktstatistik auftauchen, da sie sich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen befinden, kurzfristig arbeitsunfähig sind. Auch hiernach gibt es einen Rückgang der Unterbeschäftigung seit 2005 um 58%. Richtig wird in dem Bericht auch vermerkt, dass der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit nur sehr gering ausfiel (um -3,5% von 2014 auf 2015). Beschrieben wird, dass es sich bei der Personengruppe der Langzeitarbeitslosen nicht um einen festen Block handelt. „Jeden Monat gehen Personen aus Langzeitarbeitslosigkeit ab und andere Personen gehen zu, so dass trotz ähnlicher Größenordnung immer wieder verschiedene Personen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von einem Jahr und länger als langzeitarbeitslos gezählt werden“ (A.II.2).

Auch wird festgestellt, dass die Beschäftigungsanreize, die durch atypische Beschäftigung und besondere sozialrechtliche Regelungen im Niedriglohnbereich gesetzt werden sollten, um eine Brücke in reguläre Arbeit zu schaffen, (...) zu einer Ausdehnung des Niedriglohnsektors geführt (haben). Die Aufstiegsmobilität ist gering. Die betroffenen Menschen sind zwar oftmals nicht (langzeit-)arbeitslos, aber sie sind häufig Leistungsbeziehende im SGB II.“ (B.III.1.2). Als Maßnahmen der Bundesregierung für die Beendigung von Langzeitarbeitslosigkeit listet der Bericht verschiedene (ESF-) Programme auf, unter anderem das Programm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit, das ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter.

Bezüglich der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen verweist der Bericht auf das Aussetzen der Vorrangprüfung für geflüchtete Menschen sowie auf den Zugang zu verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Bewertung

Die Verweildauern im SGB II sind ein wichtiges Indiz dafür, wie lange Personen tatsächlich in Langzeitarbeitslosigkeit verbleiben. Die Bundesagentur für Arbeit erfasst die Verweildauern der rund 6 Millionen Menschen in Deutschland, die Leistungen nach dem SGB II beziehen. Nahezu die Hälfte (45,8%) bezogen im Sommer 2015 (der letzten verfügbaren Auswertung) mehr als vier Jahre SGB II-Leistungen. Die Statistik erfasst hier keine längeren Verweildauern, es ist jedoch davon auszugehen, dass es sich um wesentlich längere Dauern handeln kann. Insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern ist die Situation dramatisch. In Sachsen-Anhalt sind bei-

spielsweise 54,7 % der Personen seit mehr als vier Jahren im SGB II Leistungsbezug (Statistik über Verweildauern Stand Juni 2015).

Darüber hinaus geht der Bericht nicht auf die statistische Erfassung von Langzeitarbeitslosigkeit ein. Die Daten zur Unterbeschäftigung sind zwar ein erstes Indiz für versteckte Arbeitslosigkeit, allerdings gibt es weitere Sonderregelungen, die zu einer statistischen Unterzeichnung der offiziellen Zahlen führen. Hier geht es vor allem um die so genannten „schädlichen Unterbrechungen“, nach denen die Dauer der Arbeitslosigkeit immer wieder neu gemessen wird. Die Sonderregelungen führen nicht nur dazu, dass Teilnehmer*innen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (mit Ausnahme von Aktivierungshilfen) nicht in der Statistik auftauchen, sondern, dass Teilnehmende nach Abschluss der Maßnahme die Arbeitslosigkeit neu gemessen werden. Darüber hinaus werden bei Arbeitslosen, die mehr als sechs Wochen nichterwerbsfähig abgemeldet oder arbeitsunfähig waren auch nach Abschluss dieser Phase neu gemessen wird. Somit wird die Dauermessung bei diesen Personengruppen unterbrochen.

Die Statistik zur Unterbeschäftigung erfasst auch Menschen, die das 58. Lebensjahr vollendet haben und mindestens zwölf Monate Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende bezogen haben und in diesem Zeitraum kein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsangebot erhalten haben. Diese Personengruppe taucht in der offiziellen Arbeitsmarktstatistik überhaupt nicht auf. Das bedeutet nicht, dass die Menschen, die hiervon betroffen sind, selbst nicht mehr Arbeitssuchend sind. Sie haben lediglich keine Arbeitsangebote mehr erhalten.

Die Bundesregierung hat im Jahr 2015 zwei Bundesprogramme aufgelegt, die für die Personengruppe der Langzeitarbeitslosen konzipiert wurden. Bei beiden Programmen sollen Personen gefördert werden, die große Schwierigkeiten beim Wiedereinstieg in Beschäftigung haben. Das Programm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt, nimmt Personen in den Blick, die neben ihrem Langzeitleistungsbezug entweder gesundheitliche Probleme haben oder mit Kindern in Bedarfsgemeinschaften leben. Das ESF-Programm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter versucht über Jobakquisiteure der Jobcenter, Teilnehmende bei Arbeitgebern des allgemeinen Arbeitsmarktes zu vermitteln und diese durch Lohnkostenzuschüsse und Coaching zu unterstützen. Die AWO unterstützt das Anliegen und den Ansatz der beiden Programme. Gleichwohl fehlt es nach dem starken Einbruch nach massiven Einschnitten der öffentlich geförderten Beschäftigung ab dem Jahr 2009 grundsätzlich an Instrumenten für die Personengruppe, die nicht ohne weiteres in den Arbeitsmarkt münden kann. Im Jahr 2015 nahmen jahresdurchschnittlich 99.000 Personen an Maßnahmen der Öffentlich geförderten Beschäftigung (Arbeitsgelegenheiten §16d SGB III, Beschäftigungszuschuss sowie Arbeitsverhältnisse nach §16e SGB II) teil, im Jahr 2009 waren dies noch 179.000.

Auch die beiden Bundesprogramme können diesen Rückgang nicht kompensieren, das ESF Programm hat bis Ende September 2016 gerade einmal 11.000 Teilnehmer/innen fördern können (und liegt damit bei 48% der geplanten Zielerreichung), das Programm Soziale Teilhabe liegt bei knapp 9000 Teilnehmenden und soll im Jahr 2017 noch einmal aufgestockt werden. Problematisch bei dem ESF-Programm

nach einer Zwischenauswertung ist, passende Arbeitgeber zu finden. Dies lag zunächst an hohen bürokratischen Hürden. Gleichzeitig ist die Quote von Abbrüchen durch Arbeitgeber bei 13%, was darauf verweisen kann, dass die Teilnehmenden die Erwartungen nicht so gut erfüllt haben, wie bei der Platzbesetzung gedacht. Die AWO fordert seit langem einen sozialen Arbeitsmarkt mit einem Finanzierungsmodell zum Passiv-Aktiv Transfer.

Auch begrüßt die AWO die Aussetzung der Vorrangprüfung für geflüchtete Menschen. Sie ist dafür, dass es im Sinne einer inklusiven Förderung weiterhin keine Sondermaßnahmen im Bereich Arbeitsmarktintegration für Flüchtlinge geben soll, und dass die Personengruppe so weit wie möglich mit den vorhandenen Regulierungsinstrumenten frühzeitig gefördert werden soll. Voraussetzung dafür ist, dass die Zugewanderten durch ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Angebot an Sprach- und Integrationskursen darauf vorbereitet werden, an den Regelangeboten teilzunehmen. Die Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen sollten ohne Sanktionsdrohung stattfinden. Die angebotenen Arbeitsgelegenheiten sollten auf freiwilliger Basis angeboten werden. Darüber hinaus ist eine bessere Ausstattung der Träger der Maßnahmen notwendig sowie eine Erhöhung der Mehraufwandsentschädigung auf die Höhe der Arbeitsgelegenheiten (1,05 statt 0,80 € pro Stunde).

