

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Juni 2021 zum

- a) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Martin Sichert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Lehren aus dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30403
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Schutz vor Armut und Ausgrenzung garantieren – Konsequenzen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30388
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken - BT-Drucksache 19/30394

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	4
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Deutscher Caritasverband e.V.	5
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	35
Dr. Irene Becker, Riedstadt	44
Dr. Maximilian Stockhausen, Köln	60
Prof. Dr. Georg Cremer, Merzhausen	75
Deutscher Gewerkschaftsbund	85
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit	97
AWO Bundesverband e.V.	103
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V.	142
Prof. Dr. Olaf Groh-Samberg, Bremen	167

Mitteilung

Berlin, den 10. Juni 2021

Die 132. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 21. Juni 2021, 14:30 Uhr bis ca. 16:00 Uhr als Webex-Meeting¹ (Sitzungssaal: Paul-Löbe-Haus, E.200)

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 02 69
Fax: +49 30 - 227 3 62 95

Achtung!
Abweichende Sitzungszeit!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung²

Einzigster Punkt der Tagesordnung

- a) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Martin Sichert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Lehren aus dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ziehen

BT-Drucksache 19/30403

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Finanzausschuss
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Haushaltsausschuss

- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Schutz vor Armut und Ausgrenzung garantieren – Konsequenzen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht ziehen

BT-Drucksache 19/30388

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

¹ Die Zugangsdaten werden den Ausschussmitgliedern zugesandt

² Aufgrund der Corona-Pandemie wird die Öffentlichkeit über eine TV-Übertragung hergestellt. Die Anhörung wird live im Parlamentsfernsehen und unter www.bundestag.de ausgestrahlt und ist danach in der Mediathek abrufbar.

- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken

BT-Drucksache 19/30394

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Finanzausschuss

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Gesundheit

Ausschuss für Bau, Wohnen,

Stadtentwicklung und Kommunen

Dr. Matthias Bartke, MdB
Vorsitzender

Liste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung am Montag, 21. Juni 2021, 14.30 – 16.00 Uhr

Verbände:

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Deutscher Gewerkschaftsbund

Deutscher Caritasverband e.V.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

AWO Bundesverband e.V.

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V.

Einzelsachverständige:

Dr. Maximilian Stockhausen, Köln

Prof. Dr. Georg Cremer, Merzhausen

Prof. Dr. Olaf Groh-Samberg, Bremen

Dr. Irene Becker, Riedstadt

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Caritasverband e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Juni 2021 zum

- a) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Martinichert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Lehren aus dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30403
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Schutz vor Armut und Ausgrenzung garantieren – Konsequenzen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30388
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken - BT-Drucksache 19/30394

siehe Anlage

**Stellungnahme
zur Anhörung von drei Oppositionsan-
trägen zum Sechsten Armuts- und
Reichtumsbericht der Bundesregierung:
Lehren aus dem Sechsten Armuts- und
Reichtumsbericht ziehen (Fraktion AFD,
BT- Dr. 19/30403), Ein Zukunftspro-
gramm gegen Armut (Fraktion BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN, BT-Dr. 19/30394),
Schutz vor Armut und Ausgrenzung
garantieren (Fraktion DIE LINKE, BT-Dr.
30388)**

Eva Welskop-Deffaa
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

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

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

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

www.caritas.de

Datum 14.6. 2021

Zusammenfassung

Gegenstand der drei zur Anhörung im Ausschuss Arbeit und Soziales vorgelegten Oppositionsanträge der Bundestagsfraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, AfD und DIE LINKE ist der 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Dem Armuts- und Reichtumsbericht (ARB) und seiner parlamentarischen Beratung kommt aus der Sicht des DCV in jeder Legislaturperiode eine hohe Bedeutung zu: Die Auseinandersetzung mit den für den und im ARB systematisch zusammengestellten Fakten ermöglicht es, die Entwicklung der sozialen Ungleichheit und Teilhabechancen gründlich zu beobachten und mit Blick auf die jeweils nächste Legislaturperiode Erwartungen und Forderungen abzuleiten. Es geht um gesetzgeberische Vorhaben und politische Maßnahmen zur Überwindung von und zur Prävention vor Armut, die rechtzeitig zu diskutieren und vorzubereiten sind. Der Deutsche Caritasverband bewertet im Folgenden die Ergebnisse des Berichts gemeinsam mit den drei Oppositionsanträgen.

I.

Der Sechste Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung zeigt erneut, dass im Berichtszeitraum in Deutschland eine große Zahl von Menschen in (verfestigter) Armut lebt oder von Armut bedroht ist. Trotz guter wirtschaftlicher Entwicklung, positiver Entwicklung der Arbeitslosenzahlen und einem bis zum Beginn der Pandemie gesunkenen Anteil an Bezieher_innen von Mindestsicherungsleistungen lagen die Armutsrisikoquoten unabhängig von der Datenquelle relativ stabil über den Zeitverlauf zwischen 15 und 16 Prozent. Die Einkommens- und die

Vermögensungleichheit blieben in etwa konstant, die Vermögensungleichheit stagniert auf hohem Niveau.

Die gute wirtschaftliche und konjunkturelle Entwicklung hat nicht zu einem Sinken der Ungleichheit geführt. Sozialpolitisch besonders bedenklich ist der Befund des Berichts, wie sehr sich **Armut im Lebensverlauf** verfestigt. Die Wahrscheinlichkeit auch in der nächsten Fünfjahresperiode noch der sozialen Lage „Armut“ anzugehören, liegt bei heute armen Menschen bei 70 Prozent, in den 1980er Jahren waren es nur 40 Prozent. Diese Entwicklung geht mit dem leichten Anstieg der Niedrigeinkommensquote und vor allem einer Verfestigung und Konzentration von Langzeitarbeitslosigkeit einher. Der Bericht zeigt erschreckend, wie hoch der Anteil der Kinder aus Armutslagen ist, die sich auch im jungen Erwachsenenalter wieder in dieser sozialen Lage befinden.

II.

In den Bericht aufgenommen wurden erste Forschungsergebnisse zu den kurz- und mittelfristigen Auswirkungen der **Corona-Krise**. Durch die Sondergutachten hat sich die Veröffentlichung des Berichts um gut ein Jahr verschoben. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes war die Entscheidung der Bundesregierung, den Berichtsauftrag in dieser Weise zu erweitern und um der dringend sinnvollen Ergänzung willen die Verschiebung der Veröffentlichung in Kauf zu nehmen, in hohem Maße gerechtfertigt. Eine Veröffentlichung des 6. ARB zu Beginn der Krise ohne jeden Versuch, die Wirkungen der Pandemie auf die Einkommensverteilung einzuschätzen, wäre nicht sinnvoll gewesen; bereits wenige Wochen nach der Entscheidung über den Lockdown wurde sichtbar, dass die Pandemie erhebliche unterschiedliche Auswirkungen auf die Menschen im oberen und im unteren Bereich der Einkommensverteilung haben würde.

Die Erwartung der unterschiedlichen Verteilungseffekte hat sich inzwischen - gerade auch durch die für den ARB in Auftrag gegebenen Forschungen – bestätigt; die langfristigen Auswirkungen auf die Verteilung von Einkommen und Chancen können dabei gegenwärtig noch nicht abschließend beurteilt werden.

Der DCV teilt die Einschätzung der Bundesregierung und der drei Oppositionsparteien, dass sich die Benachteiligung von Menschen mit geringem Einkommen durch die Corona-Pandemie generell verschärfen wird, da sie in der Regel keine Rücklagen oder finanzielle Spielräume haben, die Situation aufzufangen. Aufgebrochen werden muss die Verfestigung benachteiligter materieller Lebenslagen durch Maßnahmen zur Integration von Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbeziehenden, deren Anteil durch die Corona-Krise noch deutlich zugenommen hat. Deutlich stärker in den Blick genommen werden muss die Situation von Menschen mit geringen Einkommen oberhalb der Grundsicherungsschwelle. Sie befinden sich häufig in prekären Lagen und drohen in (sich verfestigende) Armut abzurutschen.

Chancengerechtigkeit muss unabhängig von sozialer, sozioökonomischer und/ oder kultureller Herkunft hergestellt werden. Dafür sind jetzt gezielte politische Anstrengungen notwendig. Erste Erkenntnisse zeigen, dass die Corona-Krise Menschen mit Migrationshintergrund besonders betreffen.¹ Sofern es sich um Ausländer_innen handelt, kommt erschwerend dazu, dass mit

¹ Bendel, Petra/Bekyol, Yasemin/ Leisenheimer, Marlene, Auswirkungen und Szenarien für Migration und Integration während und nach der COVID-19 Pandemie, MFI Erlangen 2021;

fehlendem Einkommen auch das Aufenthaltsrecht gefährdet ist. Für eine gelingende Integration kommt den Einrichtungen der Daseinsvorsorge eine hohe Bedeutung zu. Sichergestellt werden muss, dass auch Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität und EU-Bürger_innen Zugang zur Basisversorgung erhalten. Das Thema strukturelle Diskriminierung und deren negativen Einfluss auch auf die Verfestigung von Armut wird im Bericht kaum aufgegriffen. Der DCV sieht - wie die Fraktion die LINKE - eine Leerstelle bei der Analyse des Zusammenhangs von Armut und Migrationsgeschichte. Die Forschungslage zum Thema muss bei der Entwicklung politischer Maßnahmen einbezogen werden. Es müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die Anerkennung und Partizipation für alle sicherstellen und Diskriminierungsstrukturen in Institutionen und Gesellschaft entgegenwirken.

Es ist gut, dass im Bericht aktuelle Ergebnisse der Begleitforschung zur Corona-Krise in Bezug auf die Wohnungsnotfallhilfen eingeflossen sind. Der DCV stimmt mit der Analyse von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN überein, dass die Beseitigung von Wohnungsnot eine sehr große sozialpolitische Bedeutung hat. Menschen im Strafvollzug blieben leider bei den Corona-Auswirkungsanalysen unberücksichtigt. Ihre Situation hat sich durch die Kontaktbeschränkungen noch verstärkt, da die Zelleneinschlusszeiten massiv erhöht worden sind und die Besuche von außen, insbesondere auch von Familienangehörigen/ Kindern, nicht möglich waren. Hier braucht es mehr Forschung und Sensibilität.

Deutlich zu wenig werden im vorliegenden Bericht die Folgen beleuchtet, welche die Armutserfahrung für junge Menschen hat. Obwohl das Gutachten von IAW und GESIS zu den Auswirkungen der Pandemie von einem Rückgang der sozialen Mobilität ausgeht und konstatiert, "dass Kinder aus Elternhäusern mit niedrigem sozialem Status infolge der COVID-19-Pandemie nicht nur kurzfristig, sondern auch in Bezug auf künftige langfristige Ergebnisse benachteiligt sein werden", widmet der Bericht dem Thema insgesamt zu wenig Aufmerksamkeit.² Die COPSY-Studie der Universität Hamburg und die IAB Studie „Berufliche Orientierung: Berufs- und Studienwahl“ dokumentieren beide, wie stark sich die Pandemie auf die Lebensqualität und die psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen auswirkt. Verstärkt sind Sorgen, Ängste, depressive Symptome und psychosomatische Beschwerden zu beobachten. Vor allem betroffen sind Kinder aus einkommensarmen Familien³ Die JuCo Studie I der Universität Hildesheim, an der über 5000 Jugendliche im Alter zwischen 15 und 30 teilgenommen haben, zeigt eindrucksvoll, dass Jugendliche selbst bei guten sozialen Beziehungen massive Einsamkeitsgefühle haben⁴ Die Frühjahrsbefragung und auch eine Folgebefragung im Winter 2020 zeigen deutlich auf, dass sich durch die Pandemie bestehende Schwächen in der Infrastruktur für junge Menschen massiv auf die Lebensgestaltung auswirken. Dies zeigt sich prominent in einem Digitalisierungsdefizit, durch

<https://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/wido-geis-thoene-corona-hemmt-die-integration-469073.html>; Pressemeldung der Integrationsministerkonferenz 30.0 April.2021, <https://www.senatspressestelle.bremen.de/detail.php?gsid=bremen146.c.357499.de&asl=bremen02.c.732.de>

²Bernhard Boockmann, Jascha Dräger, Philipp Kugler, Reinhard Pollak, Susanne Vögele 2020: Auswirkungen der Pandemiekrise auf die soziale Mobilität, S. 12.

³ COPSY-Studie: Kinder und Jugendliche leiden psychisch weiterhin stark unter Corona-Pandemie, <https://idw-online.de/de/attachmentdata85769>.

⁴ Sabine Andresen, Anna Lips, Renate Möller, Tanja Rusack, Wolfgang Schröer, Severine Thomas, Johanna Wilmes: Erfahrungen und Perspektiven von jungen Menschen während der Corona-Maßnahmen, Hildesheim 2020, <https://hildok.bsz-bw.de/frontdoor/index/index/docId/1078>, S. 5.

das junge Menschen in Bildung und Freizeit sehr starke Einschränkungen in ihren Zugängen zu Angeboten erfahren haben.⁵ Zudem beklagten Jugendliche, dass bei der Gestaltung der Infektionsmaßnahmen über sie entschieden wurde und keine Beteiligung bei Aushandlungsprozessen stattgefunden hat⁶ Das zeigt, wie dringend Beteiligungsprozesse und Dialogformate nötig sind, damit sich junge Menschen gesehen und mitgenommen fühlen. Auf die Bedeutung der Beteiligung von Menschen mit Armutserfahrung weisen die Anträge von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der LINKEN deswegen zu Recht hin.

III.

Armutsprävention und Armutsüberwindung sind nicht erfolgreich möglich ohne ein dichtes **Netz sozialer Infrastrukturangebote**. Seit Eric Klinenbergs brillanter Analyse „Palaces for the People. How social infrastructure can help fight inequality, polarization and the decline of civic life“⁷ warten die Wohlfahrtsverbände in Deutschland auf vergleichbare Studien, die den Beweis erbringen, welch großen Unterschied es für die Lebensperspektiven vulnerabler Gruppen macht, ob soziale Daseinsvorsorgeangebote erreichbar sind oder nicht.

Zentral für die Überwindung von Armut und die Gestaltung von Teilhabe sind gute Zugänge zu präventiven Leistungen, Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe sowie Familienförderung, sozialen Einrichtungen und Diensten der Gesundheit sowie zur Allgemeinen Sozial- und Schuldnerberatung für alle Menschen in Deutschland.

Der 6. Armuts- und Reichtumsbericht bestätigt diesen Befund, liefert allerdings wenig neues Datenmaterial, obwohl gerade dieser Aspekt im Vorfeld deutlich angekündigt wurde. Eine nachhaltige Strategie der Armutsüberwindung muss mehr Aufmerksamkeit in der Analyse und mehr Energie in der politischen Umsetzung sozialer Infrastruktur aufbringen. Eine Gestaltung des Netzes sozialer Daseinsvorsorge nach Kassenlage verschärft die Abwärtsspiralen, macht die Postleitzahl zum entscheidenden Kriterium von Lebenschancen und zementiert ungleichwertige Lebensverhältnisse. Ohne das Zusammenwirken von finanziell auskömmlich abgesicherter kommunaler und freier Wohlfahrtspflege sind sozialer Ausgleich und sozialer Zusammenhalt nachhaltig nicht zu sichern.

Abgebaut werden müssen regionale und sozialräumliche Unterschiede in der Daseinsvorsorge, die sich im Ost-West-Vergleich, aber auch zwischen strukturschwachen und boomenden Regionen zeigen. Notwendig sind mehr Ansätze der Armutsbekämpfung, die bei strukturellen Benachteiligungen ansetzen und individuelle Rechtsansprüche und Unterstützungsleistungen ergänzen. Bund, Länder und Kommunen müssen hier ihre Kräfte bündeln, damit von Armut betroffene Menschen die notwendigen Hilfen erhalten. Das ist nicht erst seit Corona notwendig, aber vor dem Hintergrund der Pandemie dringender denn je. Erforderlich ist in der kommenden Legislaturperiode eine bessere Absicherung der sozialen Infrastruktur und insbesondere ihrer Freien Träger,

⁵ Sabine Andresen, Anna Lips, Renate Möller, Tanja Rusack, Wolfgang Schröer, Severine Thomas, Johanna Wilmes: „Die Corona-Pandemie hat mir wertvolle Zeit genommen“ - Jugendalltag 2020, https://www.makista.de/wp-content/uploads/2021/03/Heyer_JuCo_2.pdf, S.5

⁶ Ebenda, S.5

⁷ Eric Klinenberg, Palaces For the People, New York 2018, seine Analysen betreffen vor allem die USA, aber auch Argentinien, England, Frankreich, die Niederlande, Japan und Singapur.

wie es von der Begleitforschung von Claudia Neu, Lukas Riedel und Holger Stichnoth⁸ auch nahegelegt wird. Der DCV nimmt erfreut zu Kenntnis, dass der Antrag von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN ausdrücklich Forderungen aufgreift, die die Caritas nach der Lektüre des 6. ARB formuliert hat: Bei der Erstellung des 7. Armuts- und Reichtumsberichts muss die Bedeutung sozialer Infrastruktur stärker berücksichtigt und bei der Analyse der Wirksamkeit der Armutsprävention deutlich stärker beleuchtet werden!

Aufgaben einer solidarischen und zukunftsgerichteten Politik zur Prävention und Bekämpfung von Armut

Die Bundesregierung zeigt auf, welche Schritte in dieser Legislaturperiode zur Prävention und Bekämpfung von Armut eingeschlagen wurden, und wo sie noch Handlungsbedarfe sieht. In den Blick genommen werden dabei sowohl strukturelle Maßnahmen wie auch individuelle Rahmenbedingungen zur Verbesserung von Teilhabe in einzelnen Bereichen für bestimmte Personengruppen. Die Befunde des Berichts machen deutlich, dass die bisher ergriffenen politischen Maßnahmen nicht ausreichen. Für ein Aufbrechen der verfestigten Armut sind zudem konsistente sozial-, arbeitsmarkt-, bildungs-, familien- und wohnungspolitische Aktivitäten sowie eine gut abgestimmte sozialraumorientierte Armutsbekämpfungspolitik notwendig. Gestärkt und weiterentwickelt werden müssen auch die Sozialversicherungssysteme⁹. Im Folgenden werden die vorgeschlagenen Maßnahmen aus Sicht des DCV bewertet. Dies erfolgt mit der Intention, lösungsorientiert zur Armutsbekämpfung und Prävention sozialer Notlagen beizutragen und befähigende Ansätze zu stärken.

I. Strukturelle Maßnahmen

Um Armut in allen Lebensphasen, präziser – in allen Lebensverläufen unabhängig von Zäsuren und Krisenereignissen – erfolgreich entgegenzuwirken und Teilhabe auch in schwierigen Lebensverhältnissen sowie unabhängig vom sozialen oder kulturellen Hintergrund sicherzustellen, bedarf es eines funktionierenden Netzes an Einrichtungen der Daseinsvorsorge und sozialen Dienstleistungen. Im Bericht wird zurecht herausgearbeitet, welche Bedeutung die sozialen und bildungspolitischen Einrichtungen in Deutschland insbesondere in Zeiten der Pandemie hatten und haben bzw. welche negativen Wirkungen ihr Fehlen insbesondere für Menschen mit geringen Einkommen hat. Das Gutachten von Claudia Neu, Lukas Riedel und Holger Stichnoth konzentriert sich in der Analyse auf Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen, sozialen Wohnungsbau und das Gesundheitswesen. Aufgezeigt wird, dass die stärksten umverteilenden Effekte in der Querschnittbetrachtung bei den Bildungseinrichtungen von der Sekundarstufe

⁸ Neu, Claudia; Riedel, Lukas; Stichnoth, Holger (2020): Gesellschaftliche und regionale Bedeutung von Daseinsvorsorge sowie der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastruktur. Unter Mitarbeit von Albig, Hanne / Ebert, Marco/Göhringer, Lena / Kastner, Paul / Latscha, Leo / Mikeler, Marcel / Müller, Fabian. Hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Bonn (BMAS Forschungsbericht), S. 182.

⁹ Warum es der Bundesregierung in den letzten Jahren nicht gelungen ist, die Absicherung von Selbstständigen in der Sozialversicherung zu verbessern, obwohl die Corona-Pandemie dieses Defizit besonders deutlich sichtbar gemacht hat, bleibt eine der großen sozialpolitischen Enttäuschungen der zu Ende gehenden Legislaturperiode. Das (Alters-)Armutsrisiko am Ende hybrider Erwerbsverläufe ist inzwischen vielfach beschrieben. Das Nicht-Handeln kann nur als fahrlässig beschrieben werden.

aufwärts und beim sozialen Wohnungsbau liegen. Leider fehlt im Bericht eine systematische Untersuchung, welchen Beitrag speziell die Freie Wohlfahrtspflege als eine tragende Säule der sozialen Infrastruktur und des gesellschaftlichen Zusammenhalts zur Überwindung von Armut leistet. Es wird auch nicht der Versuch unternommen, das Zusammenspiel der verschiedenen Angebote als Netz sozialer Infrastruktur als Wirkungskette zu beschreiben. Festgestellt wird lediglich, dass Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung und Wohlfahrtspflege eine wichtige Rolle für den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu kommt.¹⁰

Vertiefte Analysen zur armutspräventiven und -bekämpfenden Funktion der Angebote sozialer Infrastruktur werden nur punktuell gemacht. Dies ist z.B. bei der Kinderbetreuung der Fall, bei der gezeigt wird, wie notwendig und wirksam diese Unterstützung im Vorschul- und Grundschulalter ist. Der Bericht zeigt auch die Bedeutung der individuellen Schuldnerberatung auf und konstatiert, dass die Zahl der von Überschuldung betroffenen Personen insbesondere in der Pandemie stark angewachsen ist. Herausgearbeitet wird zudem die Bedeutung der Frühen Hilfen für die Armutsprävention und -bekämpfung. Bereits diese drei Beispiele zeigen die hohe Bedeutung von erreichbaren Angeboten sozialer Daseinsvorsorge für eine nachhaltig wirksame Armutsbekämpfung im Lebensverlauf. In allen diesen Bereichen sehen wir einen politischen Handlungsbedarf. Es gibt weder einen Anspruch für alle auf Schuldnerberatung noch sind die frühen Hilfen finanziell hinreichend abgesichert.

Bedauerlicherweise fehlen Feststellungen zur Relevanz der durch den Bund geförderten Beratungsstrukturen für Migrant_innen, die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und die Jugendmigrationsdienste (JMD). Diese tragen einen wesentlichen Anteil daran, dass die negativen Folgen der Pandemie auf Menschen mit Migrationshintergrund etwas abgemildert wurden und werden auf absehbare Zeit unverzichtbar sein.

Jenseits der auf individuelle Notlagen zugeschnittenen Unterstützungsangebote ist es für Menschen in Armutslebenslagen besonders wichtig, wohnortnah Orte für Begegnung und Engagement zu haben, an denen sie gesellschaftliche Teilhabe verwirklichen können. Festgestellt wird vom Bericht zurecht, dass die Verfügbarkeit gesellschaftlich wichtiger Dienstleistungen einen hohen Stellenwert für die Lebensqualität und die Teilhabe an demokratischen und gesellschaftlichen Prozessen hat. Wie schon beim 5. ARB bestätigt sich, dass die kulturelle und politische (!) Teilhabe armer Menschen geringer ist und dass das politische Engagement mit niedrigem Einkommen sinkt. Bedauerlich, dass daraus keine Schlussfolgerungen gezogen und Maßnahmen abgeleitet werden, wie bspw. Menschen mit Armutserfahrung besser an der Erarbeitung von Lösungen beteiligt werden können.

I.1. Dialogprozess zwischen Menschen mit Armutserfahrung und der Regierung starten

Es ist aus Sicht des DCV unabdingbar, dass Menschen, die Armutserfahrungen in ihrem Leben gemacht haben, in die Bewertung der vorgestellten Fakten einbezogen und für die Entwicklung von Lösungsvorschlägen angefragt werden. Hier teilen wir die Forderungen von BÜNDNIS 90/

¹⁰ Lebenslagen in Deutschland. Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Langfassung S. 182 (https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Soziale-Sicherung/6-arb-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

DIE GRÜNEN und der LINKEN nach einer stärkeren Einbindung nachdrücklich. Dabei muss darauf geachtet werden, dass die Gruppen, die von Armut und von ausgrenzenden Strukturen besonders betroffen sind, wie z.B. Kinder/Jugendliche, alleinerziehende Frauen/kinderreiche Familien, Alleinstehende und Menschen mit Migrationshintergrund hinreichend berücksichtigt werden. Ihre Einschätzungen fließen in den Bericht wissenschaftlich auf Basis des Sondergutachtens der TH-Köln ein, darauf aufsetzend müssen. (aktuell und im Lebenslauf) Betroffene jetzt politisch bei der Suche nach Lösungen unbedingt selbst zu Wort kommen, damit es unter Einbeziehung ihrer Perspektiven und Erfahrungen gut gelingen kann einer Verfestigung von Armut im Lebenslauf erfolgreich entgegenzutreten. Der DCV regt vor diesem Hintergrund einen Dialogprozess über die Ergebnisse des veröffentlichten Berichts an zwischen Menschen mit Armutserfahrung und der Regierung. Er ist gerne bereit einen solchen Prozess zu unterstützen.

Begonnen werden sollte mit einem Dialog mit Jugendlichen in benachteiligten Lebenslagen. Die COVID-Pandemie hat gezeigt, wie stark sich die Pandemie auf die Lebensqualität und die psychische Gesundheit gerade für diese Gruppe als solche auswirkt. Jugendliche in benachteiligten Lebenslagen sind von der Pandemie besonders betroffen. Sie müssen mit ihren Sorgen und Nöten dringend jetzt gehört und in Entscheidungsprozesse eingebunden werden, damit Maßnahmen nicht an ihren Bedürfnissen und Möglichkeiten vorbeigeplant werden.

I.2. Ausbau der sozialen Infrastruktur für Menschen mit Armutserfahrung

Im Bericht wird formuliert, dass Einrichtungen und Dienste der sozialen Daseinsvorsorge Armut abmildern. Die Auswertung der Forschungsliteratur zeigt deutlich, dass Einrichtungen der Wohlfahrtspflege von hoher Bedeutung insbesondere für Menschen mit geringen Einkommen sind: Sie sind wichtige Anlaufstellen und bieten gerade für diese Menschen wichtige Unterstützungsangebote, z.B. im Rahmen der Jugendsozialarbeit und der Jugendberufshilfe sowie mit der allgemeinen Sozialberatung, der Begleitung von Menschen im Grundsicherungsbezug und der Schuldnerberatung. Deswegen ist es aus Sicht des DCV dringend erforderlich, dass Angebote, die sich insbesondere an Menschen mit geringen Einkommen richten, flächendeckend im gesamten Bundesgebiet zur Verfügung stehen und niedrigschwellig zugänglich sind.

Dringend erforderlich sind quartiersbezogene Ansätze in benachteiligten Sozialräumen, die unterschiedliche Angebote und Institutionen bündeln und miteinander verbinden, erforderlich ist eine Verknüpfung geöffneter Angebote zu einem Netz sozialer Infrastruktur. Der Bericht zeigt, dass die Zahl der von Überschuldung betroffenen Personen stark angewachsen ist und eine Destandardisierung von Verschuldungssituationen zu beobachten ist, die individualisierte und lebensweltorientierte Schuldnerberatung dringend notwendig machen. Deshalb muss es einen Rechtsanspruch auf präventive Schuldnerberatung geben, damit alle Betroffenen Zugang zu Beratung erhalten. Allgemeine Sozialberatung, Straffälligenhilfe und Suchtberatung müssen ebenfalls bundesweit mit einer verlässlichen Finanzierung zur Verfügung stehen. Handlungsbedarf besteht auch bei der angemessenen Unterbringung von wohnungs- und obdachlosen Menschen unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Zugangshürden zu Angeboten der Daseinsvorsorge sind zu beseitigen, nicht zuletzt durch Sprachmittlung für Menschen mit Migrationshintergrund. Die Covid-19-Pandemie hat deutlich gezeigt, dass digitale Tools in Not- und Krisensituationen unerlässlich sind, um vielfältige Hilfe und Beratung anbieten zu können. Für den Ausbau und die kontinuierliche Weiterentwicklung der IT ist eine auskömmliche Finanzierung von Online-

Beratungsangeboten als Teil einer vernetzten blended counseling Struktur dringend erforderlich. Die digitale Beratung ist in der Refinanzierung der Face-to Face-Beratung gleichzustellen.

Für die im Bericht als besonders von Armut betroffen dargestellte Gruppe der Neuzugewanderten sind Integrationsangebote von besonderer Relevanz, damit es gar nicht erst zu einer sich verfestigenden Armutslebenslagen kommt. Dabei geht es nicht nur um die Förderung individueller Integrationsvoraussetzungen, sondern auch um die Akzeptanz von Vielfalt in der Gesellschaft. In diesem Zusammenhang sind ein vielfältiges Angebot zum Erlernen der deutschen Sprache in allen Lebensbereichen ebenso wie ein bedarfsgerechtes Beratungsangebot von besonderer Bedeutung. Die vom Bund geförderten Beratungsstrukturen für Migrant_innen, die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und die Jugendmigrationsdienste (JMD) müssen entsprechend mit ausreichenden Mitteln ausgestattet werden.

I.3. Verlässliche Finanzierung der Daseinsvorsorge sicherstellen

Der Bericht zeigt auf, dass wirtschaftlich schwache Regionen auch eine schlechtere Infrastruktur haben. In ihrer Bedeutung unübersehbar herausgearbeitet werden Differenzen zwischen West- und Ostdeutschland, aber auch zwischen verschuldeten und gut ausgestatteten Kommunen und Städten. Die Stärkung kleinerer Städte und Gemeinden als Ankerpunkt der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen wird als zentrale Herausforderung benannt. Eine verlässliche Daseinsvorsorge und ein angemessenes, gleichwertiges Angebot sozialer Infrastrukturleistungen setzen eine auskömmliche Finanzausstattung *aller* Kommunen voraus. Ohne Beachtung des Subsidiaritätsprinzips lässt sich das Solidaritätserfordernis weniger tragfähig ausgestalten. Deshalb muss das Netz der sozialen Daseinsvorsorge als essenzieller Bestandteil guter und gleichwertiger Lebensverhältnisse im guten Zusammenspiel von Bund, Ländern und Gemeinden in Verantwortungsgemeinschaft mit der Freien Wohlfahrtspflege gestaltet werden.

I.4. Stärkung von Sozialräumen und Quartiersarbeit

Armut stigmatisiert Betroffene oft ein Leben lang. Sozialraumorientierte Ansätze ermöglichen gemeinsam mit anderen Akteuren die Infrastruktur und die soziale Arbeit zu verbessern, um so Menschen in Armut besser zu erreichen. Der aktuelle Bericht der Bundesregierung zur ressortübergreifenden Strategie "Soziale Stadt - Nachbarschaften stärken, Miteinander im Quartier" (BT-Dr. 27328, S:17) zeigt, dass in den armutspräventiven Bereichen Bildung und Arbeitsmarkt große Handlungsbedarfe bestehen. Der 6. Armuts- und Reichtumsbericht beleuchtet das Thema am Beispiel der Mehrgenerationenhäuser, indem er die hohe Bedeutung als Begegnungsstätten herausarbeitet. Aus Sicht des DCV muss allerdings die Infrastruktur insgesamt stärker in den Blick genommen werden. Es müssen die Strukturen gestärkt werden, die Engagement, Begegnung, Empowerment und Teilhabe ermöglichen und auf einer strukturellen Ebene das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure von der Stadtentwicklung, über die Schulen bis zur Sozialberatung stärken. Zu solchen Strukturen gehört das Quartiersmanagement, die Gemeinwesenarbeit, aber auch Freiwilligen-Zentren/-Agenturen, Jugend-, Familien und Seniorenbüros sowie Stadtteilzentren, Dorfmoderator_innen und Pflegestützpunkte. Förderprogramme müssen so ausgestaltet sein, dass die Zivilgesellschaft direkt davon profitieren kann, ohne für die Administration einen großen Verwaltungsapparat vorhalten zu müssen. Über reine Projektförderung

hinaus braucht das bürgerschaftliche Engagement eine verlässliche langfristig gesicherte Förderung seiner Strukturen, die über ihre Einbeziehung als kommunale Pflichtaufgabe im Rahmen der Daseinsvorsorge erreicht werden kann.