Es sollte in zukünftigen Maßnahmen ein Schwerpunkt auf nachhaltige Qualifizierung der geflüchteten Menschen gelegt werden. Modulare Konzepte sind nur ein Lösungsweg hierfür. Es ist davon auszugehen, dass viele Menschen unabhängig vom derzeitigen Aufenthaltsstatus in Deutschland bleiben werden. Sie müssen dazu befähigt werden, selbst für ihren Lebensunterhalt und den ihrer Familien sorgen zu können. Anderenfalls sind neue Armutskarrieren vorprogrammiert.

Das Prinzip der Entgeltgleichheit, also gleicher Lohn für Männer und Frauen für gleiche Arbeit, muss umgesetzt werden.

8. Alter und Armut

Wesentliche Ergebnisse des Berichts

Zur Einkommenslage der 65-jährigen und älteren Menschen bestätigt der Bericht, dass die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung für die Einkommenssituation im Alter eine überragende Bedeutung haben. Ungeachtet dessen sind die Durchschnittsrenten der Neurentner (sog. Zugangsrentner) schon heute niedriger als die Durchschnittsrenten der Rentner, die bereits eine Rente beziehen (sog. Bestandsrentner). So betrug die Durchschnittsrente in den alten Bundesländern im Jahr 2015 laut Tabelle B.IV.1.2 bei den Zugangsrentnern 1.014 EUR und bei den Bestandsrentnern 1.040 EUR. Deutlicher ist der Unterschied in den neuen Bundesländern. Hier betrug die Durchschnittsrente des Jahres 2015 bei den Zugangsrentnern nur noch 973 EUR und bei den Bestandsrentnern 1.124 EUR. Als Ursache für die Diskrepanz zwischen Rentenzugang und Rentenbestand macht der Bericht die Rentenkürzungen im letzten Jahrzehnt und größeren Versicherungslücken durch Arbeitslosigkeit und Niedriglohnbezug aus. Bei den Durchschnittsrenten der Frauen ist die

Diskrepanz weniger ausgeprägt, was der Bericht unter anderem auf einen Rückgang der abschlagsbehafteten Renten und einen Anstieg der Versicherungsjahre zurückführt. Trotzdem liegen sie in den alten Bundesländern mit 583 EUR bzw. 580 EUR (Rentenzugang bzw. Rentenbestand) und in den neuen Bundesländern mit 860 EUR bzw. 846 EUR (Rentenzugang bzw. Rentenbestand) deutlich unter denen der Männer. Die Durchschnittsrenten der Frauen unterschreiten bzw. decken gerade knapp den durchschnittlichen Grundsicherungsbedarf, den der Bericht mit 785 EUR ausweist. Allerdings bedeuten niedrige Renten nicht zwangsläufig ein niedriges Gesamteinkommen. Laut Schaubild B.IV.1.1 treten vielmehr bei besonders niedrigen und besonders hohen Renten oft weitere Einkommen hinzu, die die Einkommenslage im Alter insgesamt positiv beeinflussen. Die niedrigsten Haushaltsbruttoeinkommen seien bei alleinstehenden Rentenbeziehenden anzutreffen, deren Rente zwischen 500 EUR und 1.000 EUR liegt.

Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung zeigt der Bericht ferner eine deutliche Diskrepanz zwischen dem Anteil derjenigen älteren Menschen, die auf Leistungen der Grundsicherung im Alter angewiesen sind, und denjenigen, die als armutsgefährdet gelten. Wie die Tabelle B.IV.1.6 zeigt, bezogen im Jahr 2014 nur etwa 2,7 % der älteren Männer und 3,3 % der älteren Frauen Leistungen der Grundsicherung. Dabei verfügten ein Fünftel der Männer und rund ein Viertel der Frauen sogar über keine Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Ältere Menschen waren damit im Vergleich zur Gesamtbevölkerung seltener auf Leistungen der Mindestsicherung angewiesen. Denn ausweislich der Tabelle C.II.5.1 lag die Mindestsicherungsquote der gesamten Bevölkerung im Jahr 2014 bei 9,2 bzw. 8,9 % (Männer bzw. Frauen). Ein anderes Bild zeigt sich indes bei Betrachtung der Armutsrisikoquote, also des Anteils der älteren Menschen, deren Haushaltseinkommen unterhalb einer Schwelle von 60 % des Median aller Nettoäquivalenzeinkommen liegt. Der Bericht weist die Armutsrisikoquote auf Basis von vier verschiedenen Datenquellen aus (vergleiche Tabellen C.II.1.1-4). Alle Datenquellen machen deutlich, dass die Armutsrisikoquote der älteren Menschen in etwa der Armutsrisikoquote der Gesamtbevölkerung entspricht. Gleichzeitig ist die hohe Stabilität der Armutsgefährdung augenfällig. Denn nur etwa jedem vierten älteren Menschen, der im Vorjahr armutsgefährdet war, gelingt im Folgejahr, ein Einkommen oberhalb der Armutsrisikoschwelle zu erzielen.

Weiterhin befasst sich der Bericht eingehend mit der Einkommenslage der rund 10 % der älteren Menschen, die zuletzt selbständig erwerbstätig waren (siehe Kapitel IV.1.2.3). Ihre Einkommenslage ist besonders heterogen. Die kleinste Gruppe unter ihnen bilden die Beziehenden von Leistungen der berufsständischen Versorgung, die mit Nettoeinkommen von rund 3.362 EUR an der Spitze des Einkommensspektrums der älteren Menschen stehen. Die mit Abstand niedrigsten Einkommen beziehen ehemals selbständige Landwirte. Bei den untersten 10 % der Einkommensverteilung sind die ehemals selbständig Erwerbstätigen mit 30 % und beim Bezug von Leistungen der Grundsicherung im Alter mit einem Anteil von 17 % deutlich überrepräsentiert.

Im Kapitel IV.2 macht der Bericht unter anderem deutlich, dass auch bei älteren Menschen ein enger Zusammenhang zwischen der sozialen Lage und gesundheitlichen Problemen steht. Zur Frage, inwieweit soziale Einflüsse speziell auf das Risiko der Pflegebedürftigkeit wirken, liegen demgegenüber kaum empirische Befunde vor. Verhaltensbezogene Risikofaktoren, wie z. B. der Tabakkonsum, bilden ebenfalls einen weiteren gesundheitspolitischen Schwerpunkt bei der Betrachtung der Lebenslagen von älteren Menschen. Schließlich zeigt der Bericht die besondere Bedeutung des freiwilligen Engagements, der politischen Partizipation und der sozialen Teilhabe von älteren Menschen auf (Kapitel IV.3). Im Kapitel IV.4. beschreibt der Bericht die Wohnsituation der älteren Menschen und kommt unter anderem zu dem Ergebnis, dass der Anteil der älteren Menschen, die eine Wohnkostenbelastung von mehr als 40 % zu tragen haben, mit dem Alter steigt (siehe Tabelle B.IV.4.1).

Bewertung

Der Bericht macht aus Sicht der AWO sehr deutlich, dass ältere Menschen im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen heute (noch) weit weniger auf Leistungen der Mindestsicherung angewiesen sind. Dies ist im Wesentlichen auf die gesetzliche Rentenversicherung zurückzuführen, die über viele Jahrzehnte zu einem auskömmlichen Einkommen im Alter maßgeblich beigetragen hat. Betrachtet man die Armutsschwelle, die im Bericht auf Basis von vier Datenquellen ausgewiesen wird und erheblich über der Mindestsicherungsschwelle liegt, relativiert sich das positive Bild. Danach liegt der Anteil der armutsgefährdeten älteren Menschen allenfalls knapp unter dem Anteil der Gesamtbevölkerung. Der Mikrozensus und die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe weisen sogar für die Jahre 2015 bzw. 2013 bei den älteren Menschen eine überdurchschnittliche Armutgefährdung aus. Als besonders problematisch erkennt der Bericht zu Recht, dass es älteren Menschen nur selten gelingt, ihre Armutgefährdung zu überwinden.

Auch wenn der Bericht zu Recht darauf hinweist, dass verlässliche Prognosen über die künftige Einkommensentwicklung der älteren Menschen nicht möglich sind, lässt er doch eine genaue Analyse der Ursachen vermissen, die schon heute für einen absehbaren Anstieg von Altersarmut sprechen. Dabei zeigt der Bericht selbst auf, dass die im letzten Jahrzehnt vorgenommenen, massiven Leistungseinschnitte bei der gesetzlichen Rentenversicherung und die Zunahme von Lücken in den Erwerbsbiographien der Versicherten sich schon heute bei den Renten der Zugangsrentnerinnen und -rentner bemerkbar machen. So liegen vor allem die Durchschnittsrenten der Zugangsrentner in den neuen Bundesländern erheblich unter den Durchschnittsrenten der Bestandsrentner. Allein dieser Befund muss Anlass dafür geben, die Leistungseinschnitte bei der gesetzlichen Rentenversicherung und die Zunahme von Lücken in den Erwerbsbiographien als Risiken für einen künftigen Anstieg von Altersarmut näher zu untersuchen.

Im Übrigen fehlen Daten zur Verbreitung und zur Höhe der betrieblichen und privaten Altersversorgung. Mit den Rentenreformen 2001 und 2004 wurde ein Paradigmenwechsel in der Rentenpolitik eingeleitet. Damit der Beitragssatz zur gesetzlichen

Rentenversicherung langfristig auf 20 % bzw. 22 % stabil bleibt, wurde eine schrittweise Absenkung des Leistungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung beschlossen. Damit ältere Menschen auch in Zukunft ihren gewohnten Lebensstandard mit Eintritt in den Ruhestand aufrechterhalten können, soll die mit der Rentenniveauabsenkung einhergehende Vergrößerung der Versorgungslücke im Alter durch eine verstärkte Zusatzvorsorge aus betrieblicher Altersversorgung und privater Altersvorsorge kompensiert werden. Ob die Zusatzvorsorge diese Kompensationsfunktion für alle Versicherten in ausreichendem Maße erfüllt und erfüllen kann, sollte ebenfalls Gegenstand einer kritischen Prüfung im Armuts- und Reichtumsbericht sein. Denn schon heute steht fest, dass die Zahl der von Altersarmut betroffenen bzw. bedrohten Menschen mit dem sinkenden Rentenniveau und fehlender Kompensation bei der betrieblichen Altersversorgung und privaten Altersvorsorge steigen wird.

In diesem Zusammenhang sollte auch die Frage der Erwerbstätigkeit neben dem Bezug einer Rente näher untersucht werden. Der Bericht weist allenfalls am Rande darauf hin, dass Erwerbseinkommen bei den über 65-Jährigen insgesamt nicht sehr verbreitet sind. Aus Sicht der AWO sollte zum einen näher beleuchtet werden, wie sich die Zahlen in den letzten Jahren entwickelt haben und welcher Form der Erwerbstätigkeit ältere Menschen nachgehen. Darüber hinaus muss die Motivation der Menschen, die trotz Rentenbezugs erwerbstätig sind, näher untersucht werden.

Im Maßnahmenteil wird unter anderem ausgeführt, welche Leistungsverbesserungen das Rentenpaket 2014, insbesondere die sog. Rente ab 63, die Mütterrente und die verbesserte Erwerbsminderungsrente mit sich gebracht haben. Die AWO empfiehlt darüber hinaus die jüngsten Beschlüsse der Koalition zur Rente ebenso darzustellen wie die Vorschläge, die die Bundesarbeitsministerin im November 2016 zur langfristigen und zukunftsfesten Ausgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung unterbreitet hat. Soweit der Bericht den besonderen Stellenwert der sozialen Teilhabe für ältere Menschen herausarbeitet, sollten im Maßnahmenteil Vorschläge aufgenommen werden, die die soziale Teilhabe der Beziehenden von Leistungen der Grundsicherung im Alter verbessert werden kann. Denn ein dem Bildungs- und Teilhabepaket für junge hilfebedürftige Menschen entsprechendes Leistungspaket ist in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nicht vorgesehen.

9. Armut und Reichtum aus frauen- und gleichstellungspolitischer Sicht

Grundsätzliche Kritik

Im vorliegenden Bericht wird deutlich, wie wichtig eine geschlechtsdifferenzierte Einkommenserfassung und Armutsmessung ist. Die auch im 5. Armuts- und Reichtumsbericht verwandte Praxis, das gesamte Haushaltseinkommen den individuellen Haushaltsmitgliedern äquivalent zuzurechnen, geht von der impliziten Annahme aus, dass die zur Verfügung stehenden Ressourcen zwischen den Haushaltsmitgliedern gleich verteilt werden. Dies ist in der Realität aber nur selten der Fall. Somit sagt die Einkommenserfassung und Armutsmessung auf Haushaltsbasis nichts darüber aus,

ob bzw. welcher Anteil des Haushaltseinkommens den verschiedenen Haushaltsgliedern tatsächlich zur Verfügung steht. Auf Basis der Auswertung des SOEP-Panels kommen bspw. Grabka et al (2013) zu dem Ergebnis, dass nur in 19% der Paarhaushalte in Deutschland das Einkommen gleich verteilt ist. Der durchschnittliche Vermögensabstand beträgt nach dieser Berechnung 33.000€. Paarhaushalte, in denen der Mann die finanziellen Entscheidungen trifft, weisen den größten Vermögensabstand aus. Durch eine Haushaltsperspektive werden zudem persönliche Abhängigkeiten sowie geschlechtsbezogene Armutsrisiken im Lebensverlauf verschleiert.³

Ein weiteres Problem ergibt sich dadurch, dass das System der sozialen Sicherung in Deutschland ausschließlich auf Erwerbstätigkeit als Anspruchsvoraussetzung ausgerichtet ist. Die nach wie vor geschlechtlich zementierte Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit führt dazu, dass Männer traditionell Vollzeit erwerbstätig sind und Frauen in Teilzeit „dazuverdienen“. Da aber der Anspruch auf Arbeitslosengeld und Rente sowie die Höhe von der Dauer der vorangegangenen Erwerbstätigkeit abhängig sind, sind Personen (zum überwiegenden Teil Frauen), die ihre Berufstätigkeit aufgrund von sogenannten Care-Tätigkeiten zurückstellen, stark benachteiligt.

Erwerbstätigkeit und Nettovermögen von Frauen

Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht stellt fest, dass die Erwerbstätigkeit von Frauen (74%) insgesamt zugenommen hat (A.II.2), aber nicht das Arbeitsvolumen. Dies ist vor allem auf eine Zunahme von Teilzeittätigkeiten zurückzuführen (A.II.3). Ein Fünftel aller Teilzeitbeschäftigten sind Frauen (A.III.5.1). Der Bericht spricht von einem größtenteils freiwillig gewählten Beschäftigungsumfang (überwiegend aufgrund von Vereinbarkeitserfordernissen), der das Armutsrisiko von Frauen aber erhöht. Die Wahrscheinlichkeit Niedriglohn zu beziehen ist für Frauen zu 11-14 Prozentpunkten höher gegenüber Normalbeschäftigten (A.III.5.5). Dies resultiert in einem geringeren jährlichen Einkommen und geringeren Ansprüchen an Leistungen aus den Sozialversicherungssystemen. Der Beschäftigungsaufschwung von Frauen wirkt sich also nicht auf die Einkommensverteilung aus (A.IV.2.1).