I.5. Neugestaltung der gesetzlichen Absicherung sozialer Dienste und Einrichtungen für den Pandemiefall

Die Bundesregierung verweist zurecht im Bericht auf die hohe Bedeutung der Qualität der Einrichtungen der Gesundheitsversorgung, Betreuung und Pflege sowie anderer öffentlicher Dienstleistungen für die erfolgreiche Bewältigung der Pandemie. Eine nachhaltige Absicherung der armutspolitisch so wichtigen sozialen Infrastruktur für zukünftige Krisen steht jedoch noch aus. Notwendig ist es sowohl Mindereinnahmen bei (Teil-)Schließungen als auch Mehrausgaben abzufangen, wenn aufgrund von staatlichen Schutzvorgaben ein zusätzlicher Aufwand entsteht. Durch ein verfahrensrechtliches Gebot im SGB I sollte ein allgemeiner Sicherungsauftrag für alle Sozialgesetzbücher verankert werden. Daneben muss in allen einzelnen Sozialgesetzbüchern eine Verankerung in den Bereichen erfolgen, in denen das Vertragsrecht gestaltet ist. Im SGB II und SGB III, in denen überwiegend das Vergaberecht Anwendung findet, ist eine Zuschussregelung sinnvoll. Eine Absicherung wird auch für das Aufenthaltsrecht empfohlen.

I.6. Höhere Belastung sehr hoher Einkommen und Vermögen

Mit dem 6. Armuts- und Reichtumsbericht wird die Datengrundlage zur Reichtums- und Vermögensverteilung in Deutschland durch die eigens für den Bericht erstellte Top-Vermögenden-Stichprobe des DIW wesentlich verbessert. Es zeigt sich, dass die Ungleichheit der Vermögen im Zeitverlauf leicht abnimmt – der GINI-Index der Nettovermögensverteilung betrug 2018 0,71 und war damit etwas geringer als 2008 (Wert 0,75). Vermögensungleichheit bleibt damit aber immer noch auf einem hohen Niveau. Differenziert wird im Bericht herausgearbeitet, dass Erbschaften die Ungleichheit der Vermögensverteilung zentral beeinflussen: Ererbte Vermögen machen im Schnitt mehr als ein Drittel (rund 35 Prozent) des Gesamtvermögens aus. Wie schon im 4. Armuts- und Reichtumsbericht zeigt sich erneut, dass Personen, die bereits über ein höheres Einkommen und Vermögen verfügen, häufiger und höhere Beträge erben. Der Deutsche Caritasverband sieht die Gefahr, dass in einer „Gesellschaft der Erben“ durch die beschriebene Ungleichverteilung von finanziellen Mitteln die Chancen auf gesellschaftliche und politische Teilhabe weiter auseinanderdriften, Reichtum durch die Generationenübertragung zunehmend in den Händen von wenigen kumuliert und damit der soziale Zusammenhalt ebenso wie das Vertrauen in die Leistungsgerechtigkeit der sozialen Ordnung erodieren. Für eine Abwehr dieser Gefahren und einen besseren Ausgleich der sozialen Gegensätze sind nach Einschätzung des Caritasverbandes auch Veränderungen im Steuersystem notwendig, wie dies auch in den Anträgen von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und der LINKEN angesprochen wird. Sehr hohe Einkommen und Vermögen sollten steuerlich wirkungsvoll belastet werden. Dies setzt zu allererst voraus, dass Möglichkeiten der Steuergestaltung und Steuervermeidung begrenzt werden. Darüber hinaus sind eine höhere Schenkungs-Nachlass- oder Erbschaftssteuer und die Wiedereinführung einer Vermögensbesteuerung geboten.

II. Individuelle Rahmenbedingungen für soziale Teilhabe verbessern

Überdurchschnittliche Armutsrisikoquoten haben – wie schon in Vorgängerberichten ausgewiesen – junge Erwachsene, Alleinlebende, Alleinerziehende und Personen mit geringer Bildung. Ein großer Teil des Berichts befasst sich mit einer vertieften Analyse einzelner Lebenslagen, ohne jedoch im Lebensverlauf zu beleuchten, wie und durch welche Faktoren sich die Armutssituationen und Lebenslagen dieser Risikogruppen verändern. Hier bestehen nach wie vor konzeptionelle Wahrnehmungsdefizite, die in der kommenden Berichterstattung aufgegriffen werden müssen.

Zu undifferenziert wird auch die Situation von Menschen mit Migrationshintergrund behandelt, die ebenfalls zu den Gruppen mit einer überdurchschnittlichen Armutsrisikoquote gehören. Sie sind an sich eine sehr heterogene Gruppe, was sich beispielsweise auch in ihrem Status (Freizügigkeitsberechtigung, Arbeits- und Bildungsmigrant_innen, Familienangehörige, Schutzsuchende und Schutzberechtigte) zeigt. Diese Unterschiede werden im Bericht kaum berücksichtigt und es dominieren pauschale Erklärungsansätze, die dieser heterogenen Situation nicht gerecht werden. Einzelne Gruppen, wie Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität kommen im Bericht gar nicht vor, obwohl sie besonders armutsgefährdet sind. Bei der Entwicklung von Maßnahmen müssen die Auswirkungen auf und die Zugänglichkeiten für Ausländer_innen verstärkt in den Blick genommen werden.

Straffällige Menschen werden lediglich an einer Stelle in den Blick genommen. Ihre Lebenssituation weist häufig viele Schwierigkeiten auf, es gibt Schnittstellen zu Wohnungslosenhilfe, Sucht, Schuldnerberatung und anderen Feldern. Allerdings erhalten die Problemlagen in der Kombination mit Haft noch eine weitere spezifische Prägung, die gesondert betrachtet werden muss. Seit langem ist bekannt, dass die fehlende Renten-Beitragsleistung für während der Haft erbrachte Erwerbstätigkeit das Altersarmutsrisiko von Menschen deutlich erhöht, die im Lebenslauf eine zeitliche Haftstrafe abbüßen mussten. Auch hier sollten bundesweit Daten erhoben, vor allem aber endlich politische Maßnahmen ergriffen werden. Nicht-Handeln kann in dieser Frage mit ungenügenden Erkenntnissen seit Jahren nicht mehr entschuldigt werden.

II.1. Gute Arbeit

Der Bericht befasst sich ausführlich mit der Arbeitsmarktentwicklung vor und während der Pandemie. Herausgearbeitet wird, dass die Pandemie die Spaltung auf dem Arbeitsmarkt deutlich zwischen Personen mit mittlerem / hohem Bildungsniveau und Menschen mit geringeren formalen Qualifikationen verschärft hat. Konstatiert wird die Verfestigung der Arbeitslosigkeit und hier insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit. Der allgemein konstatierte Zusammenhang von Bildung und Arbeitslosigkeit zeigt sich allerdings nicht in gleicher Weise bei Menschen mit Migrationshintergrund. Zu wenig in den Blick genommen wird hier bei der Erklärung, welche Bedeutung Arbeitsverbote, ausländerrechtliche Hürden und statusbezogene Einschränkungen beim Zugang zu Arbeit sowie zu Fördermaßnahmen haben. Der DCV teilt den Befund des Berichts, dass Arbeitsmarktintegration der Schlüssel zur Bekämpfung und Prävention von Armut ist. Er sieht hier in den folgenden Punkten Handlungsbedarf:

II.1.1. Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit durch passgenaue, längerfristige Förderung

SGB II Empfänger_innen sind eine sehr heterogene Gruppe. Arbeitsmarktferne Menschen mit und ohne Migrationshintergrund benötigen deshalb eine einzelfallorientierte, passgenaue und arbeitsmarktnahe Förderung. Notwendig ist ein individueller Blick auf die Situation jedes Einzelnen bei der Eingliederungsstrategie, weswegen Standardmaßnahmen und „Textbausteine“ nicht zum Einsatz kommen sollten. Menschen, die aufgrund verschiedener Problemlagen sehr weit vom Arbeitsmarkt entfernt sind, sollte ermöglicht werden, sich in für sie adäquaten Schritten in Richtung gesellschaftliche Teilhabe zu bewegen. Dringend erforderlich ist zur Erreichung dieses Ziels die dauerhafte Verankerung längerfristiger Förderinstrumente im SGB II. Der DCV stimmt dem Antrag von BÜNDIS 90/ DIE GRÜNEN zu, dass der soziale Arbeitsmarkt, welcher auch durch die jüngste Evaluierung des IAB positiv bewertet wird, entfristet und zugänglicher gestaltet werden muss. Priorität muss auch die begleitete Berufsausbildung (mit einem entsprechend ausgestalteten Eingliederungstitel) und die Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit als konkretes SGB II Förderziel bekommen. Niedrigschwellige Angebote als erster Schritt mit einem hohen Anteil an Alltags- und Berufsorientierung sowie Praxisanteilen müssen ausgebaut bzw. neu geschaffen werden.

II.1.2. SGB II Eingliederungsprozesse kooperativer gestalten, Sanktionsrecht reformieren

Mitwirkungsobliegenheiten von Leistungsberechtigten müssen an ihren individuellen Fähigkeiten ansetzen und ihre Lebenssituation berücksichtigen, um aktivierend wirken zu können. Die geeigneten Instrumente müssen in einem kooperativen Beratungsprozess ermittelt werden. Das Sanktionsrecht muss so überarbeitet werden, dass unbillige Härten vermieden werden. Reformbedarf besteht mit Blick auf die Höhe, die Dauer, den Umfang und die rechtlichen Informationen. Beendet werden müssen die verschärfte Sanktionierung von Jugendlichen und die Kürzung der Leistung der Unterkunft, die beide im schlimmsten Fall dazu führen, dass Menschen aus den Leistungssystemen herausfallen und auf der Straße landen. Alle „Pflichten“, die ALG II-Empfängern abverlangt werden, müssen sich am Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt messen lassen. Jugendliche brauchen statt verschärfter Sanktionen verlässliche, barrierefreie und vertrauensvolle Beratungsangebote, mit denen sie Wege aus ihrer prekären Lebenslage und eine bessere Unterstützung beim Weg in Ausbildung und Beruf finden können. Auch die Erfahrungen des Corona-Jahres 2020 mit dem erleichterten Zugang zu Grundsicherungsleistungen können bei den anstehenden Reformprozessen des SGB II positiv genutzt werden. Mit dem Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetz liegen zentrale Lösungsansätze auf dem Tisch, die noch in dieser Legislaturperiode umgesetzt werden müssen.

II.1.3. Weiterbildung für Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte ausbauen

Der DCV stimmt BÜNDNIS 90/ DEN GRÜNEN zu, dass Weiterbildung für alle Erwerbstätigen zugänglich sein muss, um sie für den Arbeitsmarkt der Zukunft zu wappnen. Die Weiterbildungsförderung konzentriert sich gegenwärtig stark auf die Personen, die im Arbeitsprozess sind. Eine präventive Armutspolitik muss darüber hinaus darauf ausgerichtet werden, die

Arbeitsmarktchancen der Personen zu verbessern, die gegenwärtig keinen Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Nur so kann der Ausstieg aus Langzeitarbeitslosigkeit nachhaltig gelingen. Verhindert werden muss zudem der dauerhafte Jobverlust von Personen, deren Arbeitsplätze durch die Digitalisierung umstrukturiert werden oder gar wegfallen. Die Corona-Krise hat deutlich gezeigt, dass Freistellung und Arbeitslosigkeit insbesondere Menschen getroffen haben, die schon vor der Pandemie ein geringes Einkommen hatten. Arbeitsmarktförderung muss deshalb gezielt bei Geringqualifizierten durch Berufsausbildung, Weiterbildung und Umschulung ansetzen. Die hier bestehenden Förderprogramme müssen langfristig fortgeführt und in den Kapazitäten erweitert werden. Notwendig ist es, insbesondere im SGB II die Finanzmittel für Weiterbildung zu erhöhen. Leistungsberechtigte sollten sowohl im SGB II als auch SGB III während der Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung einen finanziellen Zuschlag z.B. in Form Weiterbildungsbonus erhalten, wie im Entwurf des 11. SGB II Änderungsgesetz und auch im Antrag von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN vorgesehen. Gefördert werden muss auch Weiterbildung in Feldern der Digitalisierung. Zusätzliche Investitionen in die digitale Infrastruktur, in Qualifizierungen des Lehrpersonals und Konzeptentwicklungen sind über das Bestehende und in der Pandemie kurzfristig Beschaffte hinaus dringend notwendig. Unter den geltenden Rahmenbedingungen der Arbeitsförderung ist es den Weiterbildungseinrichtungen kaum möglich, finanzielle Mittel für die infrastrukturelle Ausstattung und die Digitalisierung ihrer Angebote zu generieren, weshalb es ein nationales Förderprogramm braucht.

II.1.4. Erwerbschancen von Ausländer_innen verbessern

Um das Freizügigkeitsrecht zu stärken, müssen die Rechte von arbeitssuchenden EU-Bürgerinnen und Bürgern insbesondere im Hinblick auf den Zugang zu Sozialleistungen und Fördermaßnahmen verbessert werden. Ausländer_innen, die mit einem Aufenthaltstitel, mit Aufenthaltsge-stattung oder Duldung in Deutschland leben, brauchen von Anfang an Zugang zu SGB II- und SGB III-Leistungen sowie zu Angeboten der Jugendsozialarbeit. Der Bundesregierung ist zuzustimmen, dass die Verbesserung der Erwerbschancen (auch) bei Menschen mit Migrationshintergrund ein Schlüssel für die Armutsbekämpfung ist. Insbesondere Neuzugewanderte benötigen oft längerfristige Fördermaßnahmen im SGB II. Die Zielsetzung der Grundsicherung für Arbeit-suchende muss deshalb auch um die Überwindung migrationsspezifischer Hemmnisse ergänzt werden. Berufs- und ausbildungsbegleitende Möglichkeiten zur Sprachförderung sind bedarfs-deckend zur Verfügung zu stellen und als Regelleistungen im SGB II und III zu verankern. Sehr wichtig ist eine weitere Verbesserung bei den Anerkennungsverfahren von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen. Hierfür müssen auch informelle und non-formale Kompetenzen zügiger geprüft und Teilqualifikationen anerkannt werden.

II.1.5. Berufliche Integration von Menschen mit Behinderung verbessern

Die Bundesregierung konstatiert zu Recht, dass die Anstrengungen zur beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung in Ausbildung und auf den allgemeinen Arbeitsmarkt fortgesetzt werden müssen. Ziel der UN-BRK ist es, Menschen mit Behinderung die volle und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern. Allen Menschen mit Behinderung soll die Möglichkeit offenstehen, durch Arbeit persönliche Unabhängigkeit und Selbstbestätigung zu erfahren. Arbeitsplätze in

Werkstätten für Menschen mit Behinderung müssen so gestaltet werden, dass sie den Anforderungen an ein inklusives Arbeitsleben entsprechen. Die Entgeltsystematik in den Werkstätten für Menschen mit Behinderung ist durch die Erhöhung des Grundbetrags und damit einer grundlegenden Veränderung der Entgelte weiterzuentwickeln. In einem ersten Schritt soll das Arbeitsfördergeld erhöht werden. Das Budget für Arbeit ist als uneingeschränkter Rechtsanspruch auszugestalten, der nicht vom Ermessen der Leistungsträger abhängig ist. Das Budget für Ausbildung ist auf Werkstattbeschäftigte auszuweiten und auch für Teilqualifikationen zu öffnen. Die Aufgaben der Inklusionsämter sind um die Strukturverantwortung für die Integrationsdienste zu erweitern, um die Beratung und Vermittlung von Menschen mit Beeinträchtigungen und mehrfachen Vermittlungshemmnissen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu stärken. Auch Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen müssen Zugang zu den Dienstleistungen der Integrationsämter erhalten. Schließlich sind die Angebote der Tagesförderstätten als Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben anzuerkennen, indem das sog. „Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ aus dem BTHG gestrichen wird.

II.1.6 Bürgerschaftliches Engagement als besondere Form der Teilhabe anerkennen

Mit dem Bundesfreiwilligendienst (BFD) hat die Bundesregierung im Jahr 2011 die Möglichkeit geschaffen, dass sich nicht nur Jüngere sondern auch Lebensältere in einem gesetzlich geregelten Freiwilligendienst engagieren können. Diese besondere Form bürgerschaftlichen Engagements stellt für viele oftmals die letzte Hoffnung dar, über einen Freiwilligendienst wieder einen Zugang zu potentiellen Arbeitgebern und regulärer Beschäftigung zu finden. Oftmals wird bei der politischen Bewertung jedoch verkannt, dass sich ein gesetzlich geregelter Freiwilligendienst strikt am Grundsatz der Arbeitsmarktneutralität orientiert. Er kann aber Menschen ohne hinreichende Perspektive am ersten Arbeitsmarkt, die ihre Chance auf berufliche und damit auch gesellschaftliche Teilhabe über einen BFD nutzen möchten, unterstützen.

II.2. Verlässliche, flexible und zukunftsfähige Lohnersatzleistungen und Mindestsicherungssysteme

Sozialtransfers haben in Deutschland nach wie vor eine hohe Bedeutung zur Verringerung von Armut. Sie reduzieren laut Bericht das Armutsrisiko um rund ein Drittel. In der Corona-Krise hat die Bundesregierung sozialstaatliche Eingriffe vorgenommen und mit der Verbesserung der Leistungen des Kurzarbeitergeldes, dem vereinfachten Zugang zu Grundsicherungsleistungen und Einmalzulagen für Grundsicherungsempfänger sowie für Menschen im Asylbewerberleistungsgesetz dazu beigetragen, dass sich die materielle Situation für viele der besonders hart von der Krise Betroffenen verbessert hat. Ausländer_innen, die auf Grund ihres Status von Sozialleistungen ausgeschlossen sind, konnten davon aber nicht profitieren. Nicht nachhaltig angegangen wurde in dieser Legislaturperiode die Überprüfung der Grundsicherungsleistungen und Asylbewerberleistungen im Berechnungsverfahren und damit verbunden in einer angemessenen Höhe. Das Gutachten der TH Köln zeigt grundlegenden Handlungsbedarf bei den Grundsicherungssystemen, wenn Befragte angeben, dass sie unvorhersehbare Sonderausgaben nicht bewältigen können.

II.2.1. Grundsicherung bedarfsgerecht ausgestalten

Nicht in den Blick nimmt der Bericht die Höhe der Regelbedarf, obwohl dieser nach Berechnungen aller Wohlfahrtsverbände deutlich zu niedrig angesetzt ist. Er muss nicht nur vor dem Hintergrund der Corona-Krise in der Höhe überprüft werden. Der DCV stimmt der Forderung von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu, dass der Regelbedarf grundsätzlich so berechnet werden, dass er nicht zu stark vom Lebensstandard der gesellschaftlichen Mitte abgekoppelt ist. Haushalte von sogenannten verdeckt Armen sind aus der Referenzgruppe herauszurechnen. Der Anteil für Strom muss bedarfsdeckend sein. Mehrbedarfe für die dezentrale Warmwasserbereitung müssen erhöht werden. Gleichzeitig dürfen Erhöhungen der Regelsätze nicht zu neuen ausländerrechtlichen Hürden führen, indem der Nachweis der eigenständigen Lebensunterhaltssicherung durch entsprechend erhöhte Mindesteinkommenssätze erschwert wird.

II.2.2. Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung müssen angemessen sein

Handlungsbedarf sieht der DCV wie auch BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN im Bereich der Kosten der Unterkunft, die im Bericht nicht erwähnt werden. Hier müssen bundeseinheitliche Rahmenbedingungen für die Bestimmung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung geschaffen werden, um für mehr Rechtssicherheit zu sorgen. Zentrales Kriterium hierbei ist die tatsächliche Verfügbarkeit von Wohnraum. Die Regelungen müssen so ausgestaltet sein, dass regionale Unterschiede sich sinnvoll abbilden lassen und die Angemessenheitsgrenzen bis zu ihrer Neuerhebung zeitnah dynamisiert werden.

II.2.3. Geringverdiener_innen stärker in den Blick nehmen

In der Pandemie hat sich gezeigt, dass bei der Förderung häufig Personen mit geringen Einkommen leicht oberhalb der Grundsicherung vergessen wurden. Das war beim Corona-Bonus der Fall, bei der Sicherstellung der digitalen Ausstattung von Schülern und Schülerinnen, aber auch der kostenlosen Maskenabgabe und bei Schnelltests. Dies wird im Bericht aus Sicht der Caritas nicht hinreichend beleuchtet. Ein Weg wäre hier, die Leistungsberechtigten von Wohngeld und Kinderzuschlag bei allen Förderungen systematisch mitzudenken.

II.2.4. Materielle Situation von Schutzsuchenden und Geduldeten sichern

Die Caritas ist der Auffassung, dass die materielle Situation von Schutzsuchenden im Bericht nicht genug aufgegriffen wird. Sie fordert unverändert die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG), das für Asylbewerber_innen, Geduldete, ausreisepflichtige Ausländer_innen und Menschen mit bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln gilt. Menschen, die derzeit nur nach AsylbLG leistungsberechtigt sind, sind in das allgemeine Sozialleistungssystem einzubeziehen. Residenzpflicht und Wohnsitzauflagen sind aufzuheben oder zumindest zu lockern und Arbeitsverbote aufzuheben oder wenigstens generell zu befristen.

II.2.5. Plattformen regulieren – cloud work sozialversichert ausgestalten

Die Corona-Krise hat vielen Gig- und Cloud-Workern gezeigt, welche harten Folgen die mangelnde soziale Sicherung hat. Die vielfältigen neuen Arbeitsformen, die über digitale Plattformen organisiert werden, stehen außerhalb der Sozialversicherungssysteme. Diese neue Form der Armut wird im Bericht nicht in den Blick genommen. Die Rechte der Erwerbstätigen und die Pflichten der Auftraggeber müssen sich auch im digitalen Arbeitsleben durchsetzen lassen. Sozialversicherungspflicht von cloud work aller Art ist unabdingbar zu etablieren, um neue Lebensrisiken, insbesondere Altersarmut zu begrenzen. Mit den neuen prekären Erwerbsformen an der Grenze zur Selbstständigkeit, die – soweit sie sich über digitale Plattformen vollziehen - unter dem Begriff cloud work zusammen gefasst werden, richtet sich der Blick noch einmal auf die Sozialversicherung der Selbstständigen insgesamt. Eine Unterscheidung der Sozialversicherungspflicht nach Erwerbsstatus erscheint in der Arbeitswelt 4.0, in der in Erwerbsverläufen abhängige und selbstständige Erwerbstätigkeit synchron und asynchron kombiniert werden, immer weniger zielführend. Eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung – wie auch von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN gefordert -, eine allgemeine Beitragspflicht in der Renten- und Arbeitslosenversicherung, muss in der nächsten Legislaturperiode endlich kommen.

II.3. Familien

Das Armutsrisiko von Kindern und Jugendlichen in Deutschland ist immer noch sehr hoch. Die Mikrozensus- und SOEP-Daten zeigen, dass jedes fünfte Kinder unter 18 Jahren ein Armutsrisiko aufweist. Sozialtransfers wirken zwar und tragen deutlich zur Senkung des Armutsrisikos bei. Insbesondere familienpolitische Leistungen wie der Kinderzuschlag, Unterhaltsvorschuss und das Wohngeld weisen ein positives Kosten-Nutzenverhältnis auf. Dennoch muss konstatiert werden, dass das Leistungssystem sehr komplex ist und dass die Leistungen nicht allen Familien zugutekommen, z.B. wegen Unkenntnis, hohem Aufwand, Scham oder auch abhängig vom ausländischen Status. Trotz Reformen bei einzelnen Transferleistungen wie z. B. dem Kinderzuschlag oder den Bildungs- und Teilhabeleistungen durch das Starke-Familien-Gesetz 2019/2020, durch das einige Systemfehler behoben wurden, bestehen weiterhin Schnittstellenprobleme, die aufgrund unterschiedlicher Anrechnungs- und Einkommenslogiken der verschiedenen Leistungssysteme zu Unsicherheiten bei den Familien führen und zur Folge haben, dass Leistungen nicht oder nur verzögert bei ihnen ankommen. Auch die Verbesserungen bei den Bildungs- und Teilhabeleistungen, die zu einer erleichterten Inanspruchnahme führen sollten, haben ihr Ziel nur bedingt erreicht. Gerade Alleinerziehende profitieren oftmals nicht hinreichend von den verschiedenen Leistungen angesichts der Schnittstellenprobleme. Zudem bewirken gesetzliche Ausschlüsse z.B. für bestimmte Gruppen von EU-Bürger_innen und andere Ausländer_innen, dass die Leistungen nicht allen Familien zugutekommen. Insofern erstaunt es nicht, dass im Bericht das Bekanntheitsproblem sowie die nicht hinreichende Inanspruchnahme vieler familienpolitischer Leistungen problematisiert wird. Es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang die Digitalisierung der Leistungen durch das Online-Zugangsgesetz hier zu einer Verbesserung führt, weil Menschen mit geringen Einkommen teilweise auch schlechteren Zugang zu digitalen Endgeräten haben. Zudem macht die Digitalisierung einzelner Leistungen das komplexe System insgesamt nicht übersichtlicher.

Zur Sicherung des Existenzminimums von Kindern und Jugendlichen und zur Stärkung von Familien in Belastungslagen braucht es nach Auffassung des DCV eine strategische Verknüpfung der Finanztransfers mit den Realtransfers/Infrastrukturangeboten für Familien:

II.3.1. Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen durch eine neue gebündelte monetäre Leistung (Kindergrundsicherung) gewährleisten

Grundlage einer besseren monetären Leistung ist die Ermittlung einer Teilhabe gewährleisten- den Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche. Dazu bedarf es einer einheitlichen, transparenten, konsequent sach- und realitätsgerechten Ermittlung und Umsetzung des kindlichen Existenzminimums unter Beteiligung von Kindern und Jugendlichen mit Blick auf das, was für ein gutes Aufwachsen notwendig ist. Der DCV sieht wie BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN die Bündelung (und die damit verbundene teilweise Ersetzung) bestehender Leistungen für Kinder als eine weitere erfolgsversprechende Stellschraube. Dadurch können Schnittstellenprobleme und damit widersprüchliche An- und Verrechnungen einzelner Leistungen beseitigt werden. Hierzu ist es sinnvoll, bestehende monetäre Leistungen z. B. die Regelbedarfe und etwaige Mehrbedarfe für Kinder und Jugendliche nach dem SGB II/XII, den Kinderzuschlag nach dem BKGG sowie Leistungen für Bildung und Teilhabe, soweit sie pauschalierbar sind, durch eine gebündelte neue Leistung zu ersetzen. Der DCV ist darüber hinaus der Auffassung, dass auch die Kosten der Unterkunft als wesentlicher Bestandteil des kindlichen Existenzminimums in der neuen Leistung berücksichtigt werden sollten und schlägt daher eine Pauschale vor, die entweder aus dem Existenzminimumbericht der Bundesregierung als Bundesdurchschnittskosten für den kindlichen Wohnbedarf entnommen oder alternativ auf regionaler Ebene ermittelt und festgelegt werden könnte. Darüber hinaus gehende Kosten des Kindes könnten über den Grundsicherungsanspruch der Eltern - und dort über die regional bestimmten Kosten der Unterkunft) -abgedeckt werden. Von der neuen Leistung müssen auch alle ausländischen Kinder mit legalem, gestatten oder geduldetem Aufenthalt profitieren können. Gleichzeitig dürfen die Änderungen mit Blick auf den Nachweis der eigenständigen Lebensunterhaltssicherung nicht zu neuen ausländerrechtlichen Hürden führen.

II.3.2. Existenzsicherung von Kindern getrenntlebender Eltern sicherstellen

Wie schon frühere Berichte, zeigt auch der 6. Armuts- und Reichtumsbericht erneut das hohe Armutsrisiko von Kindern getrenntlebender Eltern. Für die verlässliche Existenzsicherung von Kindern, die sich (abwechselnd) bei getrenntlebenden Eltern in zwei Haushalten aufhalten, soll nach Auffassung des DCV in geeigneter Weise ein umgangsbedingter Mehrbedarf berücksichtigt werden. Es wird dem Umstand Rechnung getragen, dass von den Eltern insgesamt mehr finanzielle Mittel benötigt werden, um die Aufwendungen für den Aufenthalt im zweiten Haushalt, etwa für Möbel, Bettwäsche oder Spielzeug zu decken.

II.3.3. Infrastruktur für Familien verbessern

Flächendeckend muss in Deutschland eine gut ausgebaute Infrastruktur vorhanden sein, die einkommensarme und belastete Familien wirksam unterstützt. Dies beginnt z. B. bei der Beratung

durch Lotsendienste Früher Hilfen/Babylotsen in allen Geburtskliniken und geht über den Ausbau der Ganztagsschule mit einem Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung bis hin zu einer bedarfsgerechten Planung und Sicherstellung von Beratungsangeboten für Familien in allen Lebensbereichen. Familien benötigen bedarfsgerechte Unterstützung wie z.B. durch Kitas mit längeren Öffnungszeiten, Ganztagsschulangebote, Stadtteilzentren, Mehrgenerationenhäuser und Lern- und Betreuungsangebote während der Ferienzeiten. Auch die spezifischen Bedarfe von Familien mit Migrationshintergrund müssen durch entsprechende Angebote berücksichtigt werden.

II.3.4. Gute frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung sicherstellen

Kindertageseinrichtungen sind für über 90 Prozent der Kinder die erste außerfamiliäre Bildungsinstitution. Der Zugang zu Kindertageseinrichtungen ist wichtig für die Bildungsbiografie. Der Zugang zu Kindertageseinrichtungen ist jedoch immer noch nicht flächendeckend für alle Kinder gewährleistet, mancherorts fehlen Plätze und auch eine bedarfsgerechte (Personal-)Ausstattung insbesondere für Kitas, die in Brennpunkten liegen und besondere Integrations-Aufgaben zu bewältigen haben ist häufig nicht gewährleistet. Um gleichwertige Bildungschancen und Lebensverhältnisse zu befördern, müssen Kitas noch stärker an den Bedarfen der Kinder und Familien im jeweiligen Sozialraum ausgerichtet ausgestattet und nachhaltig finanziert werden. Das Gute-Kita-Gesetz und die Investitionsprogramme des Bundes, auch für den Ausbau von Betreuungsplätzen für Kinder im Grundschulalter, zeigen gute Erfolge, müssen aber im Hinblick auf die Implementierung von Qualitätsstandards fortgeschrieben werden. Der Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung sollte als ein Anspruch auf ein Angebot von Erziehung, Bildung und Betreuung im Rahmen des SGB VIII verankert werden und über einen reinen Betreuungsanspruch hinausgehend die positive Entwicklung der Kinder mit einem umfassenden Bildungs- und Teilhabeverständnis fördern. Angebote und Einrichtungsformen müssen am Wohlergehen der Kinder, an ihren individuellen Entwicklungsbedürfnissen und Lebenslagen ausgerichtet sein und ihre Eltern einbeziehen. Notwendig ist eine Kooperation zwischen Schule und Kinder- und Jugendhilfe sowie ein gemeinsames, sozialräumlich orientiertes und inklusives pädagogisches Betreuungskonzept. Beseitigt werden müssen Zugangsbarrieren aus ausländerrechtlichen Gründen. Bisher haben Asylsuchende und Geduldete nur einen beschränkten sowie Menschen in der ausländerrechtlichen Illegalität keinen regulären Zugang zur Kita.