Die geschlechtsspezifischen Unterschiede beim Einkommen haben sich im Vergleich zum 4. Armuts- und Reichtumsbericht nicht verringert, es besteht weiterhin eine Lohnlücke von 22%. Werden alle strukturellen Unterschiede wie bspw. Beschäftigungsumfang herausgerechnet, bleibt immer noch eine Lohnlücke von 7%. Der Bericht hält außerdem fest, dass die höheren Bildungsabschlüsse von Frauen nicht in einer besseren Stellung am Arbeitsmarkt oder einer besseren Position im Erwerbsleben resultieren (B.I.3.7). Dies hängt neben der weiterhin dominanten geschlechtsstereotypen Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit damit zusammen, dass Frauen überwiegend im Einzelhandel, in der Kranken-, Kinder- und Altenpflege tätig sind. Diese Branchen bieten überwiegend schlechtere Karriere- und Verdienstmöglichkeiten und stellen aufgrund der notwendigen Schichtarbeit besondere Erfordernisse an

³ Vgl. Pimminger, Irene, 2016: Armut und Armutsrisiken von Frauen und Männern. Ein Update. Berlin. S. 11-13. http://www.defacto-forschung.eu/sites/default/files/pdf/publikationen/expertisen/expertise_armut_update2016.pdf

die Vereinbarkeit, die oftmals nicht zu leisten ist (B.I.6.6). Weiterhin ist wie im 4. Armutsbericht eine deutlich höhere Armutsgefährdung alleinerziehender Frauen wegen Erwerbsunterbrechung und Teilzeitbeschäftigung zu konstatieren (B.II.2).

Die AWO fordert an dieser Stelle ein Umsteuern, so dass Frauen und Männern gleiche Teilhabechancen im Erwerbsleben eingeräumt und eine gleichberechtigte Verantwortung für Sorgearbeit gefördert werden. Das bedeutet einerseits, bestehende rechtliche Vorgaben, die eine traditionelle Rollenaufteilung in Bezug auf das Erwerbsleben begünstigen, konsequent abzubauen. Hierzu gehört das Ehegattensplitting, das dazu führt, dass sich eine volle Berufstätigkeit von Frauen selten lohnt und außerdem auf Arbeitgeberseite Vorbehalte gegenüber jungen Bewerber*innen verstärkt werden, da diese angeblich ein potenzielles Ausfallrisiko darstellen. Andererseits sind gezielte Maßnahmen zu fördern, die eine partnerschaftliche Verteilung und Verantwortung für die Familien- und Sorgearbeit aller Geschlechter stärken. Die AWO setzt sich für flexible Arbeitszeitmodelle ein, die es allen Menschen gleichermaßen ermöglichen, Beruf und Familie besser zu vereinbaren und auch die Ausübung anspruchsvoller Tätigkeiten mit Familienaufgaben in Einklang zu bringen. Die unter B.II.2.5 des Berichts vorgestellten Maßnahmen zur Erhöhung des Einkommens von Frauen, das Rückkehrrecht in Vollzeit und die Schließung Gender Pay Gap werden von der AWO begrüßt, allerdings sind sie alleine nicht ausreichend und müssen anders ausgestaltet werden. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Schließung der Entgeltlücke wird als Maßnahme eine Auskunftspflicht über Verdienste für Beschäftigte in Unternehmen mit mehr als 200 Mitarbeiter*innen vorgesehen. Die Verdienstlücke soll also durch die Auskunftspflicht überhaupt erst sichtbar werden. Frauen sind aber zum einen überwiegend in kleinen und Kleinstbetrieben beschäftigt, zum anderen ist keine Klagemöglichkeit für Verbände vorgesehen, d.h. das Frauen nur individuell gegen Lohn Differenzen vorgehen können, was höchstproblematisch ist.

Armutsrisiken junger Mütter

Der Bericht stellt unter B.I.6.5 das Armutsrisiko durch eine frühe Mutterschaft heraus. Je früher eine Frau ein Kind bekommt, desto größer ist ihr Risiko, keinen Berufsabschluss und in Folge keinen Ausbildungsplatz zu erhalten und abhängig zu werden von Transferleistungen. Weiterhin gibt es einen Zusammenhang zwischen dem Anteil von SGB-II Bezieher*innen in einer Region und dem Anteil an frühen Schwangerschaften. Es ist zu vermuten, dass die frühe Schwangerschaft auch ein Ergebnis der prekären Lebenslage der jungen Frauen ist. Der Bericht weist auf die Notwendigkeit hin, Schwangerschaften junger Frauen in den Fokus zu nehmen. Zielgruppenspezifische Sexualaufklärung ist u.a. vonnöten.

Die AWO begrüßt die Aufnahme dieser besonderen Zielgruppe. Zum einen wird die Notwendigkeit von früherer Sexualaufklärung und Beratung, wie sie u.a. in den Schwangerschaftsberatungsstellen der AWO erfolgt, deutlich. Zum anderen ist eine kostenfreie Abgabe von Verhütungsmitteln an Frauen mit geringem oder keinem eigenen Einkommen auch über 20 Jahren vonnöten.

Armut und Häusliche Gewalt

Im Bericht wird die Armutgefährdung von Frauen als Folge von häuslicher Gewalt aufgenommen (B.II.6.4). Während der Bericht richtig festhält, dass Gewalt keine Frage der Herkunft ist und in allen sozialen Schichten vorkommt, legt er dar, dass der überwiegende Teil der Frauen, die im Frauenhaus Zuflucht suchen, ohne eigenes Einkommen sind oder dieses im Laufe des Frauenhausaufenthaltes verlieren. Es ist zum einen davon auszugehen, dass Frauen mit eigenem Einkommen über mehr Ressourcen verfügen, sich Hilfe außerhalb des Frauenhauses zu suchen. Zum anderen ist die Finanzierung eines Frauenhausaufenthaltes aber nach wie vor nicht bundesgesetzlich geregelt, sondern läuft in den meisten Kommunen über eine Tagesatzfinanzierung. D.h. Frauen ohne Anspruch auf Leistungen aus dem SGBII (Student*innen, Frauen mit eigenem Einkommen etc..) müssen für ihren Aufenthalt im Frauenhaus selber aufkommen, was sie aus vielen Gründen (bspw. Abhängigkeit vom Einkommen des Mannes) nicht können.

10. Gesundheit und Armut

Grundsätzliches: Lebensphasenansatz

Der Bericht zeigt keine neuen Erkenntnisse zur Gesundheit der Menschen in den einzelnen Lebensphasen. In einer Vielzahl von Studien wurde bereits nachgewiesen, dass Personen mit niedrigem Einkommen und/oder geringerer Bildung über einen deutlich schlechteren Gesundheitsstatus verfügen, d.h. häufiger von chronischen Erkrankungen, körperlichen und seelischen Beschwerden betroffen sind sowie eine deutlich geringere Lebenserwartung haben. Es gibt in Deutschland kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungsproblem. Es fehlt am Willen die Ursachen für diese Ungleichheiten anzugehen. Und diese liegen nicht nur im Gesundheitssystem, sondern ebenso im Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialsystem.