II.3.5. Vereinbarkeit mit Familie, Pflege und Beruf fördern

Sorgearbeit als Grundlage unseres Zusammenlebens ist zwischen Frauen und Männern ungleich verteilt. Die Erwerbstätigkeit der Mütter sinkt mit steigender Kinderzahl. Ziel muss es sein, die geschlechtergerechte Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zu fördern. Benachteiligungen durch strukturelle, gesetzliche und betriebliche Rahmenbedingungen, die Bewertung von Arbeit in „typischen Frauenberufen“ sowie unzureichende Betreuungsangebote für Kinder und Pflegebedürftige, müssen abgebaut werden. Die gelingende Integration von Sorge- und Erwerbsarbeit in Lebensverläufe muss unabhängig vom Geschlecht ermöglicht werden.

II.3.6. Inklusives SGB VIII umsetzen

Für junge Menschen mit Behinderungen sind nach der aktuellen Rechtslage unterschiedliche Leistungssysteme zuständig. Die Aufteilung der Zuständigkeiten für junge Menschen mit Behinderungen auf die Sozial- bzw. Eingliederungshilfe (SGB XII/SGB IX) und die Kinder- und Jugendhilfe im SGB VIII führt in der Praxis zu Definitions- und Abgrenzungsproblemen. Hieraus entstehen Zuständigkeitskonflikte, Verwaltungsaufwand und Schwierigkeiten bei der Gewährung und Erbringung von Leistungen für junge Menschen und ihre Familien. Die Kinder- und Jugendhilfe muss in Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention sowie der UN-Kinderrechtskonvention sicherstellen, dass allen Kindern, Jugendlichen und jungen Menschen sowie ihren Eltern und anderen Sorgeberechtigten verlässliche Zugänge zu bedarfsgerechten Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe gewährt werden. Dazu braucht es ein inklusiv ausgerichtetes Kinder- und Jugendhilferecht unter dem Dach des SGB VIII. Mit dem Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen ist zwischenzeitlich eine Reform der Kinder- und Jugendhilfe eingeleitet. Für die Etablierung einer wirklich inklusiv ausgerichteten Kinder- und Jugendhilfe, die substanzielle Vorteile für die Betroffenen bringt, muss jedoch der leistungsberechtigte Personenkreis ausgeweitet sowie Art und der Umfang der Leistungen modifiziert und die Kostenbeteiligung angepasst werden. Ziel der Neuregelung muss eine Verbesserung der Situation von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen und ihren Familien sein. Eine große Rolle spielen hierbei künftig auch die Verfahrenslotsen, deren flächendeckender Einsatz deutlich früher implementiert werden sollte, als zum im Gesetz vorgesehen Datum Januar 2024.

II.4. Jugendliche

Jugendliche sind in Deutschland besonders stark von Armut betroffen. Die Lebenslagenuntersuchung macht deutlich, welche Prägekraft das Aufwachsen in Armut hat. Ein hoher Anteil der Kinder befindet sich auch im jungen Erwachsenenalter in dieser sozialen Lage. In Kindheit und der Jugend spielt die Abhängigkeit von Elternhaus und sozialem Umfeld eine besonders große Rolle: Beide bestimmen maßgeblich das Bildungsniveau und nehmen damit auch erheblichen Einfluss auf den schulischen und beruflichen Werdegang. Wenngleich sich die Aufstiegsmöglichkeiten vom niedrigsten zum mittleren Bildungsstatus im Zeitablauf verbessert haben und das intergenerationale Verharren in unteren Statuspositionen zurückgeht, sind trotz steigender Ausgaben im Bildungsbereich Bildungsaufstiege vom niedrigsten zum höchsten Bildungsstatus weiterhin eher selten. Der Aufstieg aus unteren Positionen in der Gesellschaft wird durch ein geringes Bildungsniveau und einen fehlenden Berufsabschluss, geringen Beschäftigungsumfang oder Arbeitslosigkeit sowie die alleinige Erziehungsverantwortung für Kinder erschwert. Trotz eines theoretisch durchlässigen Bildungssystems bestimmt der Status der Eltern bei Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit weiterhin sehr stark die Aufstiegschancen. Heterogener ist die Situation bei Menschen mit Migrationshintergrund, wobei der Bericht leider versäumt, hier differenzierter die Situation nach dem ausländerrechtlichen Status aufzuschlüsseln und Zahlenmaterial zur Verfügung zu stellen. Da der niedrigere Bildungsstand regelmäßig als Begründung für einen schlechteren Zugang von Menschen mit Migrationshintergrund zum Arbeitsmarkt herangezogen wird, müsste hier dringend mehr empirische Forschung betrieben werden.

Jugendliche werden durch die Corona-Krise in einer biographischen Übergangssituation hart getroffen. Distanz-Lernen, Kontaktverbote und Abstandsgebot haben zur Folge, dass sie als

Bezugssystem auf den eigenen Haushalt – in der Regel die Herkunftsfamilie zurückgeworfen sind. Der zentrale Schlüssel für umfassende Teilhabe im Lebenslauf ist Bildung. Hier sieht der DCV den größten Handlungsbedarf:

II.4.1. Chancengerechtigkeit in der Schule herstellen

Damit Ungleichheit im Bildungswesen durchbrochen werden kann, brauchen alle jungen Menschen aus einkommensarmen Haushalten bei Bedarf Zugang zu Lernförderung. Hier sind in erster Linie die Schulen in der Verantwortung, denn es geht nicht um vereinzelte individuelle Defizite, sondern um Lernrückstände, die auf systemischen Problemlagen basieren. Ziel muss es sein, dass eine vertiefte Begleitung beim Lernen und Unterstützung junger Menschen mit unterschiedlichen Voraussetzungen von den Schulen selbst ermöglicht wird. Der Unterricht muss so gestaltet sein, dass junge Menschen mit unterschiedlichen Voraussetzungen dort Lernerfolge erzielen können. Hierfür soll auch eigens das Bund-Länder Programm "Schule macht stark!" Erkenntnisse bringen.

Nicht alle jungen Menschen konnten in der Corona-Pandemie von den Schulen hinreichend erreicht werden und vom Online-Unterricht ausreichend profitieren. Entsprechend ist es zu Lernlücken gekommen. Mittels des Corona-„Aufholpaketes“ der Regierung wird in großem Umfang vor allem auf Nachhilfe gesetzt. Dieser Ansatz greift zu kurz. Die Belastungen der Pandemie dürfen nicht auf schulische Lernlücken reduziert werden. In den Blick genommen werden müssen auch die Nebeneffekte von Schulschließungen und die Folgen der massiven Einschränkungen im Sozialleben von Kindern und Jugendlichen. Es geht jetzt um das (Wieder-) Ankommen im Alltag – um die Wiederaufnahme des schulischen und des außerschulischen Lebens. Die Motivation für den Wiederanschluss und die Aufarbeitung von Isolation sowie ggf. die Bearbeitung von (Konzentrations-)Schwierigkeiten, Ängsten und psychischen sowie körperlichen Belastungen stehen an. Hierfür ist sowohl eine systematische Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schulsystem notwendig als auch ein systematischer Ausbau und die nachhaltige Absicherung von Schulsozialarbeit in Kooperation mit den Ländern. Dringend notwendig ist auch die Stärkung von aufsuchender Jugendsozialarbeit, die z.B. junge Menschen im Übergang von Schule in Ausbildung und Beruf eng begleitet. Mehr denn je ist insgesamt auf konzeptionelle Arbeit in den Bildungsstrukturen hinzuwirken mit dem Ziel ein qualitativ hochwertiges inklusives Bildungs- und Ausbildungssystem zu realisieren.

II.4.2. Jugendsozialarbeit stärken und ausbauen – Rechtliche Verankerung der Schulsozialarbeit

Der Deutsche Caritasverband teilt die Einschätzung von BÜNDNIS 90/ DEN GRÜNEN und der LINKEN, dass für die Eindämmung von Bildungsungleichheit eine gezielte (sozial)pädagogische Förderung von Kindern und Jugendlichen durch die Jugendhilfe essenziell ist. Im Bereich der sozialen Infrastruktur ist es wichtig flächendeckend niedrigschwellige Angebote der Jugendsozialarbeit vorzuhalten, etwa Beratungsstellen und sozialpädagogische Begleit- sowie Unterstützungsangebote am Übergang von der Schule in den Beruf. Die Kommunen müssen hier stärker ihrem gesetzlichen Auftrag nachkommen. Angebote der Jugendsozialarbeit sind zwingend in die Jugendhilfeplanung jeder Kommune aufzunehmen und zu finanzieren.

Der DCV begrüßt, dass im Zuge der SGB VIII-Reform auch die Schulsozialarbeit als eigenständige Norm in einen neuen §13 (a) SGB VIII aufgenommen wurde. Die Corona-Pandemie hat nochmals aufgezeigt, dass die Zusammenarbeit von Lehrern und Sozialpädagogen in Schulen gestärkt werden muss, um den vielfältigen Bedarfen junger Menschen, auch jenseits der schulischen Bildung gerecht zu werden. Zu erwarten ist, dass auch die Zahl schulabsenter junger Menschen sowie die Zahl der Schulabbrecher*innen im Zuge der Corona-Krise zunehmen wird. Schulsozialarbeit leistet hier einen wichtigen präventiven Beitrag, junge Menschen in ihrer individuellen, sozialen und schulischen Entwicklung zu fördern und Bildungsbenachteiligung zu vermeiden, Eltern bei der Erziehung zu beraten, bei Konflikten in der Gruppe und im Einzelfall zu helfen und das Zusammenleben in der Schule mitzugestalten. Trotz der neuen bundesgesetzlichen Verankerung von Schulsozialarbeit liegt die Ausgestaltung und Ansiedlung des Feldes in der Verantwortung der Bundesländer. Der DCV betont, dass es von zentraler Bedeutung ist auf die Trägerschaft der Kinder- und Jugendhilfe zu setzen. Hiermit wird die ihre Eigenständigkeit der Schulsozialarbeit gewahrt, sie agiert entsprechend der Prinzipien und Aufträge der Jugendhilfe im Sinne des Kindeswohls und wird nicht zur Vermittlung von Lehrinhalten eingesetzt. Gleichzeitig ist der gleichberechtigte Einbezug der Schulsozialarbeit in das multiprofessionelle Team der Schule / des Ganztags und die Mitarbeit der Profession am pädagogischen Konzept/Leitbild der Schulen eminent wichtig.

Darüber hinaus sind niedrigschwellige und auch aufsuchende Angebote der Jugendsozialarbeit für junge Menschen stark auszubauen, die aus dem Hilfesystem herauszufallen drohen oder bereits sind. Um diese Menschen zu erreichen, muss eine verlässliche sozialpädagogische Begleitung und Beratung durch die aufsuchende und mobile Jugendsozialarbeit sichergestellt werden. Die fachlichen Prinzipien Freiwilligkeit, Partizipation und Selbstwirksamkeit müssen dabei handlungsleitend sein.

Jungen Menschen soll während der Teilnahme an schulischen oder beruflichen Bildungsmaßnahmen und bei der beruflichen Eingliederung sowie zur Abwehr von Obdachlosigkeit und Benachteiligung Unterkunft im sozialpädagogisch begleiteten Jugendwohnen angeboten werden. Damit dieses inklusive Angebot gestärkt und besser zugänglich wird, sollte sozialpädagogisch begleitetes Jugendwohnen als Pflichtleistung in § 13 SGB VIII aufgenommen werden.

II.4.3. Zugang zur Digitalausstattung in Schulen für alle Schüler_innen sicherstellen

Schulen müssen in die Lage versetzt werden, allen Kindern und Jugendlichen - unabhängig vom Einkommen und vom ausländerrechtlichen Status - Zugang zu digitalen Endgeräten und zum Netz/WLAN/mobiles Netz zu verschaffen. Der DCV fordert zur Sicherung der digitalen Teilhabe für Kinder von Niedrigeinkommensbezieher eine Regelung im BuT, damit auch Kinder im Bezug von SGB XII, AsylbLG, Wohngeld und Kinderzuschlag digitale Endgeräte und Zubehör erhalten, soweit Schulen dazu im Einzelfall nicht in der Lage sind. Die Digitalausstattung der Schulen und die Digitalkompetenz der Lehrer und Lehrerinnen muss gefördert und unterstützt werden, damit sie auf die unterschiedlichen Bedarfe und Bedürfnisse der Schüler_innen eingehen können. Netzkapazitäten, Software, technischer Support und Kompetenzen sind entscheidend, damit digitale Teilhabe gewährleistet ist und Chancengerechtigkeit wirkungsvoll erreicht werden kann. Neben der Digitalausstattung der Schulen und der Digitalkompetenz der Lehrer und Lehrerinnen

muss auch die Kinder- und Jugendhilfe in den Blick genommen werden, wie vom Bundesjugendkuratoriums zurecht gefordert.

II.4.4. Bessere Zugang zum Bildungssystem für Menschen mit Migrationshintergrund schaffen

Bildung ist ein Menschenrecht. Der Zugang muss deshalb unabhängig vom ausländerrechtlichen Status erfolgen. Altersgrenzen beim Zugang zur schulischen Bildung müssen so gestaltet sein, dass auch Migration im Lebenslauf berücksichtigt wird. Bei entsprechendem Bedarf müssen Angebote der Sprachbildung und Deutschförderung zur Verfügung stehen mit dem Ziel einer durchgehenden Unterstützung, die von der frühkindlichen Bildung über die Schule bis hin zur beruflichen Bildung reichen. Für Kinder in aufenthaltsrechtlicher Illegalität muss der Zugang zur Schule angstfrei garantiert werden. Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungsabschlüssen muss zügig erfolgen, damit die (jungen) Menschen weitere (Ausbildungs-)Schritte angehen können. Modulare Angebote können zudem den Erwerb fehlender Qualifikationselemente unterstützen. Nicht anerkannte (Schul-)Abschlüsse sollten schnellstmöglich nachgeholt werden können.

II.4.5. Bildungssystem inklusiv gestalten

Kinder mit oder ohne Behinderung müssen dieselbe Kindertagesstätte besuchen können, gemeinsam lernen und eine qualitätsvolle inklusive Bildung erleben. Dafür müssen jetzt zügig die strukturellen Voraussetzungen geschaffen. Keiner darf verloren gehen: räumliche und sächliche Barrierefreiheit, aber vor allem die Sicherstellung individueller Förderung durch Integration von Sonderpädagog_innen und die Etablierung und Förderung von multiprofessionellen Teams. Inklusionspädagogik muss fester Bestandteil der Lehrer_innen- und Sozialpädagog_innenausbildung werden. Universitäten müssen das Studieren für Menschen mit Behinderung erleichtern, indem sie ihre Bildungsangebote umfassend inklusiv gestalten. (Internationale) Praktika und Berufseinstiege für Akademiker_innen mit Behinderung sind gezielt zu fördern. Für die berufliche Bildung gilt es, die Berufsvorbereitung, den Übergangsbereich Schule-Beruf sowie die duale und vollzeitschulische Ausbildung inklusiv zu gestalten, um sicher zu stellen, dass alle jungen Menschen ein Wunsch- und Wahlrecht bei ihrer Berufswahl haben. Dies muss sich im Berufsbildungsgesetz, Handwerksordnungen, Förderinstrumenten der Bundesagentur für Arbeit für junge Menschen, den Schulrechten der Länder sowie in den Sozialgesetzbüchern SGB II, III, VIII, IX niederschlagen. Auch im Anschluss an eine Berufsausbildung muss es für Menschen mit Behinderung eine Perspektive auf einen inklusiv gestalteten Arbeitsmarkt geben.

II.4.6. Übergangssystem optimieren und Ausbildungssysteme bedarfsgerecht gestalten

Wichtig ist eine Optimierung der Übergänge von Schule in die berufliche Bildung. Junge Menschen mit schlechten Startchancen brauchen Angebote, die ihnen Bildungsperspektiven durch schulische und berufliche Teilhabe eröffnen. Konkret muss eine verlässliche Infrastruktur von Beratungs-, Unterstützungs- und Förderangeboten am Übergang von der Schule in den Beruf

zur Verfügung stehen. Bund und Länder sind zudem dringend gefordert, die Berufseinstiegsbegleitung (BerEb) an weiterführenden Schulen bundesweit einheitlich sicherzustellen.

Insbesondere benachteiligte Jugendliche mit komplexen Förderbedarfen brauchen passgenaue und individuelle Hilfen, damit sie eine berufliche Ausbildung und den Weg ins Berufsleben schaffen. Aus Sicht der Caritas muss ein im Konfliktfall einklagbarer Anspruch auf berufsfördernde Angebote aus dem SGB III und auf Angebote nach § 13 SGB VIII (Jugendsozialarbeit) erhalten sein. Häufig fallen junge Menschen mit der Altersgrenze 18 aus dem System der Jugendhilfe heraus und es stellt sich die Frage, welcher Sozialleistungsträger für den konkreten Fall zuständig ist. In diesem „Bermudadreieck“ können die jungen Menschen leicht verloren gehen, wenn jeder in Betracht kommende Sozialleistungsträger die Zuständigkeit ablehnt und auf die anderen verweist. Diese Problematik zeigt und verdeutlicht sich in dem Ansteigen der Zahl wohnungsloser Menschen unter 21 Jahre. Dieser Zuständigkeitskonflikt darf jedoch nicht zu Lasten der jungen Menschen gehen. Vielmehr muss die benötigte Leistung unverzüglich gewährt werden und die Sozialleistungsträger müssen im Interesse der Jugendlichen an einem Strang ziehen. Der DCV hält vor diesem Hintergrund die Verankerung der gesetzlichen Kooperationspflicht bis zum 27. Lebensjahr als Altersgrenze für erforderlich. Zielführend wäre es, in allen Kommunen bzw. Jobcentern eine gemeinsame Anlaufstelle für junge Menschen zu schaffen, in der alle Förder- und Hilfsangebote gebündelt sind. Jugendberufsagenturen oder vergleichbare Koordinierungsstellen bzw. Kooperationsformen müssen flächendeckend überall in Deutschland – und insbesondere auch im ländlichen Raum – vorhanden sein. Diese brauchen einheitliche Qualitätsstandards, gut funktionierende Netzwerke, um die jungen Menschen an die entsprechenden Angebote sowie Fachstellen der Jugendhilfe, insbesondere der Jugendsozialarbeit, weitervermitteln und um Beratung leisten zu können. Auch die Einrichtung rechtskreisübergreifender Fallkonferenzen ist dringend notwendig. Gemeinsam mit dem Jugendlichen sollte ein abgestimmter Hilfeplan erarbeitet werden. Gewährleistet sein muss dabei - auch für allen Ausländer_innen mit Freizügigkeitsrecht, Aufenthaltstitel, Aufenthaltsgestattung oder mit Duldung - eine kontinuierliche sozialpädagogische Begleitung und ein Rechtsanspruch auf alle Integrationsleistungen im SGB II, III, VIII und XII, die für den individuellen Fall benötigt werden.

Die Corona-Krise hat gezeigt, dass Einrichtungen der Jugendberufshilfe eine bessere digitale Ausstattung brauchen. Hierfür braucht es eine verlässliche Finanzierung, die je nach Leistungsträger über das SGB II, III oder VIII geregelt wird. Nur so kann die Medienkompetenz junger Menschen in Maßnahmen der Jugendberufshilfe erweitert und eine Vorbereitung auf digitale Bewerbungsformate, digitalisierte Ausbildungsabschnitte sowie einen Arbeitsmarkt 4.0 gewährleistet werden.

Damit junge Menschen auch dann eine Ausbildung oder ein Studium absolvieren können, wenn sie durch ihre Familien nicht ausreichend unterstützt werden können, müssen die der Grundsicherung vorrangigen Ausbildungsfördersysteme (BAföG/BAB) bedarfsgerecht ausgestaltet werden und Deckungslücken bei der Finanzierung des Lebensunterhalts geschlossen werden.

II.4.7. Freiwilliges Engagement stärken – Chancen und Beteiligung erhöhen

Jugendliche in Armutslebenslagen und mit geringer Bildung verfügen nicht nur über schlechte Aufstiegschancen, auch ihre gesellschaftliche und politische Teilhabe ist eingeschränkt. Der Bericht zeigt, dass freiwilliges Engagement einen Beitrag dazu leisten kann, soziale Ungleichheit

abzubauen und auch die gesellschaftliche und politische Teilhabe zu stärken. Der Übergang von Schule zum Beruf ist ein Schlüsselzeitpunkt, Jugendliche anzusprechen und für einen Freiwilligendienst zu gewinnen. Um Hürden, einen Freiwilligendienst zu machen, für Jugendliche aus benachteiligten Lebenslagen abzubauen, muss die Kostenheranziehung für junge Erwachsene im SGB VIII abgeschafft werden. Zudem sollte das Taschengeld nicht auf die Grundleistung für Arbeitssuchende angerechnet werden. Bei einer Entscheidung über Wohngeldansprüche sollte ein Freiwilligendienst als ‚nicht nur vorübergehende Abwesenheit‘ anerkannt werden, so dass bei einer eigenen Wohnung in der Regel ein einheitlicher Anspruch auf Wohngeld besteht.

Der DCV setzt sich darüber hinaus für eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre ein. Ermutigung zu politischer Partizipation kann in diesem Alter grundgelegt werden, indem die jungen Menschen erfahren, dass ihre Themen für die Politiker_innen, die sich zu Wahl stellen, von Bedeutung sind.

II.4.8. Betriebliche Ausbildung absichern und außerbetriebliche Ausbildung ausbauen

Der Bericht verweist auf die angespannte Lage am Ausbildungsmarkt. Die Bereitschaft auszubilden, ist in der Corona-Krise gesunken. Laut einer Umfrage des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks plant ein Viertel der Unternehmen und Betriebe angesichts der aktuellen Situation, weniger neue Auszubildende einzustellen.¹¹ Entsprechend sank im Jahr 2020 die Anzahl der Ausbildungsplätze um 8,8 Prozent.¹² Erschwerend kommt hinzu, dass sich der Ausbildungsmarkt spürbar verkleinert: Es steht zu befürchten, dass Betriebe in einzelnen Branchen, wie z. B. Hotel- und Gaststättengewerbe, Tourismusbranche und Teile des Einzelhandels, wegbrechen. Allerdings ist bei den schulischen Ausbildungsgängen im Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialwesen ein Zuwachs von 2,7 Prozent auf 193.500 zu verzeichnen.¹³ Die Anzahl der unversorgten Bewerber/innen, die weder in Ausbildung noch in eine Alternative einmündeten, stieg um 4.800 (+ 19,7 Prozent) auf 29.300 im Vergleich zum Vorjahr.¹⁴ Das Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS.) befürchtet, dass vor allem Jugendliche ohne und mit Hauptschulabschluss schlechte Ausbildungschancen haben.¹⁵ Die von der Bundesregierung bereitgestellte Ausbildungsprämie zur Unterstützung vor allem kleiner und mittelständischer Unternehmen bei der Aufrechterhaltung bzw. dem Ausbau ihres bisherigen Ausbildungsplatzangebotes ist ausdrücklich zu befürworten, aber nicht ausreichend. Ausgeweitet werden müssen zeitnah die Angebote der außerbetrieblichen Berufsausbildung (§76 SGB III) und der Assistierten Ausbildung (§ 74 SGB III), damit auch Jugendliche mit Unterstützungsbedarf hier eine entsprechende Förderung erhalten. Wichtig ist, dass qualitativ hochwertige Angebote mit professioneller Unterstützung und pädagogische Begleitung Anwendung finden. Die Ausschreibungspraxis der Bundesagentur für Arbeit darf nicht - wie aktuell im Bereich der Assistierten Ausbildung flexibel –dazu

¹¹<https://www.zdh.de/fachbereiche/wirtschaft-energie-umwelt/konjunktur-umfragen/sonderumfragen/umfrage-zu-den-auswirkungen-von-corona-3/>

¹² https://www.bibb.de/system/external_service_provider/bibb_datenreport%202021_vorversion.pdf

¹³ ? Nachfrage Susanne nach Quelle

¹⁴ https://www.bibb.de/system/external_service_provider/bibb_datenreport%202021_vorversion.pdf

¹⁵ https://www.fibs.eu/fileadmin/dev/FiBS-Forum_076_Generation_Corona_210322_final_mit_Deckblatt.pdf

führen, dass der Preis das ausschlaggebende Kriterium für einen Zuschlag ist, während wichtige Voraussetzungen wie etwa sozialpädagogische Kompetenz oder ein aufgebautes Netzwerk des Trägers wenig Relevanz haben. Zudem ist das Modell der Teilzeitausbildung weiterzuentwickeln. Die Berufsschulzeiten sind weiter an eine Ausbildung in Teilzeit anzupassen.

Besonders belastend ist die Situation für Auszubildende, wenn sie ihre Abschlussprüfung nicht bestanden haben und der Ausbildungsbetrieb keine Verlängerung des Ausbildungsvertrages in Aussicht stellen kann. Diese Auszubildenden sind bei der Bewältigung der darauffolgenden sechs Monate bis zur Wiederholung der Abschlussprüfung auf sich allein gestellt. Hier gilt es, praktikable Lösungen im Sinne der Auszubildenden zu finden. Der DCV fordert die Absicherung von Ausbildungsabschlüssen. Ausbildungsverlängerungen müssen ohne bürokratische Hürden möglich sein, damit Ausbildungsabschlüsse nachgeholt werden können. Hierfür müssen verlässliche Beratungs- und Unterstützungsangebote für die jungen Menschen bereitgestellt werden.

Es ist aber nicht nur der Start in eine (duale) Ausbildung corona-bedingt erschwert, auch der Start ins Studium hat sich in den beiden Corona-Jahren als schwierig herausgestellt. Dies gilt insbesondere für Studierende mit Handicap, etwa Studierende mit Behinderung.

II.4.9. Sondersanktionen Jugendliche und junge Erwachsene abschaffen

Die Erfahrungen von Caritasmitarbeiter/innen in der Arbeit mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen zeigen ebenso wie wissenschaftliche Studien, dass die verschärften Sanktionierungen zu einer Eskalation der ohnehin schon prekären Lebenssituation führen können. Jungen Menschen fehlt häufig das erforderliche Selbsthilfepotenzial, um sich aus eigener Kraft aus ihrer Lebenskrise zu befreien. Als Folge der Sanktionierung geht der Kontakt zu den Jobcentern verloren. Solche Situationen müssen unbedingt vermieden werden. Vielmehr sind für die jungen Menschen statt verschärfter Sanktionen verlässliche, barrierefreie und vertrauensvolle Beratungsangebote sowie aufsuchende Arbeit bereit zu stellen, die mit ihnen an Wegen aus ihrer prekären Lebenslage arbeiten. Die Sondersanktionen müssen deshalb so rasch wie möglich abgeschafft werden.

II.5. Gutes Leben im Alter

Die Grundsicherungsquote im Alter liegt relativ stabil bei etwa 3 Prozent und damit unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung von 8 Prozent. Aufgrund der Rentenreformen und der Veränderung von Erwerbsbiografien ist aus Sicht der Caritas zukünftig jedoch von einem deutlichen Anstieg des relativen Anteils der Grundsicherungsbezieher_innen auszugehen. Der anhaltend große Niedriglohnsektor und Beitragslücken, die durch die Verlängerung der Ausbildungszeiten, Phasen der Arbeitslosigkeit und Kindererziehungszeiten sowie durch schlecht bezahlte Teilzeitarbeit entstehen, wirken, insbesondere dann, wenn sie kumuliert in der Erwerbsbiografie auftreten, Renten senkend. Neue Herausforderungen ergeben sich durch die Digitalisierung der Arbeitswelt. Es kommt zu einer Hybridisierung der Erwerbsverläufe, bei der immer mehr Menschen zwischen sozialversicherungspflichtigen und selbständigen Tätigkeiten (z.B. als Crowdworker auf Online-Plattformen) hin und her wechseln oder diese Tätigkeiten gleichzeitig ausüben. Das Rentenversicherungssystem muss in folgenden Punkten verbessert werden:

II.5.1. Rentenversicherung armutsfest gestalten

Die Corona-Krise hat die Lücken in der sozialen Sicherung für kleine Selbstständige, Minijobber und prekär Beschäftigte sichtbar gemacht. Diese Tatsache und die Auswirkungen auf die Alterssicherung werden im Bericht nicht in den Blick genommen. Die Gesetzliche Rentenversicherung muss durch die Ausweitung des Versichertenkreises hin zu einer Erwerbstätigenversicherung für diejenigen Beschäftigten gestärkt werden, die bislang in keine obligatorische Altersvorsorge einbezogen sind. Lücken in der Erwerbsbiographie müssen ferner auch bei Menschen geschlossen werden, die Lebenszeit in Haft verbringen. Für sie sollen entsprechend der in Haft geleisteten Arbeit oder Ausbildung Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt werden.

II.5.2. Erwerbsminderungsrenten verbessern

Erwerbsgeminderte Personen haben ein hohes Risiko, dauerhaft von Grundsicherung im Alter abhängig zu sein. Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode die Reform der Erwerbsminderungsrente für Neurentner/innen zweimal in den Blick genommen hat. Die vorgenommenen Anhebungen der Zurechnungszeit sind ein sehr bedeutender Schritt. Weiterhin müssen EM-Rentner/innen jedoch hohe Abschläge hingenommen werden. Der DCV hält deshalb eine Senkung bzw. Abschaffung der Abschläge für erforderlich. Eine nicht gerechtfertigte Inanspruchnahme der Erwerbsminderungsrente muss stattdessen durch eine angemessene medizinische Begutachtung unterbunden werden. Notwendig ist eine Altfallregelung.

II.5.3 Obligatorisches Rentensplitting einführen

Viele Frauen, die von der verbesserten Anerkennung der Mütterrente profitieren, gehören zu einer Generation, die in Westdeutschland in der Regel nach der Geburt eines Kindes ihre Berufstätigkeit länger unterbrochen hat, weil die Kinderbetreuungssituation eine ganz andere war als für die jungen Frauen heute (Generationengerechtigkeit). Sie „brauchen“ die Kindererziehungszeiten für eine armutsfeste Rente zugleich viel dringlicher als die Frauen nachfolgender Generationen (Bedarfsgerechtigkeit), weil sie zugleich zu der Kohorte gehören, für die Verschlechterungen bei den Witwenrenten ebenso spürbar sind wie steigende Scheidungszahlen. Ihre Situation wird im Bericht nicht in den Blick genommen. Um die Folgen ursprünglich gemeinsam getroffener Entscheidungen zur Verteilung von Familien- und Erwerbsarbeit im Alter nicht zu Lasten eines Partners/in zu verteilen, ist die Implementation eines obligatorischen Anwartschafts-Splittings bei (Ehe-)Paaren zum Ausgleich der Folgen asymmetrischer Aufgabenteilung in der Familie dringend erforderlich.

II.6. Wohnen

Wohnen ist ein Menschenrecht. Der Bericht hat das Thema Wohnen und Wohnungslosigkeit zu einem Schwerpunktthema gemacht, zu dem auch zwei Sondergutachten vergeben wurden. Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass einkommensschwächere Gruppen einen deutlich erhöhten Anteil ihres Einkommens für Wohnen ausgeben müssen, obwohl Wohngeld und KdU entlastend wirken. Herausgearbeitet wird die problematische Situation auf den Wohnungsmärkten in einige

Ballungsgebieten. In den Blick genommen wird das Thema soziale Segregation einkommensschwacher Gruppen am Wohnungsmarkt und die schwierige Situation von Menschen mit Migrationshintergrund und insbes. von Geflüchteten. Gut herausgearbeitet werden die Ursachen von Wohnungslosigkeit und wie unterschiedlich einzelne Kommunen mit ihrer Unterbringungsspflicht umgehen, insbesondere auch mit Blick auf EU-Bürger_innen. Es fehlen allerdings Daten zu den Auswirkungen von Diskriminierung. Wer einmal wohnungslos geworden ist, hat auf angespannten Wohnungsmärkten kaum eine Chance, eine neue Wohnung zu finden. Das Thema Wohnen muss deshalb mit hoher Priorität auf die politische Agenda gesetzt und mit konkreten Maßnahmen hinterlegt werden. Der DCV sieht hier folgende Handlungsbedarf:

II.6.1. Preisgünstigen Wohnraum schaffen und langfristig sichern

Der Bericht setzt sich zu wenig mit dem Anstieg der Mieten und Immobilienpreise in Städten, der Gentrifizierung und dem Rückgang an mietpreisgebundenem Wohnraum auseinander. Besonders bei armutsgefährdeten Haushalten außerhalb des Grundsicherungsbezugs steigt die Wohnkostenbelastung mit dem Mietenniveau sehr deutlich an, während das verfügbare Einkommen nach Abzug der Wohnkosten deutlich sinkt. Die Preisentwicklung an den Wohnungsmärkten hält selbst in Mittel- und Kleinstädten seit Jahren schon nicht mehr Schritt mit der Einkommensentwicklung. Insbesondere für Personen mit niedrigerem Einkommen hat das Thema „bezahlbares Wohnen“ einen hohen Stellenwert.¹⁶ Steigende Wohnkosten betreffen Menschen in allen Altersgruppen und schränken damit Entwicklungschancen und gesellschaftliche Teilhabe massiv ein. Die im Bericht erwähnten Instrumente (Mietpreisbremse, Wohngeldreform, Städtebauförderung, KfW-Programm „Altersgerecht Umbauen“, Aufstockung Bundesmittel sozialer Wohnraum) sind wichtige Elemente einer zwischen allen staatlichen Ebenen abzustimmenden Wohnungspolitik und Wohnraumförderpolitik, die sich vorrangig auf den Erhalt und die Schaffung von preisgünstigen Mietwohnungen ausrichten muss, um Verwerfungen am Wohnungsmarkt und steigenden Wohnkostenbelastungen bei Menschen mit niedrigem Einkommen entgegenzuwirken. Der soziale Wohnungsbau muss ausgebaut werden, wie dies auch im Antrag von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN vorgeschlagen wird. Zudem sollte ungenutztes Bauland im Eigentum des Bundes und der öffentlichen Träger für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung gestellt werden. Für die Erstellung langfristig gebundener öffentlich geförderter Wohnungen sollen Preisnachlässe auf dieses Bauland sowie weitere finanzielle Unterstützungen durch angepasste Wohnbauförderung ermöglicht werden. Gemeinwohlorientierte Akteure wie Genossenschaften oder kommunale und kirchliche Wohnungsunternehmen brauchen förderliche Rahmenbedingungen, um bezahlbaren Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten und vor allem auch vulnerable Gruppen schaffen und langfristig vorhalten zu können.

II.6.2. Absicherung durch Wohngeld stärken

Der Bericht verweist auf das Problem steigender Mieten infolge von energetischer Sanierung. Aufgrund steigender Miete können Mieter_innen gezwungen sein können, ihre Wohnung zu

¹⁶ Menschenrecht auf Wohnen, Studie zur Caritaskampagne „Jeder Mensch braucht ein Zuhause, S. 4. https://www.zuhause-fuer-jeden.de/wp-content/uploads/2018/01/2018-01-08_Menschenrecht-auf-Wohnen_PK-fassung_final.pdf

verlassen. Klimaschutz und soziale Gerechtigkeit dürfen sich nicht ausschließen. Deshalb braucht es eine Klimakomponente im Wohngeld. Der DCV stimmt der Forderung von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu, dass das Wohngeld verbessert werden muss. Sichergestellt werden muss, dass alle Ausländer_innen mit rechtmäßigem, gestattetem oder geduldetem Aufenthalt Zugang zu Wohngeld ohne Risiko für das Aufenthaltsrecht erhalten.

II.6.3. Die menschenwürdige Unterbringung von Schutzsuchenden und EU-Bürger_innen muss sichergestellt werden

Handlungsbedarf besteht auch bei der angemessenen Unterbringung von wohnungs- und obdachlosen Menschen und der ordnungsrechtlichen Unterbringung unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Anders als der Bericht suggeriert, gibt es bei der Unterbringung von Geflüchteten keine bundesweiten Mindeststandards – zumindest keine verbindlichen.

II.7. Gesundheit

Der altbekannte Zusammenhang zwischen Armut, Gesundheit und Wohlbefinden wird auch durch den 6. Armuts- und Reichtumsbericht bestätigt. Aktuell werden die Berichtsergebnisse durch neue Befunde zur Verbreitung der Corona-Pandemie hinzu. Zur Armutsbekämpfung und -prävention ist ein Zugang von allen Bevölkerungsgruppen zu einer guten Gesundheitsvorsorge und Präventionsangeboten (auch unabhängig vom ausländerrechtlichen Status) wichtig. Bei der Prävention kommt den Lebenswelten Kindergarten, Schule und Quartier hohe Bedeutung zu, weswegen die Förderung der Daseinsvorsorge, die in Kapitel I. beschrieben wurde, besonders wichtig ist. Ein Abschnitt des Gesundheitskapitels widmet sich dem Thema Frühe Hilfen. Gut herausgearbeitet wird, wie wichtig der nicht-stigmatisierende, niedrigschwellige und armutssensible Zugang für zu Familien ist. Handlungsbedarf sieht der DCV darüber hinaus in folgenden Punkten:

II.7. 1.Familiengesundheit stärken

Der DCV teilt die Auffassung des Berichts, dass für Kinder ein gesundes Aufwachsen von Anfang an wichtig ist. Alle Maßnahmen müssen darauf ausgerichtet sein, insbesondere auch Kinder aus bildungsfernen und/oder einkommensschwachen Familien zu erreichen. Frühe Hilfen müssen deshalb als Regelangebot für Eltern ausgestaltet und finanziell besser ausgestattet werden. Des Weiteren sollten Babylotsen, die sich in der stationären Geburtshilfe sehr bewährt haben, in eine Regelfinanzierung überführt werden. Babylotsen beraten rund um die Geburt und ermutigen Mütter (und Väter) mit großem Erfolg, elternstärkende Frühe Hilfen in Anspruch zu nehmen. In vielen prekären und gesundheitlich hochbelasteten Lebenssituationen eines Elternteils hat sich der Einsatz von Familienpfleger_innen bewährt. Die Familienpflegedienste sollten ebenso wie Pflegedienste Anspruch auf Anerkennung tariflicher Finanzierung erhalten. Um die Ziele der medizinischen Vorsorge und Rehabilitation für Mütter/Väter nachhaltig zu sichern, sollte diese mit einem Rechtsanspruch auf vor- und nachstationäre Beratung und Betreuung für die Versicherten ergänzt werden.

II.7.2. Gesundheitsversorgung von vulnerablen Gruppen stärken

Der Bericht arbeitet heraus, welche hohe Bedeutung der Zugang zu allen Leistungen der Gesundheitsversorgung für alle Menschen insbesondere in der Pandemie hat. Der DCV stimmt der Forderung BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu, dass der Zugang zur gesundheitlichen Versorgung von vulnerablen und marginalisierten Gruppen wie Geflüchteten und Obdachlosen gewährleistet sein muss. Leistungsbezieher_innen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz dürfen nicht länger auf die Behandlung von Akuterkrankungen oder Schmerzzuständen verwiesen werden. Das gilt gleichermaßen für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität, die abgesenkten Leistungen nach AsylbLG erhalten. Für EU-Bürger_innen mit Freizügigkeitsrecht aus der Arbeitssuche, die abgesehen von befristeten Überbrückungsleistungen gänzlich von Leistungen ausgeschlossen sind, muss ebenfalls die Gesundheitsversorgung sichergestellt werden. Auch für Überschuldete muss der volle Zugang zur Gesundheitsversorgung gewährleistet sein. Um das Problem der nach wie vor hohen Zahl von Nichtversicherten zu lösen, sollten die Möglichkeiten für Stundung häufiger genutzt und Schuldenerlasse ohne Stichtagsregelung konzipiert werden. Wohnungslose und andere vulnerable Gruppen müssen auch medizinisch erforderliche nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel erhalten, sofern diese ärztlich verordnet sind. Darüber hinaus muss die Finanzierung der niedrigschwelligen medizinischen Angebote für Wohnungslose sichergestellt werden. Das gleiche gilt, solange ein regulärer Zugang zur Gesundheitsversorgung nicht gewährleistet ist, für Angebote zur Versorgung von Ausländer_innen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität. Gerade in der Corona-Pandemie hat sich gezeigt, wie wichtig diese Angebote für ansonsten unversorgte Menschen sind. Die Finanzierung muss gemeinsam mit GKV und PKV sichergestellt werden. Wo immer für die Kommunikation im Gesundheitswesen erforderlich, müssen Sprachdolmetscher_innen eingesetzt und aus dem Steuerzuschuss an die GKV finanziert werden. Menschen mit Behinderung brauchen einen verbindlichen Anspruch auf Assistenz im Krankenhaus.

II.8. Gute Bedingungen im Bereich Pflege

Ein Abschnitt des Berichts widmet sich dem Thema Pflege. Zitiert werden aktuelle wissenschaftliche Befunde, die zeigen, dass die häusliche Pflege durch Angehörige stark nach deren Einkommen variiert: Angehörige mit höherem Einkommen nehmen häufiger professionelle Pflegeunterstützung in Anspruch als Personen mit geringen Einkommen. Nicht hinreichend beleuchtet wird, welche Folgen das später für die Altersarmut der pflegenden Angehörigen hat. Aufgezeigt wird, dass die Entlohnung von und Arbeitsbedingungen in den - zumeist von Frauen ausgeübten - Tätigkeiten in der Gesundheits- und Altenpflege häufig deren gesellschaftliche Bedeutung nicht angemessen widerspiegeln. Der DCV teilt die Auffassung, dass die Leistung von Menschen, die sich sowohl privat als auch professionell um pflegebedürftige Personen kümmern, besser honoriert werden müssen. Er sieht Handlungsbedarf in folgenden Punkten:

II.8.1. Pflegende Angehörige in Rentenversicherung stärken

Dringend erforderlich ist eine rentenrechtliche Besserstellung für pflegende Angehörige. Analog zur Regelung bei der Anrechnung von Kindererziehungszeiten sollten Ansprüche zur sozialen Absicherung in der Rente auch bei vollzeitnaher oder Vollzeiterwerbstätigkeit der Personen, die

nahe Angehörige pflegen, entstehen. Wichtig wäre es, dass auch Pflegepersonen von Leistungsempfängern im Pflegegrad 1 regelhaft in die soziale Sicherung von Pflegepersonen einbezogen werden. Zu überdenken sind die Abschläge bei der Beitragsbemessung, die bei gleichzeitiger Inanspruchnahme von Pflege und Pflegesachleistungen (in Höhe von 15 Prozent) bzw. bei der Inanspruchnahme der reinen Pflegesachleistung (in Höhe von 30 Prozent) entstehen.

II.8.2. Arbeitsbedingungen in der Pflege verbessern

Die hohe Arbeitsverdichtung ist eine wesentliche Ursache für den Fachkräftemangel in der Pflege. Mehr Zeit für Zuwendung zum Menschen einschließlich einer guten Palliativversorgung steigert die Attraktivität des Pflegeberufs und kann so für den notwendigen Nachwuchs sorgen. Der DCV hält es für unabweisbar, dass mindestens wesentliche Elemente der Pflegereform noch in dieser Legislaturperiode umgesetzt werden. Dazu zählt für uns vor allem eine belastbare Tariftreueregelung. Besondere Sorge bereitet uns die Situation der live-in-Care-Kräfte. Hier durch geeignete Verknüpfungen mit der Pflegeversicherung Standards bei den Arbeitsbedingungen durchzusetzen, ist von höchster Dringlichkeit. Pendelarbeitnehmer_innen in der häuslichen Betreuung von Pflegebedürftigen (ebenso wie Saisonarbeitnehmer_innen in der Landwirtschaft oder Fleischindustrie) zählen zu den Verliererinnen eines europäischen Arbeitsmarktes, die im Armuts- und Reichtumsbericht nicht eigens genannt sind, über deren Lage der DCV aber nicht hinwegsehen will.

Freiburg/Berlin, 14. Juni 2021
Eva M. Welskop-Deffaa

Vorstand Fach- und Sozialpolitik
Deutscher Caritasverband e.V.

Kontakt

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

Karin Kramer, Leiterin des Referats Lebensläufe und Grundsatzfragen, DCV (Freiburg), Tel. 0761 200-676, karin.kramer@caritas.de

Schriftliche Stellungnahme

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Juni 2021 zum

- a) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Martinichert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Lehren aus dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30403
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Schutz vor Armut und Ausgrenzung garantieren – Konsequenzen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30388
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken - BT-Drucksache 19/30394

siehe Anlage

Wahrnehmungsdiskrepanzen abbauen

Stellungnahme zum Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

16. Juni 2021

Zusammenfassung

Im Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht werden die positiven Entwicklungen der vergangenen Jahre deutlich. Die Einkommensverteilung ist in den letzten Jahren stabil geblieben, die Vermögensungleichheit sogar gesunken und es gab positive Entwicklungen bei der Zahl der Langzeitarbeitslosen sowie bei Löhnen und Gehältern. Außerdem ist Deutschland unter den G-7-Staaten das Land mit der gleichmäßigsten Einkommensverteilung.

Für politisches Handeln ist die Wahrnehmung gesellschaftlicher Entwicklungen eine wichtige Entscheidungsgrundlage. Laut dem Bericht glaubt jedoch die große Mehrheit, durch das anhaltende Wachstum von Armut und Reichtum sei eine Polarisierung entstanden, die nicht von der Datenlage bestätigt wird. Künftig müssen bestehende Diskrepanzen zwischen der positiven Faktenlage und der verzerrten Wahrnehmung abgebaut und die Ursachen erforscht werden. Es wäre zielführend, den Berichtstitel, der aufgrund der sehr positiven Faktenlage eigentlich „Fairness- und Fortschrittsbericht“ heißen müsste, zu ändern. Der jetzige Titel ist irreführend und leistet damit seinen Beitrag zu den bestehenden Fehlvorstellungen in der öffentlichen Debatte.

Die Rolle der Sozialpartnerschaft in der Corona-Pandemie war und ist weiterhin überaus wichtig und sollte in einem Regierungsbericht anerkannt werden. Indem der Bericht die Tarif- und Sozialpartnerschaft mit keinem einzigen Wort erwähnt, sondern nur die Gewerkschaften stellenweise nennt, verkennt er das gemeinsame Zusammenwirken der Tarifpartner bei den zahlreichen Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung.

Ein rascher Abbau der aufgrund der Corona-Pandemie wieder gestiegenen Langzeitarbeitslosigkeit ist entscheidend. Langzeitarbeitslosigkeit ist das größte Armutsrisiko. Die Aufnahme einer Beschäftigung ist umso schwerer, je länger die Arbeitslosigkeit andauert. Neben passgenauer Qualifikation und Vermittlung dürfen dafür Beschäftigungschancen beispielsweise durch flexible Beschäftigungsformen nicht weiter eingeschränkt werden. Bereits vor der Krise dienten sie als Sprungbrett aus der Arbeitslosigkeit. Daher betont der Bericht zu Recht auch die notwendige Funktion des Niedriglohnbereichs, um die Integration z. B. von Personen mit langer Erwerbsunterbrechung in das Erwerbsleben zu erleichtern. Anders als häufig dargestellt, hat im Jahr 2018 der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten an allen abhängig Beschäftigten seinen niedrigsten Wert seit über 10 Jahren erreicht.

Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht erscheint zu früh, um die Folgen der Corona-Pandemie auf die Einkommensverteilung mit hinreichender Sicherheit einschätzen zu können. Bis zum Vorliegen verlässlicher Daten müssen die Auswirkungen differenziert und mit Bedacht diskutiert werden.



Im Einzelnen

1. Corona-Pandemie differenziert betrachten und Folgen mit Bedacht abschätzen

Die mittel- und längerfristigen Auswirkungen der Corona-Pandemie lassen sich derzeit nur bedingt beurteilen. Insofern ist die im Bericht formulierte These, dass die „Auswirkungen auf Erwerbstätigkeit, Sozialleistungsbezug, Einkommen und Vermögen sowie auf zahlreiche weitere Ungleichheitsdimensionen, etwa Bildungschancen und Geschlechtergleichstellung, [...] aller Voraussicht nach schwerwiegend und längerfristig sein“ (Seite 20) werden, mindestens gewagt. Eine im Bericht zitierte Umfrage zeigt, dass ein Großteil der Befragten bis August 2020 gleiche oder sogar höhere Einkommen als vor der Pandemie hatte und Programme wie das Kurzarbeitergeld insbesondere die untere Einkommensmitte stützten. Positiv ist auch, dass der Anteil der Personen mit „deutlichen Einkommenseinbußen [...] bislang insgesamt moderat“ blieb (Seite 49). Studien des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW-Report Nr. 65/2020), des ifo Instituts / IAB (ifo Schnelldienst digital Nr. 16/2020) und des DIW (DIW Wochenbericht 18/2021) zeigen beispielsweise, dass die Hilfsmaßnahmen die Belastungen der Corona-Pandemie abfedern konnten und sich die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen nicht erhöhte. Insofern sollten sozialpolitische Konsequenzen aus der Pandemie gezielt und faktenbasiert getroffen werden und nicht auf der Grundlage von bloßen Vermutungen.

2. Beitrag der Sozialpartnerschaft in der Corona-Pandemie anerkennen

Der Bericht betont zu Recht die stabilisierenden Wirkungen von Instrumenten wie der Kurzarbeit in der anhaltenden Corona-Pandemie. Die Tarif- bzw. Betriebspartner haben angesichts der massiven Einschränkungen und wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie schnell reagiert und in zahlreichen Branchen Vereinbarungen, z. B. zur Kurzarbeit oder für Zuschüsse zum Kurzarbeitergeld, getroffen, um Beschäftigte zu unterstützen und Arbeitsplätze zu sichern. In den zahlreichen Vereinbarungen kamen neben den Regelungen zur Kurzarbeit auch weitere Instrumente zur Abfederung sozialer Härten zum Tragen, z. B. neue Freistellungszeiten zur Kinderbetreuung im Falle von Schul- bzw. Kitaschließungen oder Corona-Prämien.

Erstaunlicherweise wird dieser Beitrag der Sozialpartner im gesamten Berichtsteil zum „Erwerbsleben“ und zu den „Beschäftigungswirkungen der COVID-19-Pandemie auf verschiedene Bereiche“ aber mit keinem einzigen Wort erwähnt. Nur ausnahmsweise werden die Gewerkschaften genannt. Damit wird verkannt, dass Vereinbarungen von Kurzarbeit oder zur Beschäftigungssicherung in aller Regel nur durch das gemeinsame Zusammenwirken von Betriebs- und Tarifpartnern, also von Arbeitgebern, Arbeitgeberverbänden, Betriebsräten und Gewerkschaften, zustande kommen. Um diesem Beitrag zur Beschäftigungs- und Einkommenssicherung gerecht zu werden, hätte der Bericht diesbezüglich nachgebessert werden können.

3. Diskrepanz zwischen wahrgenommener und tatsächlicher Entwicklung von Armut und Reichtum abbauen

Zum wiederholten Male berichtet ein Armuts- und Reichtumsbericht von einer Diskrepanz zwischen der subjektiven und gesellschaftlichen Wahrnehmung von Verteilung. Laut dem Sechsten Bericht überschätzen die Befragten den Anteil armer und reicher Menschen an der Bevölkerung. Es zeigt sich ein polarisierender Blick auf die Gesellschaft bei der „drei Viertel der Bevölkerung als entweder „arm“ oder „reich“ eingeschätzt“ wurde. Zudem wird fälschlicherweise



ein weiteres Auseinanderdriften der Einkommens- und Vermögensverteilung unterstellt, obwohl die Einkommensverteilung seit Jahren stabil (Seite 49) und die Vermögensverteilung sich sogar stärker angeglichen hat (Seite 79). Unter den G-7-Staaten ist Deutschland das Land mit der gleichmäßigsten Einkommensverteilung (OECD data).

Die Befragungsergebnisse liegen damit fernab der empirischen Realität. Allerdings decken sie sich, laut dem Bericht, mit den Erkenntnissen „für den Fünften Armuts- und Reichtumsbericht sowie anderer wissenschaftlicher Studien“ (Seite 191). Die Einschätzung des Berichts, dass diese Fehleinschätzungen maßgeblich auf einen „starke[n] Einfluss der öffentlichen Debatten, die durch starke Zuspitzungen geprägt sind“, zurückzuführen ist (Seite 191), wird geteilt. Auch eine aktuelle Studie des IW Köln zeigt die Fehleinschätzungen der Bevölkerung bei sozioökonomischen Themen (IW-Trends Nr. 2/2021).

Für politisches Handeln ist die Wahrnehmung gesellschaftlicher Entwicklungen eine zentrale Entscheidungsgrundlage. Ursachen für eine zu pessimistische Einschätzung müssen untersucht werden. Einschätzungen zum gesellschaftlichen Armuts- und Reichtumsniveau müssen mit der Zufriedenheit mit der eigenen Lage in Einklang gebracht werden. Der nächste Bericht sollte die Ursachen für zu pessimistische Einschätzungen der gesellschaftlichen Entwicklungen und den Einfluss der angesprochenen „öffentlichen Debatten“ hierauf erforschen.

Für den Abbau der Wahrnehmungsdiskrepanzen wäre es zielführend, den Titel des Berichts, der aufgrund der sehr positiven Faktenlage eigentlich „Fairness- und Fortschrittsbericht“ heißen müsste, zu ändern. Der jetzige Titel „Armuts- und Reichtumsbericht“ ist irreführend. Die von der Faktenlage nicht unterstützte Titulierung ist leider Zeichen für eine unzureichende Kommunikationsstrategie, die dazu beiträgt, dass positive Entwicklungen in der öffentlichen Debatte nicht wahrgenommen werden.

4. Einfluss von Erbschaften auf die Vermögensverteilung falsch dargestellt

In der Analyse der individuellen Vermögen der Unternehmen geht der Bericht auch auf den Einfluss von Vermögensübertragungen ein. Dabei kommt der Bericht zu dem Schluss, dass Erbschaften die Ungleichheit der Vermögensverteilung erhöhen, da sie einen größeren Anteil im oberen Bereich der Vermögensverteilung ausmachen (Seite 85). Richtig ist jedoch, dass die Bedeutung von Erbschaften im unteren Bereich größer ist, sodass durch Erbschaften die relative Vermögensungleichheit sinkt. Gemeint ist wahrscheinlich, dass Erbschaften im oberen Bereich der Vermögensverteilung in der Regel höher ausfallen, sodass durch Erbschaften der Vermögensabstand in absoluten Zahlen zwischen dem oberen und unteren Bereich der Vermögensverteilung steigt. Dies hätte die Bundesregierung aber dementsprechend im Bericht darstellen müssen (ausführlich zur Thematik: DIW-Wochenbericht Nr. 5/2021).

5. Langzeitarbeitslosigkeit schnell und wirksam bekämpfen

Langzeitarbeitslosigkeit ist weiterhin das Armutsrisiko Nummer eins und Erwerbstätigkeit daher der entscheidende Schlüssel zur Armutsvermeidung. Richtigerweise weist der Armuts- und Reichtumsbericht auf die bis zum Beginn der Corona-Pandemie lang anhaltende positive Entwicklung am Arbeitsmarkt – insbesondere auch bei der Zahl der Langzeitarbeitslosen – hin. Unmittelbar vor Beginn der Pandemie (März 2020) erreichte die Zahl der Langzeitarbeitslosen mit rd. 700.000 einen historischen Tiefstand. Im März 2021 hat die Zahl die Millionenmarke überschritten, sodass sich die Langzeitarbeitslosigkeit wieder etwa auf dem Niveau von 2016 befindet. Es muss ein zentrales Ziel bei der Bewältigung der Pandemiefolgen sein, schnell und



wirksam zu verhindern, dass sich dieser Aufwuchs der Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt – sowohl aus der Perspektive der Beschäftigungsförderung als auch der Armutsvermeidung.

Für einen Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit ist eine konsistente, auf langfristige und möglichst nachhaltige Erfolge ausgerichtete Strategie erforderlich. Grundlage für eine erfolgreiche Integration jedes und jeder Langzeitarbeitslosen sind die präzise Feststellung der individuellen Stärken und Schwächen und die dazu passende Förderung, damit die persönlichen Potenziale unter Berücksichtigung realistischer Perspektiven am Arbeitsmarkt entfaltet werden können. Gerade bei Menschen, die bereits sehr lange nicht mehr erwerbstätig waren und bei denen multiple Vermittlungshemmnisse bestehen, kommt es auf eine gezielte Aktivierung, passgenaue Beratung, bedarfsgerechte Förderung und Qualifizierung, ggf. schrittweise durch berufsanschlussfähige Teilqualifizierungen, und Vermittlung an. Flexible Beschäftigungsformen, insbesondere die Zeitarbeit, helfen dabei, Langzeitarbeitslose in Beschäftigung zu bringen. Umso wichtiger ist jetzt, vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie, flexible Beschäftigungsformen zu erhalten und nicht durch weitere Regulierung einzuschränken.

6. Befristete Corona-Maßnahmen rechtzeitig auslaufen lassen

Zu Recht weist der Bericht darauf hin, dass die Corona-bedingten Sonderregelungen beim Kurzarbeitergeld wegen der enormen finanziellen Auswirkungen Sonderregeln für die Zeit der Pandemie bleiben müssen (Seite 254). Wichtig ist hier aber noch ein weiterer Aspekt: Es besteht die Gefahr, dass notwendige, durch den Strukturwandel bedingte Anpassungen durch den Bezug von Kurzarbeitergeld aufgeschoben werden. Um dies zu verhindern, müssen die Sonderregelungen auch aus diesem Grund mit dem Abklingen der Pandemie enden. Im Übrigen müssen auch weitere Corona-Maßnahmen – besonders sei hier der erleichterte Zugang in die Grundsicherung erwähnt – mit dem Abklingen der Pandemie enden.

7. Betreuungsinfrastruktur weiter ausbauen, Vereinbarkeit fördern

Der Bericht stellt die positiven Entwicklungen in Bezug auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf heraus. Bei der Erwerbstätigenquote liegen Frauen fast gleichauf mit Männern (Seite 216f.). Die Berufsbiografien von Männern und Frauen unterscheiden sich jedoch immer noch stark voneinander. Frauen sind im Durchschnitt in deutlich geringerem Stundenumfang erwerbstätig, entscheiden sich seltener für Branchen und Berufe mit höheren Verdienst- und Karrierechancen, haben viel längere familienbedingte Erwerbsunterbrechungen und erreichen damit entsprechend seltener Führungspositionen als Männer. Um dies zu ändern, müssen vor allem tradierte Rollenbilder aufgebrochen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch institutionelle und infrastrukturelle Verbesserungen noch weiter vorangebracht werden. Dazu ist der Ausbau einer hochwertigen, flexiblen und bezahlbaren Kinderbetreuung notwendig. Das Elterngeld, das Elterngeld Plus sowie der Partnerschaftsbonus sind weitere richtige Schritte. Fehlanreize, die insbesondere Frauen von einer (vollzeitnahen) Erwerbstätigkeit abhalten, sollten abgebaut werden.

8. Bildungs- und Chancengerechtigkeit müssen auf der Agenda bleiben

Bildung ist ein wesentlicher Faktor für soziale Durchlässigkeit und Aufstiegsmöglichkeiten der Einzelnen. Zuletzt hat der Nationale Bildungsbericht für Deutschland eine steigende Bildungsbeteiligung, einen steigenden Bildungsstand der Bevölkerung, höhere Durchlässigkeit im Bildungssystem und gestiegene Flexibilität bei Bildungsentscheidungen konstatiert: Das Deutschland ein Land mit „beträchtlicher sozialer Mobilität“ (Seite 163) ist, stellt der Sechste



Armuts- und Reichtumsbericht daher zu Recht fest. Allerdings ist der Einfluss der sozialen Herkunft auf den Bildungserfolg nach wie vor groß, so dass der Umgang mit regionalen, sozialen und migrationspezifischen Bedingungen in allen Bereichen des Bildungssystems weiterhin auf der Agenda bleiben muss. Bildungs- und Chancengerechtigkeit sind daher für die BDA wesentlich. Hier einige zentrale bildungspolitische Forderungen:

- Insbesondere für Kinder von Migranteneltern ist ein früher Start ins Bildungssystem entscheidend. Dennoch besuchen bislang nur 21 Prozent der Unter-Dreijährigen mit Migrationshintergrund eine Kita gegenüber 42 Prozent ohne Migrationshintergrund, bei den Drei- bis Sechsjährigen sind es 81 Prozent mit gegenüber 100 Prozent ohne Migrationshintergrund (Seite 285). Notwendig ist zudem eine neue Schwerpunktsetzung in der frühen Bildung bei der Sprach- und MINT-Förderung.
- Das Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“ sollte für Betriebe aller Größenklassen offenstehen und nicht alleine auf Betriebe bis zu 500 Beschäftigten begrenzt werden.
- Das BAföG, das der Bericht als zentrales Instrument zur Verbesserung der Chancengleichheit sieht, muss entbürokratisiert werden: Die Antragstellung ist viel zu kompliziert, ein bundesweit funktionierendes Online-Antragssystem fehlt bis heute.
- Der Bericht unterstreicht zu Recht die große Bedeutung der betrieblichen Weiterbildung, die 72 Prozent aller Weiterbildungsaktivitäten ausmacht und damit schon heute das große Engagement der Unternehmen zeigt. Um den aktuellen Herausforderungen der Transformation zu begegnen, ist es zudem wichtig, die Möglichkeiten des „Qualifizierungschancengesetzes“ und des „Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung“ breiter bekannt zu machen und für die Nutzung zu werben.
- Die zu Recht im Bericht aufgeworfene Frage nach den Auswirkungen der Pandemie auf die Bildungschancen, insbesondere bei Armut, sollte mit einer Bildungsoffensive begegnet werden, die es ermöglicht, entstandene Lernrückstände zeitnah nach der Pandemie aufzuholen.

9. Krankenversicherungsschutz gut, aber Ausgabenanstieg muss gebremst werden

Richtigerweise hebt der Bericht hervor, dass die Menschen in Deutschland einen im internationalen Vergleich sehr umfassenden und sozial gerechten Schutz im Krankheitsfall haben und das System der gesetzlichen Krankenversicherung die Ungleichheit verringert und vor Überforderung schützt (Seite 170, 393). Umso wichtiger ist es, dieses System zu erhalten, was jedoch durch den kräftigen Ausgabenanstieg in den letzten Jahren immer schwerer wird. Um auch in Zukunft allen einen umfassenden Schutz bieten zu können, muss die finanzielle Nachhaltigkeit der gesetzlichen Krankenversicherung durch Reformen gewährleistet werden. In gleicher Weise gilt dies auch für die Pflegeversicherung.

Nach wie vor verhalten sich Menschen mit niedrigerem sozialem Status weniger gesundheitsbewusst (z. B. mehr Tabakkonsum, weniger Gesundheitsvorsorge), sind damit stärker von chronischen Krankheiten und Beschwerden betroffen und haben ein höheres vorzeitiges Sterberisiko (Seite 394f.). Daher ist es richtig, dass in den vergangenen Jahren die Verbesserung der Gesundheitskompetenz in den Fokus gerückt wurde.



10. Altersarmut bleibt weiter die Ausnahme

Altersarmut ist in Deutschland erfreulicherweise selten. Laut Bericht sind weiter nur rd. 3 % aller Älteren ab Erreichen der Regelaltersgrenze auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen. Dieser Anteil liegt deutlich niedriger als bei Jüngeren. Zudem stehen auch die Chancen gut, dass Altersarmut auch in Zukunft die Ausnahme bleiben wird, schon weil die gesetzlichen Renten nach den Vorausberechnungen der Bundesregierung jährlich um über 2 % steigen und damit weiter an Kaufkraft gewinnen werden (Rentenversicherungsbericht 2020). Unnötigen Sorgen und Ängsten in der Bevölkerung vor grassierender und um sich greifender Altersarmut sollte daher mit Fakten begegnet werden und vor allem mit einer Politik, die an den Ursachen von vorhandener Altersarmut ansetzt (z. B. Abbau der Arbeitslosigkeit, mehr Vollzeit- oder vollzeitnahe Beschäftigung, Altersvorsorgepflicht für Selbstständige). Die Altersarmutsdebatte sollte versachlicht werden.