In der gewählten Lebensphasen-bezogenen Betrachtungsweise des Berichts wird die Analyse von grundsätzlichen Faktoren und Rahmenbedingungen („Verhältnisse“) erschwert, die sich negativ auf die Gesundheit auswirken können und nicht eindeutig einer bestimmten Lebensphase zuzuordnen sind. Entsprechend seiner inneren Logik verweist der Bericht im Zusammenhang mit sozialen Unterschieden beim Gesundheitszustand fast ausschließlich auf verhaltensbedingte Ursachen. So sind Menschen mit geringer Bildung bzw. niedrigem Sozialstatus übergewichtiger, rauchen häufiger und nehmen seltener an Präventionsmaßnahmen teil. Wo ärmere Menschen also kränker sind, erscheinen sie dies aufgrund ihres „unvernünftigen Lebensstils“ zu sein.

Mindestens zur Hälfte werden in der aktuellen Forschung aber die Lebensverhältnisse für die Differenzen beim Gesundheitszustand verantwortlich gemacht. Hierbei spielt Armut, die sich in schlechten Wohnverhältnissen, belastenden Arbeitsbedingungen und einem erschwerten Zugang zum Gesundheitswesen widerspiegelt, eine besondere Rolle. Nach unserer Auffassung sind auch die ökonomischen, sozialen und umweltbezogenen Rahmenbedingungen und die Ebene der Versorgungsstrukt-

ren zu thematisieren, also jene Bereiche, in denen die Regierung eine Mitverantwortung trägt. Und hier hat nicht das Individuum, und besonders der Mensch aus einer schwierigen sozialen Lage, die Möglichkeit Änderungen herbeizuführen, sondern es sind vielmehr politische Entscheidungen, Ansätze und Strategien notwendig. Es müssen Handlungskonzepte gegen die wachsende Ungleichheit von Gesundheitschancen entwickelt werden.

Asyl- und Flüchtlingsmigration

In Kapitel V.3.3. geht der Bericht auf die Gesundheit geflüchteter Menschen ein. Die Herausforderungen sieht er darin, die gesundheitlichen Bedarfe mit der gesundheitlichen Betreuung in Einklang zu bringen.

Wie die Bertelsmann Stiftung in ihrer Erhebung festgestellt hat, haben derzeitig nur etwa 20 % der Asylsuchenden eine elektronische Gesundheitskarte (eGK) sodass sie innerhalb der ersten 15 Monate direkt einen Arzt aufsuchen können. In Deutschland existiert ein Flickenteppich an Regelungen, der Geflüchteten den Zugang zur gesundheitlichen Versorgung sehr erschwert. Derzeitig haben nur acht Bundesländer einen Rahmenvertrag mit den Krankenkassen geschlossen. Hinzu kommt, dass die Einführung auf kommunaler Ebene beschlossen wird und sich hier viele Kommunen aufgrund der hohen Verwaltungsgebühr, die an die Krankenkassen zu richten ist, verschließen. Die Anzahl der Bundesländer, die eine eGK eingeführt haben, lässt also keineswegs auf ausreichende Zugangsmöglichkeiten zur Gesundheitsversorgung in diesem Bundesland schließen. Zudem bleibt ein eingeschränkter Zugang zu Gesundheitsleistungen selbst mit eGK bestehen.

Wie der Bericht im Punkt V.4.6. (Verbesserung der Datenlage, Forschungsförderung und Wissenstransfer) anführt, muss sich zwingend die Datenlage über geflüchtete Menschen in Deutschland verbessern. Das sieht die AWO ebenso. Nach unserer Auffassung sollte der Fokus der Forschung insbesondere auch auf der gesundheitlichen Versorgung, sowie auf geeigneten präventiven und gesundheitsfördernden Maßnahmen liegen. Wir merken hierzu kritisch an, dass es die Bundesregierung bislang auch für Migrant*innen versäumt hat, eine ausreichende Datenlage zum Gesundheitszustand, -verhalten und der -versorgung bereitzustellen. Menschen mit Migrationshintergrund weisen unterschiedliche spezifische gesundheitsbezogene Bedarfe, Risiken und Ressourcen auf, die im Rahmen der Gesundheitsversorgung und der Prävention und Gesundheitsförderung Beachtung finden müssen. Die kulturellen Hintergründe haben entscheidende Auswirkungen auf gesundheitsbezogene Verhaltensweisen, auch auf die Einstellung zum Gesundheitssystem.

Aus unserer Sicht fehlt es an Strategien dazu, wie geflüchteten Menschen und Migrant*innen die Spezifika des deutschen Gesundheitssystems vermittelt werden können, damit sie bei Bedarf den Zugang dazu finden. Selbst für Migrant*innen, die seit Jahren oder Jahrzehnten in Deutschland leben, stellen Barrieren des Gesundheitssystems Hemmnisse dar, Gesundheitsleistungen in Anspruch zu nehmen. Sprachliche und kulturelle Barrieren, fehlende Informationen zum deutschen Gesundheitssys-

tem und ein unzureichend interkulturell und inklusiv geöffnetes Gesundheitssystem sind hier nur einige wenige Beispiele. Akteure und Einrichtungen im Gesundheitswesen und in der Migrationsarbeit müssen in stabilen und vernetzten Strukturen agieren.

Kinder und Jugendliche: Erfolgs- und Risikofaktoren

Der Bericht bezieht sich auf die Ergebnisse der KiGGS Erhebungen des RKI. Unter anderem wird dargestellt, dass die Eltern mit niedrigem Sozialstatus öfter als einkommensstarke Eltern berichten, dass ihre Kinder einen mittelmäßigen, schlechten oder sehr schlechten Gesundheitszustand haben. Ferner wird berichtet, dass es bei Unfällen bezüglich Häufigkeit und Unfallort keine statusspezifischen Unterschiede gäbe, dass aber aufgrund der längeren Verweildauer von Kindern aus der niedrigen Statusgruppe im Krankenhaus, auf einen höheren Schweregrad der resultierenden Verletzungen geschlossen werden könne.

Der Bericht reiht Beschreibungen aneinander, ohne dass Erklärungsversuche der beobachteten Phänomene unternommen werden. Es handelt sich hier nicht um Naturphänomene, sondern um die Beschreibung eines gesellschaftlichen Zustandes der veränderbar ist, vorausgesetzt, man sucht nach den Ursachen der Situation und entwickelt Gegenstrategien. Wenn die Antwort auf den höheren Verletzungsgrad ärmerer Kinder die sein soll, dass Kinder aus Familien mit hohem Sozialstatus häufiger Protektoren und Helme tragen, dann drängt sich die Frage auf, warum das so ist und was die Bundesregierung plant, um die Verletzungsgefahr für Kinder aus einkommensschwachen Verhältnissen zu senken.

Unter 1.6.4 werden Gewalterfahrungen von Kindern im Bericht thematisiert und als wichtiges Gesundheitsrisiko für benannt. Das begrüßen wir sehr. Doch auch hier geht uns die Analyse nicht weit genug. Bei der Betrachtung der Gewalterfahrung von Kindern werden lediglich gewaltanwendende Personen und Opfer unterschieden. Gewalt erfahren Kinder aber auch dann, wenn sie Zeugen von (innerfamiliärer) Gewalt werden. Es ist kaum anzunehmen, dass solche Erlebnisse keinen Niederschlag auf die Psyche eines sich in Entwicklung befindenden Kindes finden. Die Zahlen gewaltbetroffener Frauen legen die Vermutung nahe, dass deren Kinder, dort wo vorhanden, Zeugen der Gewalt in der Partnerschaft wurden. Zudem stellt der Bericht eine befremdlich anmutende Parallelität her zwischen Kindern, die Gewalt ausüben und solchen, die Gewalt am eigenen Leib erfahren. Letztlich lautet die Aussage: Kinder aus sozial benachteiligten Familien sind öfter Täter, werden aber auch öfter Opfer von Gewalt. Hier fehlt eine genaue Differenzierung, danach wer in welchem Alter wem gegenüber Gewalt ausübt. Wem gegenüber üben Kinder Gewalt aus – gegenüber jüngeren Kindern, Gleichaltrigen oder Erwachsenen? Was wird hier unter Gewalt verstanden, von welchen Formen ist die Rede? Und von wem erfahren sie Gewalt – von anderen Kindern oder von Erwachsenen? Erleben Kinder dabei vor allem innerfamiliäre Gewalt oder erfahren sie diese vorwiegend im außerhäuslichen Bereich?