11. Positive Entwicklung der Löhne und Gehälter

Deutschland ist mit einem Durchschnittsstundenlohn von 24,78 € (2019, Vierteljährliche Verdiensterhebung) ein Hochlohnland und gehört zu den Ländern mit den höchsten Verdiensten im Euroraum (Eurostat, 2020). In den letzten Jahren haben sich die Verdienste durchweg weiter positiv entwickelt. Die Bruttolöhne und -gehälter stiegen in der Zeit von 2007 bis 2019 um 29,5 %. (Seite 224) Auch kaufkraftbereinigt haben sich die Löhne positiv entwickelt. Auf Basis der Bruttomonatslöhne ergab sich ein jahresdurchschnittlicher Anstieg der Reallöhne um 1,2 % von 2010 bis 2019. (Seite 226)

Der Abstand der Bruttostundenlöhne zwischen alten und neuen Ländern hat sich zudem von 2007 bis 2020 um weitere 5 Prozentpunkte verringert (Seite 224). Zur Angleichung haben auch die Tarifparteien beigetragen (aktuelles Beispiel: Tarifvertrag im Gebäudereinigungsgewerbe mit einer 100%igen Angleichung zum Dezember 2020).

12. Niedriglohnbereich geschrumpft

Entgegen manch anderer Darstellung ist der Niedriglohnbereich in Deutschland in den letzten Jahren nicht gewachsen, sondern hat vielmehr „im Jahr 2018 mit 21,7 % den niedrigsten Wert seit mehr als zehn Jahren“ erreicht (Seite 228). Der Aufwuchs des Niedriglohnbereichs hat in den Nullerjahren zunächst wirksam dazu beigetragen, die damals sehr hohe Arbeitslosigkeit zu überwinden. Diese wichtige Sprungbrettfunktion in den Arbeitsmarkt wird zu Recht auch im Bericht anerkannt (Seite 227). Mit zunehmender besserer Arbeitsmarktlage ist es dann aber auch immer mehr Beschäftigten gelungen, in höher bezahlte Tätigkeiten zu wechseln, so dass der Niedriglohnbereich inzwischen an Bedeutung verloren hat.

Gerade angesichts der pandemiebedingt wieder gestiegenen Langzeitarbeitslosigkeit muss jetzt jedoch wieder die wichtige Scharnierfunktion des Niedriglohnbereichs genutzt werden, um Langzeitarbeitslose in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Gerade für Arbeitslose mit geringer Qualifikation und ohne Berufsabschluss ist der Niedriglohnbereich oftmals der einzige Weg, um in das Erwerbsleben zurückkehren zu können. Umso mehr gilt es, den Niedriglohnbereich nicht zu verteufeln und Beschäftigung in diesem Bereich nicht durch falsche Regulierung zu gefährden.



13. Nur geringer Beitrag des gesetzlichen Mindestlohns zur Senkung des Armutsrisikos

Anders als im Bericht beschrieben, ist der (Real-)Lohnanstieg der unteren Löhne nicht allein auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zurückzuführen. Lohnerhöhungen in den untersten Dezilen wurden bereits vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 verzeichnet. Ursächlich für den Anstieg sind neben Strukturveränderungen am Arbeitsmarkt auch Erhöhungen bei den tarifvertraglich vereinbarten Branchenmindestlöhnen (DIW-Wochenbericht Nr. 21/17).

Im Zusammenhang der Darstellung der Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns wird richtigerweise in diesem Bericht nochmal darauf hingewiesen, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nicht dazu geführt hat, dass der Mindestlohn das „Armutsrisiko nennenswert gesenkt“ hat (Seite 247). Das liegt vor allem daran, dass die Höhe des Haushaltseinkommens nicht allein vom Stundenlohn abhängt, sondern z. B. auch vom Umfang der Wochenarbeitszeit, die jedoch im zeitlichen Zusammenhang mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns gesunken ist.

Die derzeitigen Forderungen nach einer außerordentlichen Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns zur Verringerung des Niedriglohnsektors bzw. des Armutsrisikos zielen in eine vollkommen falsche Richtung. Das Erfolgsrezept gegen Armut ist Beschäftigung. Damit wirklich alle Menschen mit all ihren unterschiedlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten einen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, muss ein breites Spektrum bei den Löhnen erhalten bleiben. Staatlich festgelegte Definitionen für „armutsfeste“ Löhne würden eine Vielzahl von Menschen dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausschließen und ihr Armutsrisiko damit erhöhen.

14. Keine politischen Löhne in der Pflege

Die Darstellung zum „Pflegelöhneverbesserungsgesetz“ (Seite 248f.) ist irreführend: Die im Bericht genannte „Tarifvertragslösung“ ist der beispiellose Versuch von Teilen der Bundesregierung, die Lohngestaltung in einer Branche an sich zu ziehen und steht im eklatanten Widerspruch zu unserem autonomen Tarifvertragssystem. Entgegen der Darstellung, dass es „Sache der Sozialpartner der Branche [sei,] zu entscheiden, welcher Weg beschritten werden soll“, hatte sich das Bundesarbeitsministerium von Anfang an auf einen Weg festgelegt: Im Schulterschluss mit der Gewerkschaft ver.di wurde massiv auf einen Tarifvertrag für die Altenpflege gedrängt, der dann für allgemeinverbindlich erklärt werden sollte. Allein zu diesem Zweck wurde die Gründung eines neuen Arbeitgeberverbands politisch initiiert, der allerdings nur einen sehr kleinen Teil der Branche mit mehr als 28.000 Pflegeunternehmen und insgesamt 1,2 Mio. Pflege-Beschäftigten umfasst. Der von diesem Arbeitgeberverband mit ver.di abgeschlossene Minderheiten-Tarifvertrag sollte mit Hilfe des Bundesarbeitsministeriums der gesamten Branche aufgezwungen werden. Die Beteiligten schreckten auch nicht davor zurück, Caritas und Diakonie erheblich unter zu Druck zu setzen, damit diese die erforderliche Zustimmung liefern.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Volkswirtschaft und Internationales

T +49 30 2033-1900

volkswirtschaft@arbeitgeber.de



Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.

Schriftliche Stellungnahme

Dr. Irene Becker, Riedstadt

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Juni 2021 zum

- a) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Martin Sichert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Lehren aus dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30403
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Schutz vor Armut und Ausgrenzung garantieren – Konsequenzen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30388
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken - BT-Drucksache 19/30394

siehe Anlage

Stellungnahme

für den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages
zur öffentlichen Anhörung am 21. Juni 2021 über drei Anträge (Drs. 19/30403, 19/30388, 19/30394)
mit Bezug zum 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

Vorbemerkung

Mit Schreiben vom 9. Juni 2021 erging die Einladung, als Einzelsachverständige an der öffentlichen Anhörung

- zum Antrag der Fraktion der AfD „Lehren aus dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ziehen“ (19/30403),
- zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Schutz vor Armut und Ausgrenzung garantieren – Konsequenzen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht ziehen“ (19/30388),
- zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken“ (19/30394)

teilzunehmen. Da sich alle drei Anträge auf den 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung beziehen, fokussiert die folgende Stellungnahme zunächst mit Teil I auf diesen Bericht (Drucksache 19/29815 vom 14.05.2021). Wegen der knappen Bearbeitungszeit ist es mir allerdings nicht möglich, auf alle Elemente des Regierungsberichts einzugehen; vielmehr musste eine Konzentration auf wenige, m. E. wesentliche Aspekte erfolgen. Auf dieser Basis werden anschließend die vorgelegten Anträge kurz erörtert (Teil II).

I. Anmerkungen zum 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

1. Aufbau des Berichts

Der aktuelle Armuts- und Reichtumsbericht (ARB) der Bundesregierung ist in vier Hauptteile gegliedert. Er beginnt mit „Einleitung und Rahmenbedingungen“ (Teil A), wird dann fortgesetzt mit den Schwerpunktthemen „Einkommens- und Vermögensverteilung und soziale Mobilität“ (Teil B) sowie „Vertiefende Analysen für einzelne Lebenslagen“ (Teil C) und endet (inhaltlich) mit dem „Indikatortableau zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung“ (Teil D).

Die Einleitung umfasst den Auftrag – Berichterstattung gegenüber dem Deutschen Bundestag –, lässt konkrete Ziele der Bundesregierung aber vermissen. Letztere wurden in den ersten Armuts- und Reichtumsberichten immerhin direkt, wenn auch kurz benannt (vgl. z. B. den 2. ARB, S. 194¹), sind mittlerweile aber nur noch mittelbar durch den Verweis auf die Agenda für nachhaltige Entwicklung sehr knapp erwähnt (S. 21). Eine ausführlichere Darstellung normativer Leitlinien wäre aber notwendig, um vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Entwicklungen politische Maßnahmen aus Sicht der Regierung als förderlich oder unzureichend erkennen zu können. Zudem ist die Skizzierung von Zusammenhängen zwischen Nachhaltigkeitszielen einseitig. So wird zwar betont, dass Menschen mit niedrigem Einkommen von „Umweltveränderungen oft am stärksten betroffen“ sind und die geringsten Möglichkeiten haben, „sich durch geändertes Verhalten oder Konsum anzupassen“ (S. 21). Mit dieser Bemerkung wird ausgeblendet, dass auch zwischen Reichtum und umweltpolitischen Zielen ein enger Zusammenhang besteht. Gruppen mit hohem materiellem Wohlstand hinterlassen einen größeren ökologischen Fußabdruck als Menschen in Armut oder in prekären Lebenslagen – darauf wird auch im Bericht verwiesen (S. 344 f.). Dementsprechend müssten individueller Reichtum und Wohlbefinden nicht nur unter Gesichtspunkten des gesellschaftlichen Zusammenhalts und des Beitrags zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben, sondern auch unter Aspekten des Klimawandels und der Suffizienz² thematisiert werden. Eine diesbezügliche Problematisierung der Schere zwischen materieller Armut und Reichtum fehlt.

Die dem einleitenden Teil folgenden Berichtsteile basieren – wie in bisherigen Berichten – zum großen Teil auf wissenschaftlichen Expertisen. Mit der Vielzahl von Ergebnissen wird einerseits die Kontinuität der Berichterstattung gewahrt, andererseits werden neue Forschungsansätze (insbesondere eine komprimierende multidimensionale und längsschnittliche Perspektive) bzw. ergänzende Themen (z. B. Daseinsvorsorge und Infrastruktur) eingebunden. Neben die Faktenanalyse werden – entsprechend der Konzeption als *Regierungsbericht* – Interpretationen der Bundesregierung und ihre Sichtweise auf bisherige sowie künftig notwendige Maßnahmen gestellt.

Grundsätzlich ist die Weiterentwicklung des Berichtssystems durch die Aufnahme zusätzlicher Schwerpunkte zu begrüßen. Die Lesbarkeit und das Erkennen von Zusammenhängen und Parallelen

¹ „Bezugspunkt sozial gerechter Politik ist für die Bundesregierung die Schaffung sozialer und ökonomischer Teilhabe- und Verwirklichungschancen für alle Mitglieder der Gesellschaft. ... Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist deshalb integraler Bestandteil einer teilhabefördernden Politik, die gleiche Chancen für alle sichert und den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärkt.“

² Damit sind nicht Appelle an freiwillige Konsumeinschränkungen insgesamt gemeint, sondern notwendige Debatten über „geschützte Bedürfnisse“ einerseits und Grenzen für das, was ausgelebt werden darf, andererseits (vgl. in diesem Kontext z. B. diesbezügliche Publikationen von Antonietta Di Giulio und Rico Defila, Universität Basel). Letztere Obergrenzen für die Beanspruchung von Ressourcen bzw. Belastung der Umwelt könnten die Grundlage sein für eine Verschärfung der Einkommensteuerprogression im obersten Segment sowie für die Besteuerung von Luxuskonsum, von Vermögen und Vermögensübertragungen.

werden dadurch allerdings erschwert – auch wenn teilweise auf Interaktionen zwischen speziellen Entwicklungen m. E. besser als in früheren Berichten hingewiesen wird. Über eine Straffung der Struktur sollte jedenfalls nachgedacht werden. Gegenüber dem 5. Armuts- und Reichtumsbericht ist bereits eine Änderung des Aufbaus erfolgt (Abkehr von der schwerpunktmäßigen Gliederung im Teil B nach Lebensphasen, die nunmehr in einem Unterkapitel (I.3.3.1) zusammengefasst sind), die sich an den ersten drei Berichten orientiert und m. E. sehr sinnvoll ist. Auch die Einbeziehung von Sonderentwicklungen infolge der Covid-19-Pandemie, soweit sie derzeit eingeschätzt werden können, ist positiv hervorzuheben. Insgesamt bietet der Bericht wieder einen Fundus an relevanten Statistiken und Indikatoren, der eine sehr gute Basis für Debatten in Politik und Gesellschaft ist und wichtige Erkenntnisse und Impulse für die sozialwissenschaftliche Forschung umfasst. Bei der Darstellung und Wertung politischer Maßnahmen bzw. Möglichkeiten zur Umsetzung der Agenda für nachhaltige Entwicklung – z. B. hinsichtlich des Teilziels „Armut in allen ihren Formen und überall beenden“ –, auf die im Bericht explizit hingewiesen wird (S. 21), bleiben aber wesentliche Aspekte ausgeblendet (s. u. Abschnitt 5).

2. Einkommens- / Vermögensverteilung, gängige Armuts- und Reichtumsindikatoren

Die Ausführungen zu den klassischen Indikatoren sind recht knapp und deuten auf einen anhaltenden Trend zu steigender Ungleichheit hin, wie z. B. mit folgenden Sätzen zu **Einkommensverteilung** (S. 53):

„Über den Beobachtungszeitraum 2006 bis 2016 entwickelten sich Nettoäquivalenzeinkommen deutlich aufwärts, das mittlere Einkommen (Medianeinkommen) stieg real um 1.709 Euro bzw. um mehr als acht Prozent auf 22.455 Euro an. Die Einkommenszuwächse kamen insbesondere dem mittleren und oberen Einkommensbereich zugute. ... In der Zusammenschau führt dies dazu, dass die geringen Einkommen im Jahr 2016 weiter von den mittleren und oberen Einkommen entfernt liegen als 2006.“

Zudem wird darauf verwiesen, dass der Bevölkerungsanteil mit dauerhaft niedrigem Einkommen steigt. Wenig überraschend zeigt sich weiterhin ein unterdurchschnittliches Niveau der Nettoäquivalenzeinkommen in Ostdeutschland, bei Personen mit niedrigem Bildungsniveau, geringer Erwerbsbeteiligung und/oder mit Migrationshintergrund (S. 56).

Hinsichtlich der zwischen 2006 und 2016 verschlechterten Einkommenssituation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund am unteren Verteilungsrand wird im Bericht auf mangelnde Sprachkenntnisse und geringes Bildungsniveau von Zugewanderten verwiesen; da aber erst 2015 die Zahl der Geflüchteten rapide anstieg und die Neuankömmlinge zunächst überwiegend in Sammelunterkünften, also nicht in privaten Haushalten – nur diese werden mit den zugrunde liegenden Daten erfasst – lebten, muss von anderen Ursachen der beobachteten Entwicklung ausgegangen werden.

Auch die Entwicklung der **Vermögen**, die ohnehin wesentlich ungleicher verteilt sind, zeigt keine Richtungsänderung. Die Ungleichheitsindikatoren haben bis 2010 zugenommen, seitdem zeigt sich eine ungefähre Stagnation bzw. leichte Verringerung – möglicherweise eine Folge der Finanzmarktkrise 2008/2009 – auf extrem hohem Niveau (S. 49):

„Haushalte in der oberen Hälfte der Verteilung besaßen etwa 97,5 Prozent, Personen in der oberen Hälfte der Verteilung etwa 99,5 Prozent des Gesamtvermögens. Die 10 Prozent der Bevölkerung mit den geringsten Vermögen hatten ein negatives Vermögen, also mehr Schulden als Vermögensbestände, weitere Teile der Bevölkerung hatten kein Vermögen, aber auch keine Schulden.“

Durch die Verknüpfung verschiedener Datenquellen erweisen sich bisherige Befunde sogar eher als Unterschätzung der Diskrepanzen – die Ausführungen dazu im Bericht sind allerdings schwer verständlich (S. 90-92).

Leider umfasst der Bericht keine Ergebnisse zur Entwicklung der zweidimensionalen Verteilung nach Einkommen und Vermögen. Eine derartige integrierte Verteilungsanalyse ist in frühere Berichte eingeflossen und insbesondere hinsichtlich der Frage nach materiellem **Reichtum** sinnvoll. Denn Reichtum ist unter qualitativen Gesichtspunkten und mit Blick auf einzelne Lebensphasen als das Zusammentreffen von hohem Einkommen und hohem Vermögen zu verstehen.³ Von daher sind die knappen Hinweise auf Einkommensreichtum einerseits und Vermögensreichtum andererseits (S. 52 f.) m. E. der Thematik nicht angemessen.⁴ Die mit dem vorliegenden Bericht erstmals aufgenommene multidimensionale Analyse der Verteilung nach sozialen Lagen kann die bisherige integrierte Verteilungsanalyse nicht ersetzen, da sie das Vermögen nur indirekt – über Vermögenseinkommen – und in geringer Differenzierung berücksichtigt (vgl. Abschnitt 3).

Die **Quote relativer Einkommensarmut** – meist als Armutsrisikoquote bezeichnet – verharrt (seit 2014 laut SOEP, seit 2008 laut EVS) auf hohem Niveau von 15% bis 16% und liegt damit um 5 Prozentpunkte bzw. fast 50% über der Quote im Jahr 1995 (SOEP; S. 491). Das Problemausmaß hat sich also trotz der bis 2019 guten wirtschaftlichen Situation nicht vermindert. Dies kann nicht durch den Verweis auf Zuwanderung relativiert werden. Die Quote relativer Einkommensarmut liegt bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund zwar auf einem wesentlich geringeren Niveau als die Quote in der Gruppe mit Migrationshintergrund (2017: ca. 12% versus ca. 28% laut SOEP), das aber ebenfalls ungefähr konstant ist, also keine Erfolge bei der Armutsbekämpfung andeutet. Auch weitere Differenzierungen nach sozioökonomischen Merkmalen weisen auf Problemkonstellationen hin, die sich seit den letzten Berichten der Bundesregierung kaum verändert haben – sei es das Ost/West-Gefälle oder z. B. die nach wie vor offenbar überdurchschnittliche Betroffenheit von Kindern, was insbesondere auf die verbreiteten materiellen Probleme von Alleinerziehenden und von Familien mit drei oder mehr Kindern zurückzuführen ist. Allerdings ergeben sich für die Gruppe der Kinder und Jugendlichen laut EU-SILC und EVS (seit 2013, wobei die EVS-Ergebnisse aus nicht ersichtlichem Grund sich nur auf die Gruppe bis unter 16 Jahren beziehen) anderslautende Ergebnisse, die schwer erklärlich sind. Möglicherweise sind beide Datenquellen mit einem vergleichsweise starken Mittelstands-Bias behaftet – zumindest für das EU-SILC ergab sich dies aus einer Begleitstudie zum 3. ARB durch Vergleiche der Bevölkerungsstrukturen nach Bildungsabschlüssen, Migrationsstatus und weiteren Merkmalen mit dem Mikrozensus.⁵ Derartigen Problemen sollte mit der Berichterstattung der Bundesregierung weiter nachgegangen werden.

Die Tabellen im Anhang des 6. ARB umfassen vielfältige weitere Differenzierungen der Quote relativer Einkommensarmut nach sozioökonomischen Merkmalen, die im Textteil des Berichts leider nicht aufgegriffen werden.⁶ Dies gilt beispielsweise für die Betroffenheit von **Arbeitslosen**, die von 1995 bis zum aktuellen Rand extrem gestiegen ist – laut SOEP von 33% (1995) auf 70% (2017) (S. 491). In dieser Entwicklung spiegeln sich zum einen Änderungen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, insbesondere die Einschränkungen des Zugangs zur Versicherungsleistung Arbeitslosengeld (ALG I)⁷, die

³ So ist es zweifelhaft, junge und gut ausgebildete Erwerbstätige mit Einkommen von mehr als dem Doppelten des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen als reich zu bezeichnen – die Situation kann sich nach Familiengründung erheblich verändern. Vgl. auch Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 32, die zu folgendem Schluss kommen: „Die Nicht-Berücksichtigung von Vermögen kann damit als einer der gravierendsten Einschränkungen und Schwächen von Maßen relativer Einkommensarmut bzw. relativen Einkommensreichtums gelten.“

⁴ In Kapitel I.4 werden zwar einige Grenzen der Aussagefähigkeit isolierter Indikatoren der Vermögensverteilung in zutreffender Weise angesprochen – z. B. die nur eingeschränkte Vergleichbarkeit der erfassten Vermögen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einerseits und selbständig Erwerbstätigen andererseits. Leider fließen derartige Überlegungen aber nicht in die empirischen Analysen ein.

⁵ Vgl. DIW et al. 2008, Kapitel III.6, S. 156-183.

⁶ Die Vernachlässigung von für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wesentlichen Differenzierungen der „Kernindikatoren“ ist möglicherweise der kontinuierlichen Ausweitung der einbezogenen Themenkomplexe geschuldet und sollte m. E. überdacht werden (vgl. Abschnitt I.1 dieser Stellungnahme).

⁷ Vgl. Becker 2016, Abschnitt 1.2.

Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende bei Festsetzung eines Niveaus von Regelleistungen, das weit unterhalb des Lebensstandards der untersten Einkommensgruppen liegt (Becker/Tobsch 2020, S. 18-22), der Lebenswirklichkeit in Deutschland also nicht entspricht. Zum anderen ist die mittlerweile sehr hohe Quote relativer Einkommensarmut auch auf den Rückgang der Arbeitslosigkeit (verringerte Betroffenenzahlen) und damit verbundene strukturelle Veränderungen in der verbliebenen Gruppe der (Langzeit-)Arbeitslosen zurückzuführen (Abgang der vergleichsweise „guten Risiken“ in Erwerbstätigkeit bzw. zumindest Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit). Letzterer Effekt wird sollte aber nicht zur Relativierung des Armutsproblems von Arbeitslosen angeführt werden. Vielmehr wird durch die Strukturänderung – höherer Anteil der Arbeitslosen ohne Anspruch auf ALG I – die gesellschaftliche Problematik der derzeitigen Berechnung des gesetzlichen Existenzminimums „wie durch ein Brennglas“ deutlicher. Dennoch wird dies im 6. ARB nicht thematisiert.

Neben der „Armutsrisikoquote“ wird zum Themenkomplex „Einkommens- und Vermögensverteilung“ im Teil B die so genannte „(erhebliche) materielle **Deprivation**“ auf Basis des EU-SILC (S. 52) aufgegriffen. Unter Deprivation wird das Fehlen bestimmter Güter bzw. Aktivitäten aus finanziellen Gründen verstanden, wobei den Befragten eine Liste von 9 Items vorgegeben wird. Es handelt sich also um einen gegenüber der Einkommensarmut eher direkten Indikator des materiellen Lebensstandards, der allerdings nicht eindeutig unter Aspekten relativer Armut interpretiert werden kann: Infolge der Konstanz der Item-Liste, deren Zusammenstellung ohnehin diskussionswürdig ist⁸, über mehrere Jahre werden insoweit gesellschaftliche Entwicklungen nicht berücksichtigt – das Ergebnis tendiert zu einem Indikator absoluter Armut. Wenn unter den Items, die mit dem im 6. ARB berichteten Deprivationsindex erfasst sind, das Fehlen eines Farbfernsehers, einer Waschmaschine, eines Telefons aufgelistet sind und derartige Ausstattungen zunehmend allgemeiner Standard sind, so ist der berichtete Rückgang der materiellen Deprivation m. E. kein Indiz für verbesserte Teilhabemöglichkeiten in den untersten Segmenten der Verteilung materieller Ressourcen und sollte nicht zur „Verharmlosung“ anderer Armutsindikatoren führen. Auf die begrenzte Aussagekraft des Indikators wird zwar im Anhang (S. 510) hingewiesen, nicht aber im Hauptteil des Berichts, auf den sich die meisten Interessierten konzentrieren.

Schließlich ist auch das Kapitel „Reichweite und Wirkungen der **bedürftigkeitsorientierten Sozialleistungen**“ (Kapitel I.6 des Berichts, S. 95-105) im Kontext der Beobachtung von Armut und Ausgrenzungsfahren einzubeziehen. Mindestsicherungsquoten sind zwar nicht sui generis als Armutsindikatoren zu interpretieren, da sie ja eigentlich materielle Armut verhindern sollen und eher auf Grenzen der vorgelagerten Systeme hinweisen – also z. B. auf Unterstützungsbedarf trotz verbesserter Arbeitsmarktsituation und trotz gestiegener Erwerbsbeteiligung von Frauen, die sich positiv auf Familieneinkommen sowie Altersrenten auswirken müsste. Angesichts des geringen Regelleistungsniveaus – sowohl im Vergleich mit der Grenze relativer Einkommensarmut⁹ als auch gegenüber untersten Quantilen der Einkommensverteilung¹⁰ – sind Gruppen mit Grundsicherungs- bzw. Sozialhilfebezugs derzeit aber als Teile der Armutspopulation einzuordnen. Der Bericht weist eine von 2015 bis 2019 (von 9,7% auf 8,3%) gesunkene Mindestsicherungsquote insgesamt und auch verringerte Zahlen von Leistungsbeziehenden nach dem SGB II (Grundsicherungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA)) nach. Dies wird als sehr günstige Entwicklung interpretiert (S. 97). Unerwähnt bleibt allerdings die Nichtinanspruchnahme zustehender Transfers bei einem großen Teil der Anspruchsberechtigten – die so genannte verdeckte Armut –, die nach zahlreichen vorliegenden Untersuchungen auf etwa zwei Fünftel der Berechtigten insgesamt geschätzt wird. Insofern wird der Begriff „Leistungsberechtigte“ im Bericht nicht korrekt verwendet, da mit der BA-Statistik nur ein Teil der Berechtigten erfasst, verdeckte Armut ausgeklammert ist. Die insoweit begrenzte Aussagefähigkeit der

⁸ Eine wichtige, bisher nicht thematisierte Frage wäre m. E. z. B.: „Können Sie sich eine Wohnungsgröße leisten, die Ihrer derzeitigen Haushaltsgröße bzw. Ihrer Familienplanung entspricht?“

⁹ DIW et al. 2008, S. 46-50; Becker 2019, S. 68.

¹⁰ Becker/Tobsch 2020, S. 18-22.

Grundsicherungsstatistik sollte in einem „Armuts- ...Bericht“ zumindest erwähnt werden, auch wenn der Effekt von Veränderungen der Nichtinanspruchnahme auf das Bild der Entwicklung der Zahl der Leistungsbeziehenden bisher nicht untersucht wurde. Ein weiterer Einfluss auf letzteres Bild ist bei der Interpretation zu berücksichtigen – die Setzung des Regelleistungsniveaus. Hierbei handelt es sich um eine politische Armutsgrenze, so dass sich normative Entscheidungen und spezielle Fortschreibungsregeln auf die Zahl der Leistungsberechtigten und auf die Zahl der Leistungsbeziehenden unmittelbar auswirken.

3. Verteilung nach sozialen Lagen

Eine wesentliche Neuerung gegenüber der bisherigen Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung ist die Einbeziehung des Konzepts von Olaf Groh-Samberg, welches er in Grundzügen bereits vor mehr als zehn Jahren publiziert (Groh-Samberg 2009) und seitdem weiterentwickelt und aktualisiert hat (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020). Ausgangspunkt war eine nahezu vernichtende Bewertung des Indikators „Einkommen“:

„Das Konzept der relativen Einkommensarmut kann weder das Ziel einer möglichst validen Messung von Armut erreichen, geschweige denn als ungleichheitssoziologisch durchdachtes Konzept von Armut gelten. Es ist ein statistischer, weitgehend bürokratischer Indikator der Ungleichverteilung von Einkommen im unteren Bereich, mit vielen Messfehlern behaftet und mit noch mehr „Ermessensspielräumen“ ausgestattet, die mit einer gewissen inneren Zwangsläufigkeit den statistischen Ämtern die Deutungshoheit (welche Äquivalenzskala? Median oder Mean? welche Schwelle?) überlassen. Die in der Armutforschung einhellig und beständig vorgebrachte Kritik an der alleinigen Verwendung einkommensbasierter Armutsmaße ist durchschlagend und braucht an dieser Stelle nicht nochmals wiederholt zu werden.“ (Groh-Samberg 2009, S. 272)

Vor dem Hintergrund dieser verbreiteten Kritik, die m. E. teilweise auf einem überzogenen Anspruch an die empirische Armutforschung beruht (Becker 2017) und zudem analog auch andere Indikatoren betrifft, hat Groh-Samberg einen multidimensionalen und längsschnittlichen Ansatz erarbeitet, der in der folgenden Übersicht skizziert ist. Das Konzept verfolgt mit der Berücksichtigung von Einkommen und Lebenslagen einen zunächst zweidimensional strukturierten Ansatz (Indikatorebenen I und II), wobei die zweite Dimension allerdings ein aus drei (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020) Teilindikatoren zusammengesetzter Index ist (in der Arbeit von 2009 wurden noch 4 Teilindikatoren einbezogen). Bei der Kategorisierung von sozialen Lagen bzw. Ableitung von Schichtgrenzen wird zweistufig vorgegangen. Zunächst werden für jede der beiden Dimensionen Schwellen gesetzt zwischen Armut, Prekarität und Wohlstand (vgl. die Fußnoten 1 bis 4 unter der Übersicht) – wobei beim Nettoäquivalenzeinkommen die heftig kritisierte relative Einkommensarmutsgrenze von 60% des Medians übernommen wird (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 36). Aus der Kombination der entsprechenden zweidimensionalen Zuordnungen von Individuen in fünf Panelwellen (ebd., S. 57) und teilweise unter Berücksichtigung auch der mittleren Einkommens- und Lebenslagen (ebd., S. 59) sowie von zeitlichen Verlaufstypen (ebd., S. 60 f.) werden schließlich sechs Typen von Armuts- bzw. Wohlstandslagen definiert bzw. „kondensiert“ (Grob-Typologie)¹¹.

¹¹ (verfestigte) Armut, Prekarität, untere Mitte, Mitte, Wohlstand, Wohllhabenheit (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 62).