Der Bericht führt an, dass die ihm zugrundeliegenden Erkenntnisse keinen Rückschluss auf Art und Schwere der Gewalterfahrungen sowie darauf zulassen, ob die Gewalterfahrungen im privaten oder außerhäuslichen Kontext erfolgen (B.I.6.4). Es erstaunt, dass so wenig Erkenntnisse hierzu vorliegen und auch keine anderen Studien herangezogen werden, wo doch der Bericht selbst feststellt „Gewalterfahrungen gehören zu den schwerwiegendsten Risikofaktoren der gesundheitlichen Entwicklung im Kindes- und Jugendalter und zwar sowohl im Hinblick auf die körperliche als auch die psychische Gesundheit.“ (B.I.6.6) Hier ist die Regierung aus unserer Sicht gefordert, Ursachen von Gewalterfahrungen gerade bei sozialbenachteiligten Kindern zu erforschen und Strategien zu entwickeln, diesen wirksam zu begegnen.

Der Bericht zählt Faktoren auf, die das Risiko für Gewalterfahrungen reduzieren, um dann festzustellen „Hier müssen Familien, Einrichtungen der Kindertagesbetreuung und Schulen ansetzen, um Kindern ein Leben in einem gewaltfreien Umfeld zu ermöglichen. Es liegt aber nach Auffassung der AWO nicht allein in der Verantwortung von Familien und Erziehungsinstitutionen die Rahmenbedingungen für guten Kinderschutz herzustellen. Auch der Staat als Akteur, der die sozialen und gesundheitlichen Bedingungen wesentlich gestaltet, muss sich dieses Anliegen zu eigen machen.“

Jüngere Erwachsene

In Kapitel II.6.5 geht der Bericht auf den Krankenversicherungsschutz ein. Er stellt heraus, dass es gelungen ist, die Zahl der Nichtkrankenversicherten in den letzten Jahren sukzessive zu verringern. Die AWO erkennt die dahinterstehenden Bemühungen an. Gleichzeitig möchten wir darauf verweisen, dass die Krankenversicherungspflicht allein nicht ausreichend war, um allen Menschen einen ausreichenden Versicherungsschutz zu ermöglichen. Insbesondere viele Selbstständige können, trotz der Verbesserungen, die das Beitragsschuldengesetz brachte, ihre Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung nicht bezahlen. Laut GKV Spitzenverband Bund betragen die Beitragsrückstände der Selbständigen 4,5 Mrd. €.

Neben den geschätzten 80.000 Menschen, die nicht krankenversichert sind, leben in Deutschland nach Schätzungen etwa 200.000 bis 1.000.000 Menschen (hierunter Tausende bis Zehntausende von Kindern) in Deutschland ohne Papiere und haben de facto keinen Zugang zum Gesundheitssystem bzw. kennen ihre Rechte auf gesundheitliche Versorgung nicht. Die Zahl wird sich vermutlich mit der Vielzahl an hier Zuflucht suchenden Menschen erhöhen, wenn diese abgeschoben werden, aber sich weiterhin im Land aufhalten. Die Bundesregierung muss auch für diese Menschen die Möglichkeit finden, eine gesundheitliche Versorgung gemäß der Menschenrechtskonvention zu gewährleisten.

Nach Auffassung der AWO muss die Krankenversicherung zwingend daran gemessen werden, wie gut es ihr gelingt, Versorgungsgerechtigkeit herzustellen. Unter diesem Aspekt gibt es im deutschen Gesundheitswesen eine Diskrepanz zwischen Input d.h. aufgewendeten Kosten und Output im Sinne einer gesundheitlichen Chancengleichheit. Wir sehen daher nur in einer paritätischen und sozialen Kranken- und

Pflegeversicherung die Möglichkeit einer nachhaltigen Finanzierung notwendiger Gesundheitskosten. Das sind insbesondere Kosten, die auch sozial Benachteiligten eine adäquate Gesundheitsversorgung ermöglichen, also ihnen beispielsweise den Zugang zu Sehhilfen und Zahnersatz ermöglichen und Zuzahlungen zu Medikamenten für sie abfedern. Andernfalls wird die im GKV angelegte strukturelle Einnahmenschwäche weiterhin zu Kosteneinsparungen führen, die insbesondere ärmere Menschen unverhältnismäßig stark belasten.

Mittleres Erwachsenenalter

Die Ausführungen des Berichts zur Gesundheit in dieser Lebenslage nehmen häufig Bezug auf das Präventionsgesetz. Die AWO begrüßt, dass ein solches Gesetz nach mehreren Anläufen endlich in Kraft getreten ist. Erfreulich ist besonders die Stärkung von Prävention und Gesundheitsförderung in den sog. Lebenswelten, wodurch Menschen dort erreicht werden, wo sie leben, arbeiten, sich bilden oder ihre Freizeit verbringen. Mit diesem Ansatz können auch die Verhältnisse in den Blick genommen werden, die ein gesundes Leben beeinträchtigen. Damit werden Veränderungspotentiale erschlossen und der Focus auf alleinige (Fehl-)Verhaltensweisen relativiert. Dies kommt allen Menschen zugute, aber besonders Menschen mit geringerer Bildung bzw. niedrigem Sozialstatus. Ziel des Gesetzes ist u.a., das Handeln der Akteure in Gesundheitsförderung und Prävention besser zu koordinieren und damit die Wirksamkeit der Interventionen zu verbessern.

Die große Schwäche des Gesetzes ist jedoch die Verankerung im Sozialgesetzbuch V. Das Präventionsgesetz fasst Gesundheit somit nicht als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Hauptadressaten sind die gesetzlichen Krankenkassen. Hieraus entsteht, dass sich andere Akteure – wie z.B. die Kommune, die Kinder- und Jugendhilfe, Arbeitsmarkt-, Verkehrs-, Umweltpolitik sowie der Wohnungsbau aus der Verantwortung ziehen können. Eine nationale Präventionsstrategie, wie sie das Präventionsgesetz verankert, ist wichtig, jedoch unter den Bedingungen, dass sie von den Sozialversicherungsträgern entwickelt wird, nicht wirklich zielführend. Eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung von Gesundheit, Prävention und Gesundheitsförderung und das Entwickeln von Konzepten zur gesundheitlichen Chancengleichheit kann nicht allein durch die Sozialversicherungsträger übernommen werden. Zudem besteht aus diesem systemischen Ansatz die Gefahr, dass der Fokus vermehrt auf die medizinische als auf die nicht-medizinische Prävention gesetzt wird. Insofern ist das Gesetz ein guter Anfang, die Bundesregierung sollte sich der Schwächen und Grenzen des Gesetzes jedoch bewusst sein und weitere Handlungskonzepte zur Verminde rung sozialer und damit einhergehend gesundheitlicher Ungleichheit verfolgen.