Übersicht: Entwicklung einer Typologie sozialer Lagen (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020)

Inhaltliche und methodische Ausrichtung	
Zielsetzung	Typologie sozialer Lagen – zusammenfassende Beschreibung der Gesamtgestalt <i>materieller</i> Lebensbedingungen – als <i>ergänzendes</i> Element der Sozialberichterstattung (S. 34); Ziel einer Typologie sozialer Lagen ist nicht die Analyse von Mechanismen, sondern im Gegenteil die möglichst umfassende und summarische Beschreibung ihrer Effekte (S. 33).
Konzept, Perspektive	Multidimensionale und längsschnittliche Perspektive; zweistufige Architektur der Multidimensionalität (S. 31 f.); komplexer Ansatz, Überführung der Dimensionen in die Typologie erfolgt letztlich aber freihändig.
Dimensionen, Indikatoren und ihre Verknüpfungen	
Indikatorebene I	Stufe 1, eindimensional (finanzielle Ressourcen): Nettoäquivalenzeinkommen (in Relation zum Median); Zusammenfassung zu 5 Einkommensklassen ¹
Indikatorebene II	Stufe 2, dreidimensional: Lebenslagen, operationalisiert als Index, der sich zusammensetzt aus Teilindikatoren zu folgenden Bereichen: – Vermögen ² (absolutes Maß) – Wohnen ³ (relatives Maß) – Erwerbsintegration ⁴ (absolutes Maß); Den jeweils 5 Ausprägungen werden Werte von -2 über 0 bis + 2 zugeordnet (Annahme, dass es sich um metrische Variable handelt). Die Summe der Ausprägungen der drei Teilindikatoren führt zum Lebenslagen-Score (S. 47) und umfasst einen Wertebereich von -6 bis +6. Es erfolgt also eine Reduzierung von drei Dimensionen zu einem <i>eindimensionalen Index</i> , der letztlich auf <i>materielle Teilhabe</i> fokussiert ist. Die 13 Ausprägungen werden zu 5 Ausprägungen des Lebenslagen-Index zusammengefasst (S. 50, Abbildung 3.10, Spaltenüberschriften) von depriviert bis privilegiert.
Verknüpfung der Ebenen I und II	Kreuztabellierung der 5 Einkommensgruppen und der 5 Ausprägungen des zusammengefassten Lebenslagen-Indikators (S. 50).
Zeitlichkeit	Für sukzessive Fünfjahresperioden werden Durchschnittslagen gebildet sowie zeitliche Schwankungen bzw. Stabilitäten und stabile Inkonsistenzen identifiziert (S. 56-60); Letztere werden zu 6 Verlaufstypen zusammengefasst (S. 59) ⁵ .
Ableitung von Grenzen	Auf Basis der Matrix, die sich aus der Verknüpfung der Ebenen I und II ergibt erfolgt – zunächst freihändige Grenzziehung zwischen 6 multidimensionalen Lagen von Armut bis Wohlhabenheit neben einer „inkonsistenten Lage“ (S. 50), – anschließend für dieses querschnittliche Modell von Lagen eine komplexe Verbindung mit Durchschnittslagen und Verlaufstypen (S. 60 f., Grob-, Fein- und Standardtypologie), woraus letztlich 6 soziale Lagen freihändig gebildet werden (S.62).

¹ Einkommensarmut <60%, prekäre Einkommen 60-80%, mittlere Einkommen 80-120%, gehobene Einkommen 120-200%, Einkommens-Wohlhabenheit >200%.

² Bildung einer Proxy-Variablen aus zwei Indikatoren:

- Vermögenseinkommen (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 37, 4 Klassen)
- und Besitz von Betriebsvermögen, Wertpapieren, privaten Lebensversicherungen und/oder Bausparverträgen (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 38, dichotom);

Berücksichtigung von Verschuldung ist nicht möglich (S.32); die Untergrenze der obersten Vermögenseinkommensklasse ist mit 5.000 € gering; Darstellung der Ausprägungen der Teilindikatoren in einer Matrix, Grenzziehungen für 5 Ausprägungen des zusammengefassten Indikators; unterste Kategorie (kein Vermögen): keine Einkünfte aus Vermögen, keine Wertanlagen; oberste Kategorie (sehr hohes Vermögen): Vermögenseinkommen > 5.000 € und Besitz von Wertanlagen; Vergleich der Proxy-Variablen mit den Vermögensangaben der Jahre

2002, 2007, 2012 zeigt erhebliche Diskrepanzen insbesondere bei den unteren Ausprägungen der Proxy-Variablen (kein oder geringes Vermögen; Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 38 f.).

³ Ausgangspunkte sind zwei Teilindikatoren.

- Wohnfläche / Median der Wohnfläche der jeweiligen Haushaltsgröße (Ein-, Zwei-, Dreipersonenhaushalte, Haushalte mit 4 und mehr Personen; Berücksichtigung der Personenzahl bei letzterer Gruppe unklar), differenziert nach 4 Gemeindegrößenklassen (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 40 f.); Referenzwerte werden wegen teils geringer Fallzahlen mit Median-Regression berechnet, dann werden – analog zu den Einkommensklassen – fünf Gruppen gebildet;
 - Anzahl der Räume (ab 6 qm, ohne Küche und ohne Bad) in Abhängigkeit der Haushaltsgröße, Reduzierung zu 5 Ausprägungen von Anzahl der Räume < Personenzahl bis Anzahl der Räume > Personenzahl + 2;
- Darstellung der Ausprägungen der Teilindikatoren in einer Matrix, Grenzziehungen für 5 Ausprägungen des zusammengefassten Indikators; unterste Kategorie (sehr beengt): Wohnfläche < 66% des Medians und Anzahl der Räume höchstens Personenzahl + 1; oberste Ausprägung (sehr geräumig): Wohnfläche > 166% des Median und Anzahl der Räume mindestens gleich Personenzahl (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 41 f.).

⁴ Leitendes Kriterium ist die finanzielle Unabhängigkeit durch Erwerbsarbeit; eine erwerbsfähige Person gilt als finanziell unabhängig, wenn ihr jährliches Bruttoerwerbseinkommen oberhalb der Armutsrisikogrenze für einen Single-Haushalt liegt (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 43). Um eine Klassifikation der Erwerbsintegration eines Haushalts vornehmen zu können, müssen Konstellationen von Erwerbsformen einzelner Haushaltsmitglieder berücksichtigt werden. Die Vorgehensweise ist komplex (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 43 f. und Anhang I, S. 177) und führt zu 5 Ausprägungen von erwerbsarm (erwerbslos oder bei Erwerbstätigkeit finanziell nicht unabhängig, bei Paarhaushalten gilt dies für beide Partner*innen) bis erwerbsreich (finanziell unabhängig und unbefristet beschäftigt, bei Paarhaushalten gilt dies für beide Partner*innen), ergänzt um die Ausprägung als regulärer Nichterwerbstätigen-Status (Ausbildung, Studium oder Rente).

⁵ Stabilität, Fluktuation, Abstieg, Aufstieg, Schwankung, Inkonsistenz.

Mit dem anspruchsvollen und ausgereiften Konzept von Groh-Samberg, Büchler und Gerlitz wird Forderungen entsprochen, die seit Jahrzehnten an die Armuts- bzw. Verteilungsforschung gerichtet werden. Dies betrifft sowohl die Berücksichtigung von mehreren Dimensionen materieller Teilhabe als auch die Einbindung von zeitlichen Verläufen in einen Indikator. Die Ergebnisse sind hochinteressant und alarmierend. So wird im 6. Armuts- und Reichtumsbericht festgestellt, dass „es einen langfristigen Trend der Stärkung der Ränder gab“ (S. 138), dass sowohl „die unterste soziale Lage „Armut“ als auch die oberste Lage „Wohlhabenheit“ ... von Anteilswerten von jeweils 4 Prozent auf 11 bzw. 9,1 Prozent gestiegen“ sind (S. 139) und dass der „langfristige Anstieg der Ränder der Verteilung ... zu Lasten der breiten Lage der „Mitte““ ging (Verminderung des Anteils von 49 Prozent auf 37 Prozent; ebd.). Von besonderer gesellschaftspolitischer Brisanz sind auch die Ergebnisse zur sozialen Mobilität (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 150):

„In Deutschland kommt es über die letzten 34 Jahre zu einem signifikanten Rückgang von Aufstiegsmobilität. Er ist besonders stark für die Lage der Armut, aber auch für Prekarität, Armut-Mitte und auch noch für die untere Mitte ausgeprägt. Aus diesen unteren Lagen in höhere Lagen aufzusteigen wird im Beobachtungszeitraum sukzessive schwieriger. Für Lagen oberhalb der Mitte gilt dieser Trend allerdings nicht oder bestenfalls nur noch ganz schwach.“

Zudem zeigt sich generell eine sehr geringe Aufstiegsmobilität bei Kindern, die in Armut aufgewachsen sind: Von den 12- bis 16-Jährigen in einer Armutslage gelangen bis zum Alter von 27 bis 31 Jahren nur 8% in eine mittlere Lage, alle anderen verbleiben darunter, 40% leben auch als junge Erwachsene in Armut (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 154 f.).

Die zentralen Ergebnisse der Studie von Groh-Samberg, Büchler und Gerlitz gehen mit der vorgelegten Spezifizierung bzw. Differenzierung über bisherige Arbeiten hinaus; sie sind hinsichtlich der Tendenzen von Verteilungsentwicklung und Mobilität allerdings nicht grundsätzlich neu. Bereits in früheren Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung bzw. in den zugrunde liegenden Expertisen wurde beispielsweise eine Verfestigung von Armut festgestellt; dieser Trend ergibt sich auch aus der Quote der dauerhaften Armut¹² auf Basis der relativen Einkommensarmutsgrenze im aktuellen

¹² Die Person lebt aktuell und in zwei der drei Vorjahre unterhalb der relativen Einkommensarmutsgrenze.

Bericht – sie hat sich von 5% im Jahr 1995 auf 10% im Jahr 2017 verdoppelt (S. 501; SOEP-Ergebnis). Die aus dem einfachen Indikator häufig abgeleiteten Schlüsse werden also mit den Ergebnissen auf Basis der Typologie sozialer Lagen tendenziell bestätigt. Ähnliches gilt für die Empirie zur Mehrdimensionalität (Kumulation von Einkommensarmut mit weiteren Unterversorgungslagen) sowie zur sozialen Mobilität in früheren Forschungsarbeiten und Armuts- und Reichtumsberichten.

Die mit der obigen Übersicht skizzierte Herleitung der Typologie sozialer Lagen zeigt aber auch, dass das komplexe Konstrukt mit der Gefahr intransparenter Ergebnisse verbunden ist und der Einfluss der vielfältigen normativen bzw. pragmatischen Setzungen – Auswahl der (Teil-)Indikatoren der Ebenen I und II und deren Ausprägungen, Definition von Grenzwerten (vgl. die Übersicht) – verborgen bleibt. Zu letzterem Aspekt hat Groh-Samberg in seiner früheren Arbeit selbst eingeräumt, dass „ein gewisser Spielraum der Willkür bleibt“ (Groh-Samberg 2009, S. 167). Beispielhaft für dieses Problem ist das mit 11% vergleichsweise geringe Niveau der aus der neuen Typologie folgenden Armutsquote (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 64.); demgegenüber ergab sich aus der Präsentation beim ersten Workshop zur Vorbereitung des 6. ARB (2019) auf der Basis etwas anderer Grenzziehungen beim Lebenslagen-Index eine höhere Quote (14%). Auch aus einem alternativen, methodisch ganz anderen Verfahren der Grenzfindung – der latenten Klassenanalyse¹³ – folgt eine höhere Armutsquote (16,4%; ebd., S. 52 ff.).

Mit dem multidimensionalen und längsschnittlichen Ansatz wird also keineswegs allen Einwendungen gegen die „klassischen“ Indikatoren der Armuts- und Reichtumsforschung begegnet.

- Auswahl und Gewichtung der Teilindikatoren kann unterschiedlich erfolgen, sie sind nicht logisch ableitbar – auch hier resultiert also letztlich ein „Problem der Beliebigkeit“, welches der traditionellen Armutsforschung angelastet wird. Da die relative Einkommensarmut als Teilindikator in das Konzept einfließt, bleibt auch das diesbezügliche „Problem der Beliebigkeit“ virulent.
- Wenn jeder der Teilindikatoren Messfehlern und Unschärfen unterliegt, bleibt offen, ob sich insgesamt Kompensations- oder Kumulationseffekte ergeben.

Insoweit ist der konzeptionelle Ansatz zwar vielversprechend, die Konkretisierung aber zumindest diskussionswürdig – hier sollte „das letzte Wort“ noch nicht gesprochen sein.

4. Daseinsvorsorge und Infrastruktur

Als neue Thematik wurde mit dem 6. ARB die „Gesellschaftliche und regionale Bedeutung der Daseinsvorsorge und der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastruktur“ (Kapitel IV) aufgegriffen. Was damit unter dem Aspekt der Bedeutung für „Lebensqualität und Entwicklungsmöglichkeiten der Menschen“ gemeint ist, wird einleitend aufgezählt (S. 166 f.) und für die empirisch ausgerichtete Analyse pragmatisch eingeschränkt auf Bereiche, „deren Nutzung auf individueller Ebene quantifiziert werden konnte“ (S. 168): „Schul- und Hochschulbesuche, die Inanspruchnahme von Betreuungsleistungen und Kulturangeboten, sozialer Wohnungsbau sowie das Vorhandensein eines weitgehend solidarisch finanzierten Gesundheitssystems“. Die entsprechenden „Realtransfers“ wurden monetarisiert, also „als geldwerte Vorteile behandelt und dem Nettoeinkommen zugerechnet“ (ebd.), und zwar durch Verteilung der „Gesamtausgaben für diese Angebote ... auf die Haushalte ..., die sie nutzen“ (ebd.). Die Problematik dieses einfach operationalisierten Ansatzes einer partiellen Budgetinzipien offenbart sich mit der Interpretation der Ergebnisse – sie würden anzeigen, „inwieweit auch mit dem Vorhandensein oder der Inanspruchnahme von Daseinsvorsorge Verteilungswirkungen

¹³ Dabei handelt es sich hinsichtlich der Aggregation von Teilindikatoren um ein rein statistisches Verfahren der Clusterung. Dieses ist wiederum unter einem anderen Gesichtspunkt problematisch: Armut und Reichtum sind theoretisch-normative Konstrukte und von daher nicht scheinbar objektiv mit deskriptiver Statistik abzugrenzen. Die Fragwürdigkeit der vorgelagerten Entscheidungen über einbezogene Dimensionen materieller Teilhabe und der entsprechenden Merkmalsausprägungen betrifft aber auch die latente Klassenanalyse.

verbunden sind“ (ebd.). Dieses Verständnis der Berechnungen greift mindestens in zweifacher Hinsicht zu kurz:

- Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen umfassen wesentlich mehr Elemente als im ARB bzw. in der zugrunde liegenden Studie berücksichtigt werden konnten. Die ausgeklammerten Bereiche – z. B. die öffentliche Sicherheit, das Rechtssystem, Verkehrswege insgesamt – könnten nach einer schichtspezifischen Vorteilsberechnung anderen Gruppen zugerechnet werden als die im ARB einbezogenen Teile der „Daseinsvorsorge“.
- Die Zurechnung der speziellen öffentlichen Ausgaben (für Investitionen und laufende Nutzungskosten) auf Individuen vernachlässigt den meritorischen Charakter der entsprechenden Güter, mit denen Bedarfe gedeckt werden, die im individuellen *und* im öffentlichen Interesse sind. Weil Angebot und Nachfrage bei privater Finanzierung nicht hinreichend wären, insoweit also ein „Marktversagen“ die gesellschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten ausbremsen würde, ist die Finanzierung über den Staatshaushalt ökonomisch sinnvoll. Damit ist aber auch die vorgenommene Individualisierung der „Kosten“ nicht angebracht. Beispielhaft sei die Differenzierung der zugerechneten Leistungen des Gesundheitssystems erwähnt: Demnach „profitieren“ Frauen im gebärfähigen Alter vergleichsweise stark („Versicherungsprinzip“; S. 168) – obwohl die Männer der entsprechenden Altersgruppe gleichermaßen durch die gesetzliche Krankenversicherung entlastet werden (sie müssten im fiktiven Referenzsystem der privatwirtschaftlich organisierten Versicherung die Beiträge zumindest teilweise mittragen). Letztlich betrifft aber die natürliche Reproduktion das gesamtgesellschaftliche Fundament, was mit der Vorteilsberechnung im ARB vernachlässigt wird. Ähnliches gilt z. B. auch für Realtransfers des Bildungswesens, da sie für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und somit nicht nur für die das Schul- und Hochschulsystem nutzenden Individuen, sondern für die Gesellschaft insgesamt bedeutsam sind.

Abgesehen von diesen grundsätzlichen Einwänden gegen das eng und partiell ausgerichtete Analysekonzept bleibt die konkrete Vorgehensweise unklar. Sie wird dahingehend skizziert, dass aus der Summe der geldwerten Vorteile des Haushalts und dem Nettoäquivalenzeinkommen ein erweitertes Haushaltseinkommen berechnet wird, das „die Bewertungsgrundlage der Umverteilung erweitert“ (S. 169). Wie können eine Einkommenskomponente, der der Haushalt als Bezugseinheit zugrunde liegt, und eine personenbezogene Größe – also Größen mit verschiedenen Bezugseinheiten – summiert werden? Die Darstellungen der Durchschnittsbeträge nach Einkommensdezilen (S. 171)¹⁴ und der Quoten der Inanspruchnahme des Hochschulsystems nach sozialen Lagen (S. 172) beziehen sich offensichtlich auf Haushaltsgruppen, aber wie die Verteilungskennziffern für das erweiterte Haushaltseinkommen berechnet werden (Ausführung auf S. 171 unten), ist nicht verständlich.

Trotz der methodischen Kritikpunkte sind einige Ergebnisse, insbesondere die des Kapitels „Realtransfers und Einkommen im Lebensverlauf“ sowie die regionalen Cluster der Anbindung an öffentlichen Nahverkehr (S. 177 f.), sehr interessant. Ihre Interpretation im Sinne einer Umverteilung ist allerdings nicht nur wegen der oben bereits genannten Kritikpunkte äußerst zweifelhaft: Ohne die untersuchten Realtransfer würden wir in einer völlig anderen Welt leben – insbesondere auf einem anderen Wohlstandsniveau mit anderer Verteilung der Primäreinkommen –, den Darstellungen liegt aber eine weitestgehende *ceteris paribus*-Annahme zugrunde. Damit ist die implizit verwendete Referenzsituation fern jeglichen Realitätsbezugs. Auch wenn die Unterstellung eines Null-Budgets für den jeweils untersuchten Bereich der öffentlichen Haushalte die gängige Praxis in Umverteilungsanalysen ist, sind daran anknüpfende weitreichende Interpretationen m. E. nicht sinnvoll. Statt die Daten zur Inanspruchnahme von öffentlichen Dienstleistungen und Infrastruktur in die Umverteilungsdebatte einzuführen, wäre eine Erweiterung um Aspekte der Unterversorgungsdebatte interessant, also ein Überblick über beispielsweise Schwimmbadschließungen, fehlende Sport- und Freizeitangebote, Einrichtungen des Gesundheitssystems.

¹⁴ Ob sich die Dezilsverteilung auf das Nettoäquivalenzeinkommen oder auf das – wie auch immer berechnete – erweiterte Haushaltseinkommen bezieht, ist unklar.

5. „Wirkungsanalysen“, Darstellung und Bewertung politischer Maßnahmen bzw. Möglichkeiten durch die Bundesregierung

Nicht nur die Realtransfers, sondern auch monetäre Transfers werden im Bericht an mehreren Stellen als Umverteilung bzw. im Kontext von Wirkungsanalysen interpretiert, z. B. bei der Analyse relativer Einkommensarmut (S. 51):

„Bei der Berechnung der Armutsrisikoquote sind Sozialtransfers bereits berücksichtigt. Diese reduzieren die Armutsrisikoquote mitunter erheblich, insgesamt bis zum Jahr 2017 um rund ein Drittel.²⁹ Besonders profitieren Kinder, deren Quote je nach Datenquelle um mehr als die Hälfte niedriger lag als in einer hypothetischen Situation ohne Sozialtransfers, in der die Armutsrisikoquote von Haushalten mit Kindern in den meisten Konstellationen überdurchschnittlich hoch gewesen wäre.“

Dieser Sichtweise stehen die im vorhergehenden Abschnitt erläuterten Einwände analog. Die fiktive Gesellschaft ohne monetäre Sozialtransfers hätte eine andere Bevölkerungsstruktur, wegen der verringerten Binnennachfrage ein stark reduziertes BIP mit anderer Verteilung der Primäreinkommen, einige Menschen wären verhungert oder erfroren ... Die Ausführungen im Bericht zur Reduzierung des Armutsrisikos durch Sozialtransfers beruhen also auf einem Vergleich mit einer realitätsfernen Referenzsituation. Nach dem für Umverteilungsanalysen entwickelten Konzept der differentiellen Budgetinzidenz müsste zunächst ein konkretes Referenzsystem – z. B. mit einem minimalistischen Transfersystem¹⁵ – entworfen werden, um auf dieser Basis die Effekte des faktischen Staatsbudgets ermitteln zu können.

Auf die begrenzte Aussagekraft der im Bericht vorgestellten Wirkungsanalysen – die einem durchaus verbreiteten Ansatz folgen – sollte zumindest bei der Interpretation hingewiesen werden. Unter Berücksichtigung der konzeptionellen Fiktion der „Armutsrisikoquote ohne Sozialtransfers“ sind insbesondere die Veränderungen über die Zeit aufschlussreich. Wie aus dem Tabellenanhang ersichtlich, ist die „Reduktion des Armutsrisikos durch Sozialtransfers“ rückläufig. Nach Ergebnissen des SOEP wurde die Quote im Jahr 2000 um 40%, im Jahr 2017 nur um 29% verringert (S. 497). Nur für die Gruppe der Alleinerziehenden zeigt sich ein gegenläufiger Trend. Demgegenüber hat sich die dargestellte Reduktion der Quote relativer Armut durch monetäre Transfers bei den Arbeitslosen von 40% (2000) auf 20% (2017) halbiert. Darauf wird im Bericht nicht eingegangen. Ursachen für diese Entwicklung wurden bereits in Abschnitt 2 dieser Stellungnahme erörtert.

Unter den im Bericht aufgeführten Maßnahmen der Bundesregierung finden sich auch jüngste Neuermittlung der Regelbedarfe (S. 110) und die Erhöhungen des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags im Einkommensteuerrecht (S. 112). Damit werden allerdings lediglich verfassungsrechtliche Vorgaben erfüllt, so dass es sich insoweit nicht um eine politische Gestaltung handelt. Demgegenüber werden tatsächliche Gestaltungsoptionen nicht erwähnt. Dies betrifft insbesondere das derzeit diskutierte Konzept der Kindergrundsicherung und eine Regelleistungsbemessung, die nicht auf die verfassungsrechtlich noch geduldete Minimallösung beschränkt ist. Trotz des im Bericht aufgezeigten Ausmaßes von Armut einerseits und Reichtum andererseits werden also keine grundlegenden Reformen angedacht. Dies ist vermutlich auch eine Folge der Dominanz fiskalpolitischer Grundsatzentscheidungen, nach denen zusätzliche Steuern (z. B. die Wiedereinsetzung der Vermögenssteuer) oder moderate Steuererhöhungen (z. B. Anhebung des Spitzensteuersatzes und progressive Gestaltung der oberen Tarifzone der Einkommensteuer) zur Finanzierung gesellschaftlicher Aufgaben abgelehnt

¹⁵ Auch eine derartige Umverteilungsanalyse würde auf weit reichenden ceteris paribus-Annahmen basieren, die mit dem Referenzsystem verbundenen mikro- und makroökonomischen Konstellationen also vernachlässigen (müssen). Die Annahmen wären aber nicht so „heroisch“ wie bei Bezugnahme auf ein System ohne jegliche Transfers.

werden. Dahingehend lässt sich jedenfalls der Hinweis auf die „gegebenen verfügbaren Mittel“ in Fußnote 1 auf S. 20 interpretieren. Letztlich setzt die Bundesregierung insbesondere auf (Weiter-)Bildung und „auskömmliche Beschäftigung“ (S. 21) als wirksamste Mittel gegen Armut und große Ungleichheit. Die Bedeutung von entsprechenden Maßnahmen ist unstrittig. Ein derart fokussiertes Konzept ist allerdings nicht hinreichend. Beispielsweise können nicht alle Menschen gleichermaßen die auf dem Arbeitsmarkt nachgefragten Fähigkeiten entwickeln. Zudem ist in manchen Lebenssituationen eine temporäre Reduzierung der Erwerbstätigkeit notwendig (z. B. im Interesse eines Kindes), und schließlich sind besondere Betroffenheiten von wirtschaftlichem Strukturwandel, konjunkturellen Einbrüchen und Sonderentwicklungen – auch infolge einer Pandemie – mit monetären Transfers abzufedern. Bei der derzeitigen Pandemie hat sich das Kurzarbeitergeld, also eine klassische arbeitsmarktpolitische Maßnahme, als sehr erfolgreich erwiesen; für diejenigen ohne entsprechende Ansprüche oder mit zu geringem Anspruch sollte aber ein realistisch ermitteltes Grundsicherungsniveau als letztes Auffangnetz wirken.

II. Anmerkungen zu den Anträgen

Angesichts der in Teil I skizzierten Ergebnisse des 6. ARB umfasst der **Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** (Drucksache 19/30394) eine Vielzahl von zielführenden Maßnahmen. Wie mit dem Titel „Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken“ angedeutet, zieht die Fraktion aus dem 6. ARB die Konsequenz, dass ein „Weiter so“ die Probleme nicht beheben kann. Positiv hervorzuheben ist, dass der Antrag nicht einseitig auf nur eine Strategie ausgerichtet ist. Vielmehr werden die komplementären Beziehungen zwischen verschiedenen Teilhabe- bzw. Maßnahmenbereichen berücksichtigt, indem Reformen auf verschiedenen Ebenen gefordert werden.

- Zunächst werden ein neues Konzept für die Regelbedarfsermittlung und der Umsetzung des Grundsicherungsziels sowie die Einführung einer Kindergrundsicherung vorgeschlagen.
- Weitere Forderungen beziehen sich auf die Absicherung von Lebensrisiken im Rahmen der Sozialversicherung, die auch zu einer Verringerung von Ansprüchen an das letzte Netz der Grundsicherung bzw. Sozialhilfe führen würden.
- Daneben sieht der Antrag zahlreiche arbeitsmarktpolitische Initiativen vor, die z. B. Tariflöhne, den Mindestlohn, prekäre Beschäftigungsverhältnisse, die Gleichstellung von Frauen, Qualifikationsansprüche, die Arbeitsvermittlung, sowie Möglichkeiten der Erwerbsteilhabe von Menschen mit Behinderungen betreffen. Parallel dazu soll die Unterstützung von Ausbildung, Bildung und Weiterbildung verbessert werden, sowohl durch monetäre Transfers als auch durch Rechtsansprüche und Infrastruktur.
- Auch das große Problem der Wohnungsnot wird aufgegriffen, zu dessen Eindämmung neben einer Stärkung des sozialen Wohnungsbaus und Weiterentwicklung der Mietpreisbremse Reformen des Wohngeldes und der Grundsicherung sowie ein gemeinsames Vorgehen der Gebietskörperschaften gegen Wohnungs- und Obdachlosigkeit gefordert werden.
- Hinsichtlich der Mobilitätsanfordernisse sieht der Antrag insbesondere Handlungsbedarf beim öffentlichen Nahverkehr und beim Ausbau von Rad- und Fußwegen.

Für die andere Seite des Staatshaushalts – die Einnahmenseite – werden ebenfalls Reformen vorgeschlagen. Mit der skizzierten Änderung des Einkommensteuertarifs, der Wiedereinbindung von Kapitaleinkommen in die progressive Besteuerung (Abschaffung der Abgeltungssteuer), der Finanztransaktions- und Vermögenssteuer würden sowohl die Ungleichheiten der Einkommens- und Vermögensverteilung vermindert als auch Finanzierungsquellen für die anstehenden Aufgaben erschlossen – die Antragstellenden beschränken sich also nicht auf die im Status quo „gegebenen verfügbaren Mittel“,

die von der Bundesregierung vorab als begrenzendes Element für jegliche Maßnahmen angeführt werden (6. ARB, S. 20, Fußnote 1).

Die Fraktion hat mit ihrem Antrag zu einem breit angelegten Programm aufgefordert, das den mit dem 6. ARB aufgezeigten gesellschaftlichen Herausforderungen gut entspricht. Es würde an dieser Stelle zu weit führen, alle einzelnen Punkte zu kommentieren; dies wäre auch wenig sinnvoll, da die Forderungen zwar die Richtung der als notwendig erachteten Reformen aufzeigen, aber nur wenige konkrete Details umfassen. Deshalb werden hier lediglich beispielhaft einige offene Punkte genannt.

- Hinsichtlich der Grundsicherung ist nicht offenkundig, was mit der angeregten schrittweisen Anhebung auf ein existenzsicherndes Niveau gemeint ist und wie weit die Hinzuverdienstmöglichkeiten verbessert werden sollen.
- Wie die Grundsicherung für Studierende und Auszubildende ausgestaltet werden sollte, bleibt unklar.
- Wie die Mietpreisbremse effektiver gestaltet werden und wie weit die Verbesserung des Wohngeldes gehen sollte, muss spezifiziert und diskutiert werden. Ergänzend sollte die Fraktion m. E. auch die Bodenpolitik und die Eindämmung der Bodenspekulation einbeziehen.
- Die Einbeziehung aller Selbständigen in die Arbeitslosenversicherung, die m. E. grundsätzlich sinnvoll wäre, ist mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, insbesondere bei Selbständigen mit stark schwankender Arbeitsauslastung bzw. unsteten Einkommen. Dazu muss ein konkretes Konzept entwickelt werden.
- Ob der geforderte Rechtsanspruch auf Weiterbildung ein gangbarer Weg ist, hängt m. E. davon ab, ob eine angemessene Ausarbeitung von Bedingungen gelingt, die die Belange aller Arbeitsmarktbeteiligten – auch der Kleinbetriebe – berücksichtigt.

Bereits mit diesen wenigen Anmerkungen wird deutlich, dass dem Forderungskatalog zunächst vertiefende Arbeiten zur Operationalisierung folgen müssten, die dann im Detail zu diskutieren wären. Das vorgelegte Papier ist m. E. aber richtungsweisend. Denn die skizzierten Handlungsfelder sind geeignet, Armut und Ausgrenzung zu vermindern und dem Auseinanderdriften der Pole der Verteilung entgegenzuwirken.

Der **Antrag der Fraktion DIE LINKE** (Drucksache 19/30388) ist anders ausgerichtet, indem zunächst einige Punkte der Vorgehensweise im 6. ARB kritisiert, danach „besorgniserregende Entwicklungen“ angesprochen und schließlich einige Forderungen gestellt werden. Dazu können im gegebenen Rahmen nur wenige Anmerkungen erfolgen.

- Mit der Kritik an der Typologie sozialer Lagen wird zurecht auf die zweifelhaften normativen Setzungen hingewiesen, die auch in dieser Stellungnahme unter I.3 thematisiert sind.
- Auch die von der Fraktion kritisierte Vernachlässigung der verdeckten Armut im 6. ARB entspricht entsprechenden Passagen in dieser Stellungnahme (s. o. unter I.2).
- Darüber hinaus wird auf eine weitere „Leerstelle“ verweisen, nämlich auf die fehlende Analyse des Zusammengangs von Armut und Migrationsgeschichte, sowie die Beteiligung armutsbetroffener Menschen gefordert – Letzteres wird auch im Antrag der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen angemahnt.
- Für die Mindestsicherung wird ein konkretes Niveau von 1.200 € – vermutlich einschließlich der Kosten der Unterkunft – gefordert. M. E. sollten aber zunächst Kriterien für die Ableitung des soziokulturellen Existenzminimums erörtert und die Gefahren infolge einer Pauschalierung von Wohn- und Heizkosten berücksichtigt werden.
- Die arbeitsmarktpolitischen Forderungen ähneln Teilen der diesbezüglichen Vorschläge der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen und sind m. E. zielführend (Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns, Eindämmung prekärer Beschäftigungsverhältnisse, Stärkung der Tarifbindung).
- Auch in der sehr allgemein formulierten Forderung nach einer steuerlichen Entlastung niedriger und mittlerer Einkommen und einer stärkeren Besteuerung von hohen Einkommen und

Vermögen sind Schnittstellen mit Vorstellungen der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen erkennbar. M. E. sind derartige Reformen angebracht.

Der **Antrag der Fraktion der AfD** (Drucksache 19/30403) bemängelt in Teil I zunächst die erst zum Ende der Legislaturperiode erfolgte Vorlage des 6. ARB und kritisiert im Weiteren die Bundesregierung mit Verweis auf Zahlen, die nicht immer nachvollziehbar sind oder in undurchsichtiger Weise interpretiert werden. Beispielsweise wird der im 6. ARB aufgezeigte Anstieg der realen Nettoäquivalenzeinkommen um 8% als „Uminterpretation“ von Daten bezeichnet, weil der Reallohnindex kaum gestiegen sei; dieser Vorwurf ist jedoch unsachlich, weil hier „Äpfel mit Birnen verglichen“ werden. Die im Teil II des Antrags enthaltenen Forderungen sind m. E. z. gr. T. nicht zielgerecht („Steuer- und Abgabenbremse“), zu allgemein gehalten („Ermöglichung des Vermögensaufbaus“) und beruhen sogar auf kontrafaktischen Behauptungen („konsequente Streichungen von ideologischen Politikmaßnahmen, beispielsweise in der Migrations-, Klima- und EU-Politik“). Insofern erübrigt sich eine weitere Kommentierung.

Riedstadt, den 16. Juni 2021

Literatur

Becker, Irene (2016): Einkommen und Vermögen: Trend zu mehr Ungleichheit hält an, in: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.), Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen, Dritter Bericht zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland, Bertelsmann Verlag, <https://www.wbv.de/soeb>.

Becker, Irene (2017): Kritik am Konzept relativer Armut – berechtigt oder irreführend? WSI-Mitteilungen, Heft 2/2017, S. 98-107.

Becker, Irene (2019): Existenzsicherung und Armut(sforschung). In: Berlit, Uwe-Dietmar, Wolfgang Conrads, Andreas Kurt Pattar (Hrsg.), Existenzsicherungsrecht, Handbuch, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 58-73.

Becker, Irene, Verena Tobsch (2020): Ermittlung der „Grünen Garantiesicherungs-Regelbedarfe“. Bericht zum Gutachtensauftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. Empirische Verteilungsforschung und INES Berlin: Riedstadt und Berlin, mimeo.

DIW Berlin, ZEW, Richard Hauser, Irene Becker (2008): Integrierte Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung. Abschlussbericht zur Studie für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn.

Groh-Samberg, Olaf (2009): Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstruktur. Zur Integration multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektiven. VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.

Groh-Samberg, Olaf, Theresa Büchler, Jean-Yves Gerlitz (2020): Soziale Lagen in multidimensionaler Längsschnittbetrachtung. Lebenslagen in Deutschland, Begleitforschung zum sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, soium, Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Universität Bremen.

Schriftliche Stellungnahme

Dr. Maximilian Stockhausen, Köln

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Juni 2021 zum

- a) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Martinichert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Lehren aus dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30403
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Schutz vor Armut und Ausgrenzung garantieren – Konsequenzen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30388
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken - BT-Drucksache 19/30394

siehe Anlage

Stellungnahme

6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages

Dr. Maximilian Stockhausen

Berlin, 17.6.2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Arbeitsmarkt	4
2 Einkommen	4
3 Vermögen	6
4 Soziale Lagen	8
5 Soziale Mobilität	9
6 Subjektive Wahrnehmung	10
7 Verteilungsfolgen der Corona-Pandemie	11
Literatur	12

Zusammenfassung

Mit dem 6. Armuts- und Reichtumsbericht (ARB) kommt die Bundesregierung ihrer gesetzlichen Verpflichtung nach zur Mitte einer jeden Legislaturperiode dem Deutschen Bundestag Bericht über fundamentale Kennzahlen zur **Entwicklung von Armut und Reichtum** in Deutschland zu erstatten. In dieser Legislaturperiode hat sich die Veröffentlichung des Berichts anlässlich des Auftretens des Coronavirus SARS-CoV-2 verzögert. Diese Verzögerung ermöglichte, erste Erkenntnisse zu den **Verteilungsfolgen der Corona-Pandemie** in den Berichtsentwurf aufzunehmen, wenngleich bislang vorliegende Ergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren sind, da die pandemische Lage nicht beendet ist und langfristige Folgen für die Verteilung von Einkommen und Vermögen erst in künftigen Berichten analysiert werden können.

Der Schwerpunkt des 6. ARB liegt in der Dokumentation der Entwicklung der Einkommen und Vermögen in den Jahren vor Ausbruch der Corona-Pandemie. Im Kern beschreibt der Bericht eine **Fortsetzung der positiven Entwicklung** fundamentaler Kennzahlen des Arbeitsmarkts, der Einkommen sowie der Vermögen, die sich bereits im vorherigen ARB abgezeichnet hat. Der 6. ARB konstatiert, dass sich die **Ungleichheit der verfügbaren Haushaltseinkommen** seit 2005 nahezu nicht verändert hat. Dieser Befund wird durch eigene Analysen sowie Dritter bestätigt (siehe unter anderem Niehues/Stockhausen, 2020a oder Grabka, 2021). Auch die **Nettovermögensungleichheit** hat sich seit der Finanzkrise 2007 nicht weiter erhöht, auch wenn sie gegenüber den 1990er Jahren – ähnlich wie die Einkommensungleichheit – höher ausfällt. Angesichts der gesellschaftlichen Herausforderungen durch die Finanzkrise 2007/2008 sowie durch die Flüchtlingszuwanderung kann die **Stabilisierung des sozialen Gefüges bei durchschnittlich steigenden Realeinkommen aller Einkommensgruppen** als positiv bewertet werden.

Als kritisch wird das weiterhin überdurchschnittlich hohe **Armutsrisiko** von Arbeitslosen, Alleinerziehenden und Menschen mit einem Migrationshintergrund erachtet. Aber auch in diesen drei Gruppen zeigt sich zumindest seit 2015 keine weitere Zunahme im jeweiligen Armutsrisiko und die absolute **Zahl der Arbeitslosen** konnte in den Jahren vor der Corona-Pandemie erheblich reduziert werden. Zudem wird im 6. ARB festgestellt, dass knapp die Hälfte der von relativer Armut bedrohten Menschen im Zeitraum zwischen 2006 und 2016 den Niedrigeinkommensbereich nach spätestens fünf Jahren wieder verlassen haben. Zudem ist im gleichen Zeitraum eine **erhebliche Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit** zu beobachten gewesen. Ein Erfolg, der sich im 5. ARB noch nicht so deutlich abzeichnete und der auf die günstige Beschäftigungsentwicklung zurückzuführen sein dürfte. Zwischen 2010 und 2019 ist der Anteil derjenigen ebenfalls beinahe kontinuierlich gesunken, die unter (erheblichen) **materiellen Entbehrungen** litten.

Fragen der **sozialen Mobilität** waren ein weiterer Schwerpunkt des 6. ARB sowie die Vermessung **sozialer Lagen** mithilfe eines neu entwickelten multidimensionalen Ansatzes, der neben Einkommen auch das Vermögen (abgeleitet aus Vermögenserträgen), die (relative) Wohnsituation sowie Formen der Erwerbstätigkeit berücksichtigt. Die Betrachtung verschiedener Dimensionen stellt eine sinnvolle Ergänzung einer isolierten Einkommensbetrachtung dar. Der vorliegende Ansatz ist jedoch in seinem Aufbau relativ komplex und zumindest mit Blick auf die Ergebnisse der jährlichen Querschnitte vergleichbar mit der alleinigen Betrachtung der Ein-

kommensentwicklung. Durch die Aggregation der unterschiedlichen Dimensionen gehen jedoch Informationen zu den Ursachen möglicher Benachteiligungen „verloren“, die jedoch für eine gezielte Bekämpfung dieser Problemlagen erforderlich sind, insofern hier Handlungsbedarf bestünde. Kritisch hebt der Bericht außerdem vor, dass **dauerhafte oder wiederholte Armutsgefährdungslagen** gegenüber den 1990er Jahren tendenziell zugenommen haben und dies mit einer geringeren Aufstiegsmobilität aus unteren Einkommenslagen einhergeht. Eigene Untersuchungen bestätigen diese Entwicklung, wobei sich auch hier eine Stabilisierung der Mobilitätsstrukturen in den vergangenen Jahren abzeichnet.

Nicht zuletzt hat das Funktionieren sozialstaatlicher Sicherungssysteme im Zuge der Corona-Pandemie gezeigt, dass der **Sozialstaat handlungsfähig** ist. Allerdings wird der demografische Wandel zunehmenden Handlungsdruck auf das Sozialversicherungssystem ausüben, beispielsweise mit Blick auf die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung. Eine neue Bundesregierung wird nicht umhinkommen, die Teilsysteme der sozialen Sicherung zukunftsfest zu gestalten. Konfliktlinien zeichnen sich aber nicht nur in der Lastverteilung zwischen den Generationen der Beitragszahler und Leistungsbezieher ab – namentlich in der gesetzlichen Rentenversicherung, in der Wirkung ähnlich aber auch in den gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherungen. Die diskutierten Vorschläge zur Finanzierung künftig steigender Sicherungsansprüche haben auch unterschiedliche Auswirkungen auf die Verteilung der Nettoeinkommen, die das aktuelle Verteilungsbild im Querschnitt der Bevölkerung verändern dürfte.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die ökonomische Disziplin keine normativen Kriterien zu begründen vermag, um die unterschiedlichen Befunde zu bewerten – dies obliegt dem Souverän und den demokratisch legitimierten Akteuren. Allerdings deuten die **stabilen Entwicklungen der Einkommens- und Vermögensverteilungen** in der jüngeren Vergangenheit umgekehrt nicht darauf hin, dass akut ein anderer Handlungsbedarf zu konstatieren ist als vor fünf oder zehn Jahren. Wollte man dennoch alternative Verteilungszustände anstreben, dann sind aber auch mögliche Ausweichreaktionen einzubeziehen, die sich auf die Entwicklung der Wirtschaftsleistung auswirken können. Die Befundung durch den 6. ARB ist deshalb auch vor dem Hintergrund der stabilen wirtschaftlichen Entwicklung zu interpretieren, die die materiellen Voraussetzungen staatlicher Sozial- und Verteilungspolitik erst schaffen.

Im Folgenden werden einzelne Bereiche näher diskutiert und Entwicklungen eingeordnet.

1 Arbeitsmarkt

Im letzten Jahrzehnt hat sich die **Arbeitslosigkeit** durch einen starken Anstieg sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse erheblich verringert. Waren im Jahr 2005 noch 4,86 Millionen Menschen arbeitslos, so verringerte sich ihre Zahl beinahe kontinuierlich auf 2,27 Millionen Menschen im Jahr 2019 (Bundesagentur für Arbeit (BA), 2021a). Dabei ist die **Beschäftigungssicherheit** gestiegen und die Anzahl von Menschen in **Langzeitarbeitslosigkeit** ebenfalls gesunken: Sie sank von 1,14 Millionen Menschen im Jahr 2010 auf 727.000 im Jahr 2019. Im Mai 2021 lag die Zahl coronabedingt jedoch wieder bei über 1 Million (BA, 2021b). Der Arbeitsmarkt erlebte somit vor Corona einen erheblichen Aufschwung, der zudem durch eine steigende Zahl offener Stellen geprägt war, die zunehmend schwieriger mit geeigneten Fachkräften zu besetzen waren (**Fachkräfteengpässe**). Besonders oft fehlen qualifizierte Bewerber in handwerklichen Berufen, der IT oder im Gesundheits- und Pflegebereich. Fachkräfteengpässe dieser Art waren und sind dabei häufiger in Süddeutschland zu finden gewesen, aber zunehmend auch in ostdeutschen Regionen. Auch der ländliche Raum ist häufiger von Fachkräfteengpässen betroffen gewesen als der städtische (KOFA, 2021).

Die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt hat sich seit Mitte der 2010er Jahre in einem starken sowohl nominalen als auch realen **Lohnwachstum** niedergeschlagen. Der Anteil der Summe der Arbeitnehmerentgelte am Volkseinkommen, die sogenannte **Lohnquote**, hat insbesondere seit 2017 gegenüber den Unternehmens- und Vermögenseinkommen überdurchschnittlich stark zugenommen und lag mit rund 72 Prozent im Jahr 2019 wieder auf dem Höchstniveau der 1990er Jahre. Aktuelle Ergebnisse aus Fedorets et al. (2020) auf Grundlage von Haushaltsbefragungsdaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) legen zudem nahe, dass bereits seit dem Jahr 2013 ein Rückgang der **Ungleichheit in den Bruttostundenlöhnen** zu beobachten ist, der auf deutlich gestiegene Bruttolöhne zurückgeht und der sich mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns noch einmal leicht verstärkt hat; zwischen 2013 und 2018 sind die Bruttostundenlöhne im SOEP um durchschnittlich 8 Prozent gestiegen (real, das heißt nach Inflationsausgleich). Aufgrund von Arbeitszeitanpassungen sind die Monatslöhne jedoch in Folge des Mindestlohns weniger stark gestiegen als die Bruttostundenlöhne (Fedorets et al., 2020). Weiterhin zeigen neueste Untersuchungen von Grabka (2021), dass sich mittlerweile deutliche Anzeichen für ein Schrumpfen des **Niedriglohnsektors** zeigen.

2 Einkommen

Die günstigen Entwicklungen am Arbeitsmarkt haben auch dazu beigetragen, dass sich die **verfügbaren Haushaltseinkommen** aller Einkommensgruppen gegenüber dem Jahr 2005 erhöht haben, das heißt die reale Kaufkraft gestiegen ist. Insbesondere ist seit dem Jahr 2015 ein **starker realer Einkommensanstieg in den unteren Teilen der Einkommensverteilung** sichtbar, der auf die konjunkturelle Entwicklung der Gesamtwirtschaft sowie den Beschäftigungszuwachs zurückgeht. Aktuelle Daten des SOEP, die im 6. ARB noch nicht berücksichtigt werden konnten, belegen dies: So sind die realen bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen der jeweils unteren 10 Prozent der Einkommensverteilung zwischen den Jahren 2015 und 2018 um rund 7 Prozent gestiegen (1. Dezil), in der Mitte (5. Dezil) ebenfalls um rund 7 Prozent und bei den oberen 10 Prozent um rund 5 Prozent (Grabka, 2021).

Nach einem Anstieg der Einkommensungleichheit zwischen 1991 und 2005 konstatiert der Bericht für den Zeitraum seit 2005 eine weitestgehend **stabile Entwicklung der Einkommensverteilung**. Diese Einschätzung wird auch durch eigene empirische Analysen gestützt (siehe Stockhausen/Calderón, 2020). Eine wesentliche Erhöhung des Ungleichheitsniveaus ist für die verfügbaren Haushaltseinkommen zwischen den Jahren 1999 und 2005 zu beobachten, in einer Periode, die von steigender Arbeitslosigkeit und geringer werdenden Aufstiegschancen, insbesondere im Osten Deutschlands, geprägt war. Seit dem Jahr 2005 schwankt die Ungleichheit in den verfügbaren Haushaltseinkommen gemessen am Gini-Koeffizienten jedoch auf einem nahezu unveränderten Niveau von 0,29 Gini-Punkten. Auch die Verteilung der bedarfsgewichteten **Markteinkommen der Haushalte** – also vor Steuern, Beitragszahlungen und Transfers – erweist sich seit dem Jahr 2005 weitgehend stabil, mit zuletzt sogar leicht abnehmender Tendenz (siehe auch Grabka, 2021). Dabei liegt das Ungleichheitsniveau jedoch höher als bei den verfügbaren Haushaltseinkommen, da hier weder gesetzliche Renten noch staatliche Transferleistungen oder zu zahlende Steuern und Abgaben berücksichtigt wurden, die zu einer gleichmäßigeren Verteilung beitragen.

Zudem geht aus **kontrafaktischen Verteilungsanalysen** von Kleimann et al. (2020) hervor, die Teil der Begleitforschung des 6. ARB waren, dass die positive Beschäftigungsentwicklung isoliert betrachtet zu einer Verringerung der Ungleichheit in den verfügbaren Haushaltseinkommen geführt hätte. Andere Faktoren haben diesem Effekt jedoch entgegengewirkt, beispielsweise die Flüchtlingsmigration, sodass die relative Einkommensungleichheit im betrachteten Zeitraum von 2005/06 bis 2016 nahezu unverändert blieb. Entscheidend ist neben der Entwicklung der relativen Ungleichheit aber vor allem der Umstand, dass seit dem Höhepunkt der Flüchtlingsmigration im Jahr 2015 die real verfügbaren Einkommen im Durchschnitt in allen Einkommenschichten zugenommen haben und somit das absolute Wohlstandsniveau aller Gruppen gestiegen ist. Hierin zeigt sich nicht zuletzt das Funktionieren der bestehenden Arbeitsmarktmechanismen, der sozialen Sicherungssysteme und die Integrationskraft der deutschen Gesellschaft.

Gleichwohl liegt die **Armutsgefährdungsquote** heute auf einem höheren Niveau als in den 1990er Jahren (auch **Niedrigeinkommensquote** genannt, da sie im Kern noch keine materielle Mangellage beschreibt, sondern vielmehr ein relatives Verteilungsmaß ist). Allein zwischen 2005 und 2017 ist die Armutsgefährdungsquote im SOEP von 13,8 auf 16,1 Prozent angestiegen, wobei der jüngste Anstieg vor allem in den Jahren 2012 bis 2015 stattfand (siehe auch Grabka, 2021). Mit der positiven Einkommensentwicklung auch im unteren Einkommensbereich zeigt sich seither keine weitere Erhöhung. Dabei ist zu beachten, dass mit steigendem Medianeinkommen die Armutsgefährdungsgrenze, die als 60 Prozent des Medians der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen definiert wird, von 1.037 Euro im Jahr 2005 auf 1.168 Euro im Jahr 2017 gestiegen ist (in Preisen von 2017, also real um 12,6 Prozent). Dabei zeigt auch dieser Bericht, dass weiterhin Erwerbs- und Arbeitslosigkeit sowie Unterbeschäftigung das mit Abstand **größte Armutsgefährdungsrisiko** darstellen. Zudem zeigt der Bericht auf, dass auch das Armutsrisiko von Kindern stark mit der Erwerbsituation der Eltern zusammenhängt. Auch Menschen mit einem Migrationshintergrund sind wie Alleinerziehende überdurchschnittlich oft von Einkommensarmut gefährdet. In allen drei Gruppen haben sich die Armutsrisiken zwar seit 2015 nicht verschärft, sind aber auch nicht deutlich zurückgegangen.

Bei der Differenzierung der **Armutsrisiken nach Altersgruppen** ergeben sich in den Datensätzen teilweise erhebliche Unterschiede (Niehues, 2017; Niehues/Stockhausen, 2020b), auf die der 6. ARB ebenfalls hinweist. Dieser Hinweis ist zu begrüßen, da die Bestimmung der Bevölkerungsgruppen mit vergleichsweise großen Armutsrisiken von großer Relevanz für wirksame sozialpolitische Handlungsmaßnahmen ist. Auf Basis des EU-SILC und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) zeigen sich beispielsweise unterdurchschnittliche Armutsrisiken für Kinder, dafür vergleichsweise hohe Armutsrisiken für die ältere Bevölkerung. SOEP und Mikrozensus ergeben zwar ähnliche Armutsrisiken nach Altersgruppen und Haushaltstyp, aber substantielle Unterschiede in den Armutsrisiken für Ost- und Westdeutschland: Gemäß Mikrozensus nähert sich die Armutsrisikoquote Ostdeutschlands seit 2005 zunehmend an den westdeutschen Durchschnitt an und der Unterschied liegt 2017 nur noch bei 2,5 Prozentpunkten. Gemäß SOEP erfolgt hingegen keine Annäherung und der Unterschied liegt im Jahr 2017 weiterhin bei 7,2 Prozentpunkten (siehe Tabellenanhang des 6. ARB). Neben den Unterschieden zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen zeigen sich ebenso erhebliche Unterschiede in der Höhe der Armutsgefährdungsschwellen – 1.168 Euro im SOEP 2017 gegenüber 1.364 Euro gemäß EVS 2018, bei vergleichbarem Einkommenskonzept (siehe Tabellenanhang des 6. ARB oder Niehues, 2017). Vor dem Hintergrund der Bedeutung der korrekten Identifikation von Armutsrisiken ist eine kritische Auseinandersetzung mit den Unterschieden zwischen den Datensätzen für die künftige Armuts- und Reichtumsberichterstattung gleichsam wichtig und wünschenswert.

3 Vermögen

Ähnlich zu den verfügbaren Einkommen hat sich auch die **Verteilung der Nettovermögen** entwickelt und erweist sich seit der Finanzkrise als nahezu unverändert. In der langen Frist ist auf Basis der EVS ein Anstieg des Niveaus der Ungleichheit gegenüber den 1990er Jahren zu erkennen, der sich aber spätestens seit der Finanzkrise 2007 nicht weiter fortgesetzt hat (Stockhausen/Niehues, 2019). Die **durchschnittlichen und mittleren Nettovermögen** sind seit der Finanzkrise nominal gestiegen, was auch mit der lockeren Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) und einem insgesamt niedrigen Zinsumfeld zu tun haben dürfte. So sind in den vergangenen Jahren insbesondere Immobilien- und Wertpapierpreise gestiegen, von denen die (obere) Mitte und die relativ Reichen stärker profitiert haben dürften. Gleichzeitig sind aber auch Kredit- und Hypothekenbelastungen gesunken, was für den unteren Vermögensbereich relevanter sein dürfte. Zudem stabilisierte die Geldpolitik der EZB die Arbeitsmärkte in der Eurozone und unterstützte somit eine günstige Arbeitsmarktentwicklung, sodass Vermögensbildung durch Sparen für viele Haushalte überhaupt erst oder in größerem Umfang möglich wurde (Deutsche Bundesbank, 2016; EZB, 2021). Die vorhandenen Indikatoren zur (relativen) **Vermögensungleichheit** deuten jedenfalls in der letzten Dekade auf eine stabile bis leicht sinkende Entwicklung hin, was von unterschiedlichen Datensätzen gleichermaßen getragen wird.

Teil des 6. ARB war zudem ein Begleitprojekt zur Verbesserung der Datenlage im Bereich hoher Vermögen, was auch aus wissenschaftlicher Perspektive sehr zu begrüßen ist und als Teil der Vermögensbefragungen im SOEP verstetigt werden sollte. Die Ergebnisse dieser **Hochvermögenden-Befragung** impliziert gegenüber den Ursprungsdaten erwartungsgemäß eine höhere

Vermögensungleichheit – die Top-Vermögensanteile liegen jedoch im Bereich der Kennziffern bisheriger Studien, die hohe Vermögen mit Hilfe von Reichenlisten hinzu schätzen. Seit 2014 gibt es bereits mehrere Studien, die gleichsam auf Basis des SOEP und auf Basis der Befragungsdaten der Deutschen Bundesbank mit Hilfe von Reichenlisten hohe Vermögen hinzu geschätzt haben (siehe unter anderem Westermeier/Grabka, 2015; Bach et al. 2019). Für die oberen 10 Prozent deuten die Hinzuschätzungsstudien jeweils auf Vermögensanteile in Höhe von etwa zwei Drittel hin, für das oberste Prozent auf Werte im Bereich von einem Drittel. Die im Entwurf des ARB dokumentierten **Vermögensanteile** (Top-1-Prozent-Anteil in Höhe von 28 Prozent) liegen eher unterhalb der bereits bekannten Hinzuschätzungen auf Basis von Reichenlisten. Eine steigende Nettovermögensungleichheit lässt sich daraus nicht ableiten. Die Befunde können aus ökonomischer Sicht nicht bewertet werden – dazu fehlt der Disziplin ein geeignetes Werturteil. Festzustellen bleibt aber, dass sich aus der verbesserten Erfassung der Hochvermögenden kein grundsätzlich neues Verteilungsbild ergibt, dieses aber auf einer verbesserten Datenbasis bestätigt werden kann.

Die Höhe der Vermögensungleichheit und die Möglichkeiten zum **Vermögensaufbau** hängen zudem mit der **Ausprägung des Wohlfahrtsstaates** zusammen. Im europäischen Vergleich zeigt sich, dass der Vermögensaufbau am unteren Ende der Verteilung insbesondere in den Staaten gering ausfällt, die wie Deutschland über eine hohe sozialstaatliche Absicherung verfügen. Denn diese mindert einerseits den Anreiz zur privaten Vorsorge und andererseits reduziert eine höhere Steuer- und Abgabenlast die finanziellen Möglichkeiten der privaten Haushalte zum Sparen. Dazu passend ist die Nettovermögensungleichheit in Deutschland ähnlich hoch wie in egalitär geprägten Wohlfahrtsstaaten wie Schweden oder Dänemark. Zudem ist **Wohneigentum ein wesentlicher Vermögensbestandteil** und damit ein bestimmender Faktor für die Verteilung der Vermögen. Primär kann gezeigt werden, dass die unterschiedlichen Wohneigentumsquoten stark mit institutionellen Unterschieden und individuellen Präferenzen verknüpft und daher per se nicht problematisch sind. Hindernisse beim Erwerb und Aufbau von Wohneigentum – wie zum Beispiel hohe Nebenkosten und Steuern – können jedoch der Verbreitung dieser Vermögensart im Weg stehen (Beznoska et al., 2018).

In Bezug auf den Einfluss von **Vermögensübertragungen** kommen die Analysen im Rahmen des 6. ARB zu dem Schluss, dass Erbschaften die Ungleichheit der Vermögensverteilung erhöhen (6. ARB, 85), da sie häufiger im oberen Vermögensbereich auftreten und dort auch vom Betrag her höher ausfallen. Damit stehen die Ergebnisse des 6. ARB zur Wirkung auf die relative Ungleichheit im Widerspruch zu früheren Studien, die einen ungleichheitsmindernden Einfluss von Erbschaften auf die relative Vermögensungleichheit in Deutschland, aber auch in anderen Industrieländern nachweisen (siehe unter anderem Bönke et al., 2017). Der Mechanismus hinter der Reduzierung der Vermögenskonzentration besteht darin, dass zwar reichere Erben häufiger und größere Beträge erben als ärmere, aber der Anteil der Erbschaften am vorhandenen Vermögen der ärmeren Erben größer ist und sich somit ihr Anteil am Gesamtvermögen prozentual erhöht. Hinzukommt in vielen Fällen, dass sich Erbschaften auf mehrere Erben aufteilen, wodurch die Vermögenskonzentration ebenfalls reduziert wird (Stockhausen, 2020).

4 Soziale Lagen

Neues Element des 6. ARB ist ein **multidimensionaler Ansatz** zur Beschreibung sozialer Lagen, der neben Einkommen auch das Vermögen (abgeleitet aus Vermögenserträgen), die (relative) Wohnsituation sowie Formen der Erwerbstätigkeit berücksichtigt. Dieses multidimensionale Maß identifiziert im Querschnitt einen geringeren Teil der Bevölkerung als von Armut gefährdet, als es die alleinige Betrachtung der Einkommen hervorbringt. Ursächlich ist dafür, dass Nachteile in einer Dimension durch Vorteile in einer anderen kompensiert werden können. Allerdings folgt daraus sogleich eine wesentliche Einschränkung dieses zusammengefassten Indikators, der insbesondere für zielgerichtete Maßnahmen zur Prävention von prekären Lagen schwerwiegend ist. So ist nicht klar, in welchen Dimensionen Vor- und Nachteile bestehen, da diese Informationen im aggregierten Wert miteinander verschwimmen. Daher erscheint es sinnvoll, neben dem aggregierten Wert stets auch die einzelnen Dimensionen zu betrachten, was einem sogenannten Dashboard Ansatz entspricht und im Bericht ebenso empfohlen wird.

Aber auch die ausgewählten **Einzelindikatoren** müssen jeweils kritisch beurteilt werden. Bei Betrachtung der **Wohnsituation** ist beispielsweise aufgrund der relativen Abgrenzung zum Median nicht klar, ob trotz Unterscheidung zwischen unterschiedlichen Wohnorten und Haushaltsgrößen ausschließlich Personen in einer tatsächlichen Mangellage identifiziert werden. So lebt beispielsweise ein Paar in einer ländlichen Gemeinde bereits mit 80qm in sehr beengten Verhältnissen. Eine einfachere Betrachtung der Wohnfläche in Quadratmetern pro Kopf könnte den Komplexitätsgrad reduzieren und zu qualitativ gleichen Aussagen führen. Auch die Ableitung der **Vermögen** aus Vermögenserträgen (die größer oder gleich null sind) ist mit Problemen behaftet, da sie unter anderem von der Zinsentwicklung abhängen. Da große Teile der Geldvermögen weiterhin in Form von Sparkonten gehalten werden, für die es in den vergangenen Jahren kaum mehr positive Zinserträge gab, könnte dies unter anderem zu einem gestiegenen Anteil der Haushalte ohne Vermögen beigetragen haben. Allerdings stünden trotz der ausbleibenden Zinserträge weiterhin entsprechende Vermögenswerte den Haushalten zur Verfügung, die jedoch in dem so erstellten Vermögensproxy nicht abgebildet werden. Ebenso berücksichtigt dieser Indikator keine Verbesserung der **Überschuldungssituationen** von Haushalten, was gerade für Haushalte in den unteren Vermögensgruppen relevant ist.

Wie die (jährliche) multidimensionale Betrachtung kann auch die Ergänzung einer **dynamischen Perspektive** wichtige Erkenntnisse liefern, da temporäre Armutslagen sozialpolitisch anders zu bewerten sind als dauerhafte Armut. Dies gilt jedoch auch bei den betrachteten Einzelindikatoren (einmalige Befristungen versus wiederkehrende Befristungen, temporär beengter Wohnraum bei Familiengründung, unterschiedliche Vermögenshöhen im Lebensverlauf). Bei der dynamischen Aggregation der einzelnen Lebenslagen finden die Einflüsse unterschiedlicher Lebensphasen jedoch keine Berücksichtigung. Aus der Einbeziehung der verschiedenen Dimensionen ergeben sich somit keine differenzierteren Ergebnisse, sondern es wird eher schwieriger, Erklärungen für beobachtete Entwicklungen zu finden und diese sozialpolitisch einzuordnen. Dies gilt im Besonderen für Mobilitätsanalysen auf Basis eines multidimensionalen Indikators, bei dem Ursachen für Verschiebungen oder Verharrungstendenzen schwerer nachvollziehbar sind.

Beim Konzept der sozialen Lagen wurde auf die Bezeichnung „Reichtum“ verzichtet, um zu verdeutlichen, dass unter Reichtum eine exklusive Lebenslage zu verstehen ist, die sich vor allem durch Vermögensbesitz in einer Größenordnung auszeichnet, die es ermöglicht, allein von den Erträgen aus Vermögen ein auskömmliches Leben zu führen. Mit Blick auf die Hochvermögenbefragung im Rahmen des SOEP dürfte die Gruppe der „wirklich Reichen“ weniger als 1 Prozent der Bevölkerung betragen. Es wäre konsequent, bei dem Indikatorenset eine entsprechende Reichtumsquote in dieser Größenordnung zu ergänzen. Dies könnte dazu beitragen, der substantiellen Überschätzung des Anteils Reicher entgegenzuwirken.

5 Soziale Mobilität

Der 6. ARB widmet sich zudem schwerpunktmäßig dem **Ausmaß und der Entwicklung sozialer Mobilität in Deutschland**. Er tut dies in einer äußerst umfassenden Art und Weise. Dabei wird nicht nur zwischen unterschiedlichen Dimensionen der sozialen Mobilität differenziert, sondern auch zwischen verschiedenen Zeiträumen und Formen wie der absoluten und relativen Mobilität. Dies ist sehr zu begrüßen.

Insgesamt wird ein überwiegend positives Bild der Lage zur sozialen Mobilität zwischen und innerhalb der Generationen in Deutschland gezeichnet und Deutschland als Aufstiegsgesellschaft gesehen. Dies bezieht sich unter anderem auf Ergebnisse zur **absoluten Mobilität**: „Zwischen 60 und 80 Prozent der Menschen in Deutschland sind sozial mobil im Vergleich zur Klassenposition des Vaters, wobei die Aufstiege deutlich dominieren“ (Bellani et al., 2021, Abschnitt 2.5). Dies deckt sich mit eigenen Untersuchungen zur absoluten Arbeitseinkommensmobilität (Stockhausen, 2018a). Darüber hinaus zeigt sich im ARB, dass der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und eigener Klassenposition über die Generationen gesunken ist (Bellani et al., 2021, Abschnitt 2.5.2). Die Herkunft spielt heutzutage damit eine geringere Rolle in Bezug auf die Klassenposition als früher.