Arbeitslosigkeit

Wie der Bericht richtig darstellt, weisen arbeitslose Menschen im Vergleich zu Erwerbstätigen einen schlechteren Gesundheitszustand auf. Arbeitslose Frauen und Männer sowie prekär Beschäftigte haben ein höheres Risiko, körperliche und psychische Erkrankungen zu entwickeln. Zudem haben sie eine geringere Lebenserwar-

tung als der Durchschnitt der Bevölkerung. In diesem Kontext muss bedacht werden, dass Arbeitslosigkeit sowohl Ursache als auch Folge von gesundheitlichen Beeinträchtigungen sein kann. Zahlreiche empirische Studien dokumentieren einen engen Zusammenhang und häufig eine negative wechselseitige Verstärkung von Arbeitslosigkeit und Gesundheitsproblemen. Leider aber fehlen ausgefeilte Strategien, wie arbeitslose Menschen in ihrer Gesundheit gefördert werden können. Aus Sicht der AWO sind, um arbeitslose Menschen in ihrer Gesundheit zu fördern, regionale Strategien und Vernetzungen sowie systematische Kooperationen von verschiedenen Akteur*innen zielführend. Außerdem sind Sanktionssysteme, die den Stresslevel der Betroffenen zusätzlich steigern, ohne dass tatsächlich Abhilfe durch Vermittlung in eine passende Arbeitsstelle geschaffen werden kann, auf ihre gesundheitlichen Auswirkungen zu hinterfragen.

Geschlechtsspezifische Unterschiede

Der Bericht skizziert mit seinen sozialepidemiologischen Daten die Unterschiede zwischen sozialschwachen resp. sozialstarken Männern und Frauen. Jedoch werden keine Ansätze gezeigt, wie die geschlechtsbezogene Ungleichheit von Gesundheitschancen vermindert werden kann.

11. Wohnen und Armut

Wesentliche Ergebnisse des Berichts:

Die Kommunen in Deutschland sind verpflichtet, Hilfsbedürftigen eine Mindestnotversorgung mit Unterkunft zu gewährleisten. Die Qualität der regionalen Einrichtungen ist jedoch sehr unterschiedlich, da es keine bundesweit gesetzlichen Mindeststandards der Notfallversorgung gibt. Miet- und Energieschulden waren in den letzten Jahren immer häufiger der Anlass für Wohnungslosigkeit und Auslöser für Wohnungsverlust. Betroffene reagieren häufig nicht auf Mahnungen und Zahlungserinnerungen und wenden sich an Behörden, wenn Fristen bereits in Gang gesetzt sind und die Räumung der Wohnung droht. Bei Räumungsklage wird das örtliche Sozialamt durch das angerufene Gericht automatisch informiert und kann bei rechtzeitiger Information eine Räumungsklage verhindern, indem es die Schulden übernimmt. Die Bundesregierung wird eine Machbarkeitsstudie in Auftrag geben, um eine Herangehensmethode zur Schätzung von Wohnungslosigkeit zu eruieren, die den Umfang der Wohnungslosigkeit in Deutschland statistisch ermitteln soll. Der europäische Hilfsfond für besonders benachteiligte Personen (EHAP) unterstützt bis Ende 2018 zusätzlich 84 Projekte. Die Mittel des EHAP sind flankierende Maßnahmen zur Bereitstellung von Beratungskräften zur Verbesserung der sozialen Eingliederung, Unterstützungsangebote psychosozialer Dienste, den Jugendämtern, der Wohnungslosenhilfe und der Migrationsberatung.

Bewertung

Evidenzbasierte und statistisch evaluierte Zahlen zur Erfassung von Wohnungslosigkeit in Deutschland sind dringend notwendig um langfristig adäquate Maßnahmen zur Unterstützung Betroffener abzuleiten und leisten zu können. Die AWO begrüßt daher die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie zur Herangehensweise zur Schätzung von Wohnungslosigkeit und fordert darüber hinaus die Erstellung einer aktuellen Bundesnotfallstatistik für die Umsetzung wirkungsvoller Maßnahmen. Die AWO begrüßt weiterhin die Förderung EHAP zur Unterstützung der nicht im Regelsystem erfassten Wohnungslosen durch Bereitstellung zusätzlicher Maßnahmen und spricht sich für eine Fortführung der Projektförderung nach 2018 aus. Auch wenn bundesweit die Länder und Kommunen zur Mindestnotfallversorgung verpflichtet sind, gibt es keine einheitlichen Qualitätsstandards. Die AWO fordert die Bundesregierung daher auf, bundesweit einheitliche Standards in der Notfallversorgung zu definieren, um allen Betroffenen gleiche und angemessene Versorgung im Hilfesystem zu gewähren. Nicht in allen Fällen wird bei drohender Räumungsklage das örtliche Sozialamt von den angerufenen Gerichten informiert, so dass Menschen ihren Wohnraum ohne Interventionsmaßnahmen verlieren. Um drohenden Räumungsklagen zeitnah zu begegnen, fordert die AWO einen flächendeckenden Kommunikation- und Informationsfluss zwischen allen Beteiligten, auch bei privaten Mietern die durch Räumungsklagen von Obdachlosigkeit bedroht sind.

Es besteht ein großer Zusammenhang zwischen Armut und dem Wohnort. Die Armutsrisikoquote ist in den Städten acht Prozentpunkte höher als in ländlichen Regionen. Es wirkt die größere Einkommensungleichheit in den Städten zusammen mit den höheren Preisen für bspw. Dienstleistungen, aber insbesondere mit den höheren Mieten (vgl. A.IV.4.3). Die AWO vermisst im Entwurf des 5. Armuts- und Reichtumsbericht, dass keine politischen Maßnahmen zum Thema Wohnraum und bezahlbare Mieten getroffen werden. Die sogenannte Mietbremse hat ihre Wirkung verfehlt und deshalb muss nachjustiert werden. Es muss bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden. Hierzu bedarf es unter anderem einer Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus in guter Qualität.

12. Flucht und Armut

Wesentliche Ergebnisse des Berichts

In Kapitel A.V. „Asyl- und Flüchtlingsmigration“ wird der Themenkomplex Asyl- und Flüchtlingsmigration unter dem Aspekt von Armut und Ungleichheit betrachtet. In der Beschreibung und Analyse bezieht sich der Bericht im Wesentlichen auf eine Untersuchung des DIW über die Flüchtlinge, die vor 20 Jahren während des Zusammenbruchs Jugoslawiens in die Bundesrepublik gekommen sind.

Bewertung

Ob sich aus der im Bericht zitierten Studie des DIW sachgerechte Aussagen für die heutige Arbeitsmarktsituation und Armutsbekämpfung ableiten lassen, ist aus Sicht der AWO fraglich. In den politischen Schlussfolgerungen und den daraus abgeleiteten Maßnahmen bleibt der Bericht bei einer schlichten Beschreibung der gesetzlichen Veränderungen, die die Bundesregierung insbesondere mit dem so genannten Asylpaket I (Oktober 2015), Asylpaket II (März 2016) und dem Integrationsgesetz (August 2016) vorgenommen hat. Politisches Ziel der gesetzlichen Veränderungen ist es durchgehend, für Flüchtlinge einen besseren und schnelleren Zugang zum Arbeitsmarkt und zu den arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten zu schaffen, aber dies gilt nur für diejenigen Menschen, die eine gute Bleibeperspektive haben. Die AWO hat ihre diesbezügliche Kritik mehrfach deutlich gemacht. Das BAMF bestimmt, wem eine gute Bleibeperspektive zugesprochen wird. Grundlage ist die Auswertung von Asylentscheidungen der Einzelentscheider des BAMF und nicht die gesamte Schutzquote, die entsteht, wenn auch die Gerichtsentscheidungen einbezogen werden. Zurzeit haben Menschen aus dem Iran, dem Irak, aus Syrien, Somalia und Eritrea eine gute Bleibeperspektive. Ob mit den Maßnahmen tatsächlich auch eine Armutsbekämpfung oder Prävention gelingt, ist eine andere Frage.

Sicher aber ist, dass alle anderen Schutzsuchenden der Zugang zum sozialen Sicherungssystem weitgehend verschlossen bleibt und deshalb in einer staatlich verordneten Armut landen. Die schlechte Bleibeperspektive wird ganz wesentlich definiert durch die Benennung der "sicheren" Herkunftsstaaten. Die gibt es seit dem Asylkompromiss, werden aber aktuell erweitert, was aus Sicht der AWO sehr bedenklich ist. Unter Gesichtspunkten der Armutsbekämpfung erklärt die Bundesregierung die Bundesrepublik schlicht für nicht zuständig. Dies findet seine konsequente Fortsetzung in der Beibehaltung und weiteren Verschlechterung des Asylbewerberleistungsgesetzes.

13. Straffälligenhilfe

Wesentliche Ergebnisse des Berichts

Straffällige sind mit einer Vielzahl unterschiedlicher Problemlagen konfrontiert: Wohnungsprobleme, Schwierigkeiten mit Behörden, Schulden und Suchterkrankungen. Daher werden Beratungen zum Thema Schulden und Wohnen, gefolgt von Drogen- und Suchtberatung besonders häufig in Anspruch genommen. Besonders deutlich ist auch der Zusammenhang zwischen Straffälligkeit und Einkommensverteilung: In Ländern mit ungleicher Einkommensverteilung sind mehr Menschen inhaftiert als in Ländern mit geringerer Einkommensungleichheit. Um Armut bei Straffälligen zu vermeiden, muss daher eine auskömmliche Erwerbsarbeit angestrebt werden. Die Resozialisierungsberatung der Bundesagentur für Arbeit setzt bereits während des Strafvollzugs an um durch regionale Vernetzung mit Vollzugsbehörden, kommunalen und sozialen Trägern sowie der Straffälligenhilfe eine zielgerichtete Entlassungsvorbereitung sicherzustellen. Auch wurde durch die Berücksichtigung des Überbrü-

ckungsgeldes im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende mit dem 9. SGB II Änderungsgesetzes am 1. August 2016, die Einkommenssituation Strafgefangener vereinfacht. Darüber hinaus bildete der Strafvollzugausschuss der Justizministerkonferenz eine für alle Länder offene Arbeitsgruppe, die Grundlagen für eine Diskussion zur Einbeziehung Straffälliger in die Rentenversicherung erarbeiten wird. Die Einbeziehung Strafgefangener würde den europäischen Strafvollzugsgrundsätzen folgen und könnte die nachhaltige Wiedereingliederung Gefangener positiv beeinflussen.

Bewertung

Der Ausschluss von arbeitenden Gefangenen aus der Rentenversicherung ist mit dem Wiedereingliederungsauftrag des Strafvollzugs nicht vereinbar und für die soziale Eingliederung inhaftierter Menschen nicht förderlich. Straffällig gewordene Menschen werden dadurch doppelt bestraft, da ihnen nach verbüßter Freiheitsstrafe ein deutlich erhöhtes Risiko droht, im Alter von Grundsicherungsleistungen leben zu müssen. Insbesondere Menschen mit langen Haftstrafen sind davon stark betroffen, da erhebliche Abschnitte ihrer Lebensarbeitszeit für die Altersvorsorge verloren gehen und ihnen ein Leben in Armut droht. Die AWO begrüßt daher den vom Strafvollzugausschuss der Justizministerkonferenz gegründeten Arbeitskreis für alle Länder zum Thema Rentenversicherung für Strafgefangene und fordert die Bundesregierung auf, Strafgefangene in die Rentenversicherung miteinzubeziehen.

14. Bürgerschaftliches Engagement und Armut

Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht führt im Kapitel B.II.4 richtiger Weise aus, dass ehrenamtliche Tätigkeiten, Freiwilligendienste und politisches Engagement Formen der Teilhabe sind. Diese im öffentlichen Diskurs als bürgerschaftliches Engagement bezeichneten Tätigkeiten sollten als demokratisches Prinzip und persönliches Freiheitsrecht allen Bürger*innen offenstehen. Faktisch führen Armut, Bildungsstatus, persönliche Lebenslage und staatsbürgerschaftlicher Status zu einer Reproduktion sozialer Ungleichheiten im bürgerschaftlichen Engagement wie verschiedene auch staatliche Untersuchungen belegen (z.B. Freiwilligensurvey 2014). Diese Problematik wird aber nur facettenhaft angedeutet und in dem für eine Demokratie wichtigstem Gesichtspunkt sogar ausgeklammert: Wie aus der Presse bekannt wurde, sind die Aussagen zum politischen Einfluss vermögender Menschen gestrichen und entsprechend auch keine Maßnahmen der Bundesregierung zur demokratischen Gleichbehandlung nichtvermögender Menschen geplant. Dies ist politisch aus Sicht der AWO skandalös und dringend zu ändern. In der Sachdarstellung richtet der 5. Armuts- und Reichtumsbericht seinen Blick allein auf einige Aspekte des Engagements jüngerer Menschen. Der Maßnahmenkatalog der Bundesregierung beschränkt sich auf die Darstellung einiger vorhandener Förderungen im Bereich der Freiwilligendienste, Kultur und Denkmalschutz und greift damit nur kleine Segmente bürgerschaftlichen Engagements auf. Es mangelt dem 5. Armuts- und Reichtumsbericht einer umfassenden Analyse der verschiedenen Akteursgruppen im bürgerschaftlichen Engagement

nach sozioökonomischen Merkmalen. Der Zusammenhang von Armut und Teilhabe wird in seinem Umfang und politischen Wirkung nicht bekannt gegeben. Es fehlen der daraus notwendigen Maßnahme zum Wohle der einzelnen Engagierten und zum Wohle der gesamten Gesellschaft als demokratischer Rechtsstaat.

Aus Sicht der AWO fehlt es dem 5. Armuts- und Reichtumsbericht in der Darstellung von Freiwilligem Engagement und politischer Partizipation bezüglich Armut und Reichtum für einen Regierungsbericht deutlich an einer umfassenden Darstellung und politischen Strategie.

III. Schlussbemerkungen

Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht liefert eine Fülle aktueller und wichtiger Daten und Fakten über die Entwicklung von Armut und Reichtum in Deutschland in den letzten Jahren. Der Armuts- und Reichtumsbericht muss allerdings mehr sein als eine reine Bestätigung der Politik der laufenden Legislaturperiode. Er muss eine ausführliche Bestandsaufnahme liefern, wissenschaftlich fundierte Handlungsempfehlungen beinhalten und in seinen Schlussfolgerungen Perspektiven auf konkretes gesetzgeberisches Handeln zur Armutsverminderung eröffnen.

Die Ausführungen unter II. zeigen, dass der vorliegende Entwurf diesen Anforderungen nur teilweise gerecht wird. Die AWO wünscht sich insbesondere mehr Mut von der Bundesregierung, die Umverteilungsdebatte neu aufzuwerfen. Die Bundesregierung muss auf Grundlage einer schonungslosen Bestandsaufnahme wirksame Maßnahmen zur Überwindung der wachsenden Ungleichheit und steigenden Armutszahlen auf den Weg bringen. Vor diesem Hintergrund fordert die AWO ein eigenständiges Armutsbekämpfungsprogramm, das sowohl ausreichend Bildungschancen über den gesamten Lebenslauf hinweg als auch eine andere Verteilungspolitik ermöglichen muss. Denn es wäre zu kurz gegriffen, sich allein auf bessere Bildungschancen zu konzentrieren. Um der ungleichen Vermögens- und Einkommensverteilung wirksam entgegenzusteuern, bedarf es insbesondere steuerpolitischer Instrumente.

AWO Bundesverband
Berlin, 02. Januar 2017