Ähnliche Befunde ergeben sich auch mit Blick auf die kurz- bis mittelfristige **intragenerationale Einkommensmobilität** (innerhalb einer Generation), bei der sich ebenfalls eine höhere Wahrscheinlichkeit findet, den niedrigen Einkommensbereich von unter 60 Prozent des Medians zu verlassen, als in ihn hinabzusteigen. Kurzfristige Übergänge zwischen den Einkommensgruppen erwiesen sich dabei als weitgehend stabil, währenddessen mittelfristige Übergangswahrscheinlichkeiten in eine höhere oder geringere Einkommensklasse sanken. Als die wichtigsten Gründe für den Aufstieg identifiziert der Bericht die Erwerbsintensität und weiterhin das Bildungsniveau (6. ARB, 2021, 70 ff.).

Insgesamt positive Befunde ergeben sich auch mit Blick auf die **relative Einkommensmobilität zwischen den Generationen**. Unter anderem zeigen Kleimann et al. (2021, 204) in ihrem Begleitprojekt, dass die Arbeitseinkommenselastizität für Deutschland mit einem Wert von 0,325 auf einem vergleichsweise geringen Niveau und im Rahmen früherer Schätzungen liegt. Kleinere Werte für die Elastizität gehen hier mit einer höheren Mobilität einher (der Bereich ist auf 0 bis 1 begrenzt). Damit unterstreicht der 6. ARB ebenfalls, dass die jüngsten OECD—Schätzungen

(2018) einen Ausreißer nach oben darstellten und Deutschland im Bereich der Einkommensmobilität kein besonderes Defizit aufweist (siehe auch Stockhausen, 2018b; Hufe et al., 2018).

Ebenso überwiegen bei der neu eingeführten **multidimensionalen Betrachtung** die Aufstiege die Abstiege in den unteren Lagen, auch wenn die Aufstiege heute niedriger liegen als zu Beginn der 1990er Jahre. Dabei fällt die wesentliche Veränderung in der Mobilität mit dem Anstieg der Einkommensungleichheit von Ende der 1990er Jahre bis zur Mitte der 2000er Jahre zusammen. Seitdem haben sich Auf- und Abstiegsstrukturen kaum mehr verändert (6. ARB, 2021, 140 ff.). Allerdings darf an dieser Stelle hinterfragt werden, ob die 1990er Jahre angesichts der Veränderungen in Folge der deutschen Wiedervereinigung überhaupt ein geeigneter Vergleichszeitraum für Mobilitätsanalysen sind, da diese Zeit für viele Menschen, insbesondere in Ostdeutschland, mit großen Unsicherheiten und Umbrüchen verbunden war. Die durch Arbeitslosigkeit oder Frühverrentung induzierte Mobilität dürfte gesellschaftlich und individuell nicht immer wünschenswert gewesen sein.

Zudem wird im 6. ARB angemerkt, dass es **Ostdeutschen** schwerer gelingt, über die gesamtdeutsche Armutsrisikoschwelle zu kommen, da die gesamte ostdeutsche Einkommensverteilung gegenüber der westdeutschen nach links verschoben ist (6. ARB, 67). Dabei fällt der Rückgang der gesamtdeutschen Aufstiegsmobilität aus unteren Lagen bis Mitte der 2000er Jahre unter anderem mit einer Abschwächung des Angleichungsprozesses der Einkommen in Ost und West zusammen. Mit Stabilisierung dieses Prozesses ergeben sich nunmehr kaum Mobilitätsunterschiede zwischen beiden Regionen.

Ferner dürfte der relative Aufstieg in den vergangenen zehn Jahren durch die Einkommenszuwächse in breiten Teilen der Bevölkerung schwieriger geworden sein, da man sich noch stärker hätte verbessern müssen als die Vergleichsgruppen. Muss die Verbesserung darüber hinaus in mehr als nur einer Dimension stattfinden, wird relative Mobilität noch schwieriger erreichbar. **Neben relativen Mobilitätsmaßen empfiehlt sich somit eine ergänzende Betrachtung absoluter Mobilitätsmaße**, die zur Erfassung von Wohlstandsverbesserungen geeigneter sind. So zeigt sich beispielsweise eine Abnahme der erheblichen materiellen Deprivation in den vergangenen Jahren, die sich im multidimensionalen Lagen-Index nicht in gleicher Weise abzeichnet, da sich (aggregierte) Problemlagen ebenfalls anhand relativer Mangellagen in den einzelnen Dimensionen ergeben (siehe zur Entwicklung der materiellen Deprivation auch Grabka, 2021).

6 Subjektive Wahrnehmung

Die überwiegend positive Entwicklung vieler Indikatoren vor der Corona-Pandemie spiegelt sich auch in einer überwiegend **positiven Einschätzung der eigenen Lage** wider. Im Jahr 2019 war die allgemeine Lebenszufriedenheit in Ost- und Westdeutschland so hoch wie nie zuvor seit der Wiedervereinigung (siehe Destatis et al., 2021, Kapitel 12). Auch die Zufriedenheit mit dem persönlichen Einkommen war seit Erhebung der Daten im Jahr 2004 nie höher. Zudem sorgten sich im Jahr 2019 so wenige Menschen wie nie zuvor um ihre wirtschaftliche Situation oder den Arbeitsplatz. Gleichzeitig werden gesellschaftliche Entwicklungen deutlich pessimistischer

wahrgenommen, als sie laut Datenlage eigentlich sind. Auf diese Diskrepanz wird auch im Bericht hingewiesen (siehe Kurzzusammenfassung des 6. ARB, XXII).

Auch mit Blick auf die im Rahmen des ARB-Surveys abgefragten subjektiven Einschätzungen bezüglich persönlicher Mobilitätserfahrungen zeichnet sich insgesamt ein positives Bild ab. So stuften sich weniger Personen „unten“ ein, als dies in der retrospektiven Einschätzung der Befragten vor fünf Jahren der Fall war. Ebenso gaben mehr Personen aus der „unteren Mitte“ und der „oberen Mitte“ an, Aufstiegserfahrungen gemacht zu haben, als das Abstiegs-erfahrungen erlebt wurden. Ähnliches gilt für die Gruppe „oben“ und deren Veränderungen innerhalb der letzten fünf Jahre (6. ARB). Auch bei den subjektiven Einschätzungen zur Mobilität zwischen den Generationen zeigen sich im Wesentlichen positive Erfahrungen: „Im Durchschnitt zeigt sich dabei die Einschätzung einer wahrgenommenen Aufwärtsmobilität: Der eigene Status wird im Vergleich zum Status der Eltern als höher eingeschätzt wie auch der erwartete Status der Kinder im Vergleich zum eigenen Status“ (6. ARB, 211).

7 Verteilungsfolgen der Corona-Pandemie

Mit Blick auf die möglichen Auswirkungen der **Corona-Pandemie** geht das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in seiner Pressemitteilung zum Bericht auf Basis der ersten vorliegenden Forschungsergebnisse davon aus, „dass die Sozialschutzpakete bislang negative Verteilungseffekte weitgehend vermieden haben“. Auch eine IW-Studie hat gezeigt, dass die Corona-Krise Ungleichheiten in Erwerbseinkommen und Markteinkommen tendenziell erhöhen wird, aber nicht zwangsläufig die verfügbaren Haushaltseinkommen (Beznoska et al., 2020). Dabei hat sich der sozialstaatliche Ausgleich in der Corona-Pandemie bewährt.

Wenngleich die **Markteinkommen** einiger Gruppen – beispielsweise Geringqualifizierte und Migranten, aber auch Selbständige – besonders stark betroffen waren, haben sozialstaatliche Sicherungssysteme wie das erweiterte Kurzarbeitergeld, der vereinfachte Zugang zum Kinderzuschlag, zum Wohngeld oder zur Grundsicherung in Verbindung mit Überbrückungshilfen für Selbständige für einen erheblichen sozialen Ausgleich gesorgt und Einkommensverluste abgefedert. So sanken die Markteinkommen nach einer Simulationsstudie des IW im Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2019 krisenbedingt durchschnittlich um rund 6 Prozent, während die **verfügbaren Haushaltseinkommen** nach Steuern und Transferzahlungen um weniger als 1 Prozent zurückgingen.

Die relativen Veränderungen der verfügbaren Haushaltseinkommen sind dabei in den untersten Einkommensgruppen am geringsten. Andere Studien kommen zu ähnlichen Ergebnissen (Bruckmeier et al., 2020; Christl et al., 2021), wenngleich die Unsicherheiten am unteren Rand der Einkommensverteilung größer sind, da über die tatsächliche Inanspruchnahme sozialstaatlicher Hilfsmaßnahmen (noch) keine abschließenden Zahlen beziehungsweise Mikrodaten aus Haushaltsbefragungen vorliegen. Nicht zuletzt hat die Corona-Pandemie aber gezeigt, dass der **Sozialstaat handlungsfähig** ist, auch wenn dies in der Bevölkerung nicht immer gleichermaßen wahrgenommen wird. Es wäre daher auch wichtig, positive Entwicklungen nicht aus dem Blick zu verlieren und somit das Vertrauen in die bestehenden Institutionen zu stärken.

Literatur

- Bach, Stefan / Thiemann, Andreas / Zucco, Aline, 2019, Looking for the missing rich: tracing the top tail of the wealth distribution, in: International Tax and Public Finance, 26. Jg., Nr. 6, S. 1234–1258
- Beznoska, Martin / Niehues, Judith / Stockhausen, Maximilian, 2020, Stabil durch die Krise? Verteilungsfolgen der Corona-Pandemie – eine Mikrosimulationsanalyse, IW-Report, Nr. 65, Köln
- Beznoska, Martin / Niehues, Judith / Stockhausen, Maximilian, 2018, Vermögensverteilung im internationalen Vergleich. Studie im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., München
- Bellani, Luna et al., 2021, Aktuelle und vergangene Entwicklungen sozialer Mobilität im Lichte institutioneller und struktureller Rahmenbedingungen. Unter Mitarbeit von Maria Bolz et al., in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V. (IAW); Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB); IZA Institute of Labor Economics, Bonn; Universität Tübingen (Hrsg.), Berlin (BMAS Forschungsbericht)
- Bönke, Timm / Werder, Marten v. / Westermeier, Christian, 2017, How inheritances shape wealth distributions: An international comparison, in: Economics Letters, 159. Jg., S. 217–220
- Bruckmeier et al., 2020, Covid-19-Krise: Für das Jahr 2020 ist mit keinem Anstieg der Einkommensungleichheit in Deutschland zu rechnen, ifo Schnelldienst Digital, Nr. 15, München
- BA – Bundesagentur für Arbeit, 2021a, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, Entwicklung der Arbeitslosenquote (Jahreszahlen), Deutschland und Bundesländer, 2020, Nürnberg
- BA, 2021b, Langzeitarbeitslosigkeit (Monatszahlen), Deutschland, Länder, Kreise und Jobcenter, Mai 2021, Nürnberg
- Christl, Michael et al., 2021, The Role of Short-Time Work and Discretionary Policy Measures in Mitigating the Effects of the Covid-19 Crisis in Germany, CESifo Working Papers, Nr. 9072, München
- Destatis – Statistisches Bundesamt / WZB – Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung / BiB – Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.), 2021, Datenreport 2021 - Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn
- Deutsche Bundesbank, 2016, Verteilungseffekte der Geldpolitik, in: Monatsbericht, September 2016, S. 15–38
- EZB – Europäische Zentralbank, 2021, Monetary policy and inequality, in: Economic Bulletin, Nr. 2, S. 84–104
- Fedorets, Alexandra / Grabka, Markus M. / Schröder, Carsten / Seebauer, Johannes, 2020, Lohnungleichheit in Deutschland sinkt, in: DIW Wochenbericht, Nr. 7, S. 91–97
- Grabka, Markus M., 2021, Einkommensungleichheit stagniert langfristig, sinkt aber während der Corona-Pandemie leicht, in: DIW Wochenbericht, Nr. 18, S. 307–316

- Groh-Samberg, Olaf / Büchler, Theresa / Gerlitz, Jean-Yves, 2021, Soziale Lagen in multidimensionaler und Längsschnittbetrachtung, BMAS-Forschungsbericht, Bonn
- Hufe, Paul / Peichl, Andreas / Weishaar, Daniel, 2018, Intergenerationelle Einkommensmobilität: Schlusslicht Deutschland?, in: ifo Schnelldienst, 71. Jg., Nr. 20, S. 20–28
- Kleimann, Rolf et al., 2020, Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), BMAS Forschungsbericht, Bonn
- Kompetenzfeld Fachkräftesicherung (KOFA), 2021, Daten und Fakten zu Fachkräfteengpässen, <https://www.kofa.de/fachkraefteengpaesse-verstehen/auf-einen-blick> [14.6.2021]
- Niehues, Judith / Stockhausen, Maximilian, 2020a, Steigende Einkommen, sinkende Sorgen – die Zeit vor Corona, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Heft 4, S. 237–241
- Niehues, Judith / Stockhausen, Maximilian, 2020b, Ungleichheit(en), ein bekanntes Phänomen?, in: ifo Schnelldienst, 73. Jg., Nr. 2, S. 3–6
- Niehues, Judith, 2017, Einkommensentwicklung, Ungleichheit und Armut – Ergebnisse unterschiedlicher Datensätze, in: IW-Trends, 44. Jg., Nr. 3, S. 117–135
- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2018, A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility, OECD Publishing, Paris
- Stockhausen, Maximilian, 2020, Erbschaften und Schenkungen reduzieren die Vermögenskonzentration, IW-Kurzbericht, Nr. 73, Köln
- Stockhausen, Maximilian / Calderón, Mariano, 2020, Verteilungsreport 2020, IW Report, Nr. 8, Köln
- Stockhausen, Maximilian / Niehues, Judith, 2019, Vermögensverteilung: Bemerkenswerte Stabilität, IW-Kurzbericht, Nr. 81, Köln
- Stockhausen, Maximilian, 2018a, Like Father, Like Son? A Comparison of Absolute and Relative Intergenerational Labour Income Mobility in Germany and the US, in: SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, Nr. 989, Berlin
- Stockhausen, Maximilian, 2018b, Ist der Traum vom sozialen Aufstieg ausgeträumt?, IW-Kurzbericht, Nr. 48, Köln
- Westermeier, Christian / Grabka, Markus M., 2015, Große statistische Unsicherheit beim Anteil der Top-Vermögenden in Deutschland, in: DIW Wochenbericht, Nr. 7, S. 123–133

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Georg Cremer, Merzhausen

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Juni 2021 zum

- a) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Martin Sichert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Lehren aus dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30403
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Schutz vor Armut und Ausgrenzung garantieren – Konsequenzen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30388
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken - BT-Drucksache 19/30394

siehe Anlage

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, 21.06.2021

- a) **Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Martin Sichert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD. Lehren aus dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30403**
- b) **Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Schutz vor Armut und Ausgrenzung garantieren – Konsequenzen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30388**
- c) **Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken - BT-Drucksache 19/30394**

Bewertung der Typologie sozialer Lagen im sechsten Armuts- und Reichtumsbericht (DIE LINKE)

Im Antrag der Fraktion DIE LINKE wird der Ansatz, Armut nicht ausschließlich über Einkommen zu definieren, sondern als weitere Indikatoren die Wohnsituation, Vermögen und die Erwerbslage einzubeziehen, grundsätzlich begrüßt. Kritisiert wird jedoch die Konstruktion und insbesondere die Bezeichnung einzelner Lebenslagen. Diese seien irreführend und verschleiern. So sei „bereits die soziale Lage „Prekarität“ von so vielen Mangellagen und Entbehrungen geprägt, dass hier schlicht von Armut gesprochen werden müsste“ (S. 1).

Dieser Interpretation ist zu widersprechen. Das Konzept zur Erfassung sozialer Lagen ist von Groh-Samberg u.a. (2020) erarbeitet worden. Als „prekär“ wird ein Einkommen bezeichnet, das zwischen 60% und 80% des äquivalenzgewichteten Nettoeinkommens liegt, also deutlich oberhalb der von der Europäischen Union als Konvention durchgesetzten Armutsrisikoschwelle. Würden auch diese Einkommenspositionen als Armut kategorisiert, so würde dies bedeuten, die Armutsdefinition so auszuweiten, dass jeder Anspruch, Armut in einer Weise zu bekämpfen, die sich auch in den Werten zur gemessenen Armut niederschlägt, zur Illusion würde.

Entgegen der Kritik der Fraktion DIE LINKE, das Konzept der Sozialen Lagen würde Armut verschleiern, ist dem Ansatz von Groh-Samberg u. a. (2020) entgegenzuhalten, dass auch Phasen bürgerlicher Normalbiographien „prekariert“ werden. Zu solchen Phasen gehört, dass junge Erwachsene zur Aufnahme des Studiums das Elternhaus verlassen oder nach Abschluss des Studiums eine Zeitlang befristet arbeiten und noch kein Vermögen aufgebaut haben; aufgrund der ihnen dann zugeordneten negativen Lebenslagenscores können sie ggf. in der Prekarität kategorisiert werden.

Zuzustimmen ist der Fraktion DIE LINKE, dass der Ansatz auf vielfältigen „normativen Annahmen und Setzungen“ beruht. Dies sei erläutert an dem von Groh-Samberg u. a. (2020) verwandten Indikator zur Erwerbsintegration von Haushalten. Dieser weist fünf Klassen auf: erwerbsarm, prekär, gemischt, gesichert und erwerbsreich. Eine befristete Tätigkeit wird als ein ungesicherter Erwerbsstatus gewertet, atypische und prekäre Arbeit werden gleichgesetzt. Alleinstehende werden der Erwerbsintegration „prekär“ zugeordnet, ob sie nun den Bezug von Arbeitslosengeld II mit einem Minijob kombinieren oder mit exzellenten Qualifikationen und gutem Gehalt befristet arbeiten. Erst in einer Paarkonstellation mit einem Partner, der unabhängig ist und unbefristet arbeitet, spielt es eine Rolle, wieviel der befristet arbeitende Partner verdient. Arbeiten beide Partner in Vollzeit und unbefristet zum Mindestlohn, ist das Paar „erwerbsreich“, obwohl beide im Niedriglohnsektor tätig sind. Ein Akademikerpaar, beide in den ersten Jahren nach dem Studienabschluss in Projekten und daher befristet beschäftigt, arbeitet dagegen „prekär“. Paare können bei gleichem Gesamteinkommen unterschiedlichen Graden der Erwerbsintegration zugewiesen werden, je nachdem wie sie ihre gemeinsame Arbeitszeit aufteilen. Fragwürdig ist auch, warum „Erwerbsreichtum“ nur mit einem Partner möglich ist, der ebenfalls unabhängig und gesichert ist. Beamtete Alleinstehende sind, so der Indikator, „gesichert“, aber nie „erwerbsreich“. Sie erhalten somit beim Lebenslagenscore nicht die volle Punktzahl, obwohl sie den maximal möglichen Grad der Beschäftigungssicherheit haben.

Ähnliche konzeptionelle Einwände kann man gegen den verwandten Indikator zur Wohnsituation vorbringen. Wer im Vergleich zu den Haushalten gleicher Größe und in derselben Gemeindegrößenklasse weniger als 80% des Medians der Wohnfläche bewohnt, wohnt „beengt“, bei weniger als 66% „sehr beengt“. ¹ Das erzeugt in Teilen eine Deprivation bei der Wohnversorgung, die jedenfalls nach gängigen Vorstellungen nicht als Ausdruck einer Mangellage interpretiert werden kann und nicht geeignet ist, einen politischen Handlungsbedarf zu begründen. Der Median der Wohnfläche von Zwei-Personen-Haushalten in Gemeinden bis 5000 Einwohnern beträgt 2017 120 m² (Groh-Samberg u. a. 2020, 176). Die Grenze, unter der Paare „sehr beengt“ wohnend kategorisiert werden, liegt somit bei 80 m². 1992 lag der Median in der gleichen Konstellation bei 90 m², 2010 bei 110 m².² Ein Paar, das vor 30 Jahren in eine Drei-Zimmer-Wohnung mit 75 m² einzog, wohnte beim Einzug (gerade noch) durchschnittlich, 2010 dann „beengt“ und 2017 „sehr beengt“. Entsprechend verschlechtert sich der Lebenslagenscore des Paares, dies kann je nach Einkommenshöhe und der Werte der anderen Indikatoren dazu führen, dass das Paar, obwohl sich an ihrer Wohnsituation nichts geändert hat, in die Lebenslage der Prekarität rutscht.

¹ Bei 80% bis 120% der Medianwohnfläche wohnt ein Haushalt „durchschnittlich“, zwischen 120 und 166% „geräumig“, bei mehr als 166% „sehr geräumig“. Zudem wird berücksichtigt, ob die Zahl der Wohnräume (ab 6 m², ohne Küche und Bad) unterhalb oder oberhalb der Zahl der Haushaltsmitglieder liegt (Groh-Samberg u. a. 2020, 41f).

² Groh-Samberg u. a. berechnen die Median-Wohnflächen mit einer Median-Regression separat für die Gemeindegrößenklassen unter Annahme eines einfachen polynomischen Verlaufs.

Diese Beispiele mögen genügen um deutlich zu machen, dass die Typologie der sozialen Lagen des Armuts- und Reichtumsbericht nicht dazu geeignet ist, die Definition von Armut durch Ausdehnung auf die dort als Prekarität erfasste Lebenslage zu erweitern. Dass allerdings in der öffentlichen Rezeption des Ansatzes diese Gefahr besteht, ist nicht von der Hand zu weisen.

Nun ist es bei der Entwicklung einer Typologie sozialer Lagen unvermeidlich, eine Vielzahl von Entscheidungen, u. a. zur Auswahl der Indikatoren, ihrer Gewichtung und zur Erfassung der zeitlichen Dynamik zu treffen, die ebenso gut begründet auch anders hätten getroffen werden können. Die Datenverfügbarkeit zwingt zu zahlreichen Kompromissen. Groh-Samberg u. a. (2020) machen alle ihre Entscheidungen transparent, das erleichtert die Diskussion ihres Ansatzes.

Erforderlich ist eine kritische Debatte, welche normative Setzungen in einem künftigen Armuts- und Reichtumsbericht vorgenommen werden sollen, wenn soziale Lagen erfasst werden. Diese Debatte hat im Vorfeld des 6. Armuts- und Reichtumsbericht nicht stattgefunden. Der Einzelsachverständige empfiehlt, dass, bevor Festlegungen zum 7. Armuts- und Reichtumsbericht getroffen werden, in einem Workshop mit breiter wissenschaftlicher Beteiligung auf Einladung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ausgelotet wird, wie die sozialen Lagen künftig erfasst werden sollen. Dabei sollte auch intensiv diskutiert werden, ob bei der Erfassung der Lebenslagen nicht besser qualitative Indikatoren einbezogen werden, statt sich, wie bei Groh-Samberg u. a. (2020) allein auch materielle Indikatoren zu beschränken (die zudem eng mit dem Einkommen korreliert sind). Da die Typologien in der sozialpolitischen Debatte aufgegriffen werden, ist zudem relevant, mit welchen Bezeichnungen die ermittelten Lebenslagen belegt werden, da davon abhängt, ob mit der Deskription zugleich eine politische Handlungsaufforderung transportiert wird.

Auch ist zu klären, ob nicht ein breites Set von Einzelindikatoren unter Umständen geeigneter ist als ein Gesamtindikator, die Entwicklung von Lebenslagen zu erfassen und dies mit einer Debatte zu politischem Handlungsbedarf zu verbinden. In einem Set von Einzelindikatoren können neben der Einkommensposition etwa die Selbsteinschätzung der gesundheitlichen Situation, die Schul- und Berufsausbildung, die Erwerbsintegration, Indikatoren zur materiellen Entbehrung, die Einschätzung zum Wohnumfeld etc. genutzt werden. Eine Vielzahl von Indikatoren werden im Armuts- und Reichtumsbericht bereits dargestellt. Wie dies zu einer besseren Erfassung von sozialen Lagen verdichtet werden kann, sollte rechtzeitig vor der Erstellung des nächsten Armuts- und Reichtumsberichts diskutiert werden.

Keine positive Entwicklung in der letzten Dekade?

In allen drei Anträgen finden sich Passagen, die die positive wirtschaftliche Entwicklung der letzten Dekade (bis zum Beginn der Pandemie) leugnen oder zumindest stark infrage stellen. Im Antrag der Fraktion DIE LINKE wird ausgeführt, die Einkom-

mensungleichheit steige kontinuierlich an und die unteren Einkommensgruppen erlitten Einkommensverluste (S. 1). Laut Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN habe es in unteren Einkommensbereichen „kaum“ einen Zuwachs gegeben (S. 1). Die Fraktion der AfD versieht die sehr positive Reallohnentwicklung zwischen 2010 und 2019 von 1,2% pro Jahr – immerhin ein Reallohnanstieg von 11% über den genannten Zeitraum – mit der Abwertung „lediglich“ (S. 2). Diese Äußerungen passen in das verbreitete Narrativ, auch eine sehr erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung ändere nichts am Ausmaß der Armut.

Die Konstanz der Armutsrisikoquote ist, wie der Armuts- und Reichtumsbericht ausführt, Folge des Faktums, dass sowohl die Einkommen im unteren Einkommensbereich als auch in der Mitte angestiegen sind: „So zeigt sich, dass im Zuge der günstigen wirtschaftlichen Entwicklungen der Jahre vor 2020 die mittleren Einkommen mindestens ebenso stark gestiegen sind wie die Einkommen im unteren Bereich der Einkommensverteilung. Entsprechend kam es zu keinem deutlichen Sinken der Ungleichheit.“ (6. ARB, Kurzfassung, S. 1). Eigentlich ist es eine positive Entwicklung, wenn die Einkommen sowohl unten als auch in der Mitte steigen. In der bei der Einkommensrisikomessung üblichen relativen Betrachtung der Einkommensschichtung im Verhältnis zum Medianeinkommen scheint aber nichts besser geworden zu sein. Wären die Einkommen in der Mitte stagniert, wäre die Ungleichheit kleiner geworden; aber dies wäre als Zurückfallen der Mitte und damit ebenfalls als Ausdruck einer sozialen Schieflage attribuiert worden.

Für die politische Debatte über soziale Mobilität in Deutschland ist entscheidend, welches Verständnis von Auf- und Abstiegen zugrunde gelegt wird. Bei einem relativen Verständnis des Aufstiegs geht es allein um die Stellung von Menschen im Verhältnis zu den anderen Mitgliedern ihrer Gesellschaft, nicht darum, ob sich ihre Situation absolut gesehen, verbessert oder verschlechtert hat. Bezieht sich die relative Betrachtung auf im Zeitverlauf gleichbleibend große Gruppen wie etwa Quintile, so kann es gar kein Aufstiegsversprechen für alle geben, sondern nur Auf- und Abstiege, die sich die Waage halten. Bleibt die Schichtung starr, kann man, völlig zu Recht, die fehlende Mobilität beklagen; gibt es aber relative Aufstiege, kann man den Blick auf die korrespondierenden Abstiege richten und darüber lamentieren, dass die Mitte in ihrem Status bedroht wird. Werden Gruppen in relativem Bezug zum Median gebildet, wie bei der Armutsmessung und der Abgrenzung der Mittelschicht üblich, müssen sich Auf- und Abstiege zwar nicht zwangsläufig die Waage halten, aber eine Tendenz hierzu besteht ebenfalls. Auch dann ist allein entscheidend, wie sich die relative Position von Personen im Verhältnis zu dem sich im Zeitverlauf verändernden Medianeinkommen entwickelt, und nicht, ob sich ihre Situation absolut gesehen verbessert oder verschlechtert hat. Auch hier können Abstiege in erheblichem Umfang diagnostiziert werden, auch wenn sich in absoluter Betrachtung die Lage verbessert. Das erzeugt politische Kommunikationsfallen. Nur ein absolutes Verständnis führt aus dieser Nullsummenwelt hinaus. Die absolute Betrachtung fragt: Leben wir besser

als unsere Eltern, leben wir besser als vor zehn Jahren? Aus der Perspektive absoluter Veränderungen ergibt sich dann eine andere Bewertung der arbeitsmarktpolitischen Erfolge in der zurückliegenden Dekade.

Weiterhin umfangreiche verdeckte Armut

Die Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (S. 2) und DIE LINKE (S. 2) benennen den weiterhin hohen Umfang der verdeckten Armut. Es wäre in der Tat wünschenswert, wenn sich der nächste Armuts- und Reichtumsbericht dieser Problematik intensiver zuwendete. Dies sollte nicht allein beinhalten, den Umfang des Problems erneut abzuschätzen, sondern auch zu erforschen, warum Menschen trotz materiellem Mangel die ihnen zustehenden sozialen Leistungen nicht beantragen.

Groben Abschätzungen zufolge nehmen nur die Hälfte der Berechtigten ergänzende Grundsicherung im Alter in Anspruch. Die Inanspruchnahme ist (erwartungsgemäß) umso geringer, je geringer der Betrag ist, den Menschen ergänzend zu ihrer zu kleinen Rente erhalten können. Es verzichten viele Menschen auf soziale Leistungen, die ihre Lebenssituation deutlich verbessern würden. Eine Schätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung auf Grundlage des SOEP ergibt, dass bei voller Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter 2 Milliarden € pro Jahr zusätzlich zu verausgaben wären. Die verfügbaren Einkommen der betroffenen Haushalte würden um fast 28 % steigen, sich also substantiell verbessern (Buslei u.a. 2019a). Da die Besserstellung fast ausschließlich im ersten Einkommensdezil erfolgen würde, würde dies der Ungleichheit der Einkommen unter der Bevölkerung im Rentenalter senken. (Buslei et. al. 2019b, 916 f.). Mit einer fiskalischen Belastung von zwei Milliarden Euro, die im Vergleich zu den Kosten anderen sozialpolitischen Vorhaben als bewältigbar anzusehen ist, ließe sich zielgenau die materielle Situation armer Haushalte verbessern. Es wäre also schon ein großer Fortschritt, die jetzt geltende Rechtslage wirklich umzusetzen. Es sollte Anspruch des Sozialstaats sein, seine Leistungszusagen auch in die Praxis umzusetzen.

Die Fraktion DIE LINKE vermutet als Grund für die Nichtinanspruchnahme neben mangelnder Information und bürokratischen Hürden auch „die gesellschaftliche Abwertung von Menschen mit niedrigen Einkommen“. Zu dieser Abwertung trägt ungewollt auch die in der armutspolitischen Debatte stark präsente Diskreditierung der Grundsicherung bei. Sie war auch als Kollateralschaden der Diskussion bei der Einführung der Grundrente zu beobachten. Über den Begriff des Bittstellers, der häufig in der Debatte verwandt wird, wird aus einer sozialen Leistung, auf die Bürger einen Rechtsanspruch haben, der verfassungsrechtlich fundiert ist, ein Almosen, so als könne die Grundsicherung willkürlich gewährt oder verweigert werden.

Die Bekämpfung verdeckter Armut gelingt nur, wenn sie politisch gewollt ist. Sie erfordert ein aktives Bekenntnis zur Grundsicherung, unabhängig davon, wie man dazu steht, Mindestsicherungselemente in vorgelagerten Sicherungssystemen auszu-

bauen. Denn wie immer dies geschieht, es bleiben vielfältige Konstellationen, in denen die Grundsicherung greifen muss. Die Grundsicherung ist kein Makel, sondern eine sozialpolitische Errungenschaft. So wurde sie bei ihrer Einführung als Sozialhilfe 1963 auch gesehen.

Werden Hürden im Zugang zur Grundsicherung abgebaut und wird durchgesetzt, dass möglichst alle, die Ansprüche auf (ergänzende) Grundsicherungsleistungen haben, diese auch erhalten, so wird die Zahl der Empfänger von Grundsicherungsleistungen steigen. Angesichts der Gleichsetzung von Hilfebezug und Armut sind für politische Verantwortliche damit hohe kommunikative Risiken verbunden. Die politisch Verantwortlichen müssen den Mut aufbringen, denen klar und öffentlich wirksam zu widersprechen, die aus Unkenntnis oder in Verfolgung einer unverantwortlichen Sozialstaatskritik behaupten, soziale Schieflagen würden zunehmen, wenn der Sozialstaat sein Instrumentarium ausweitet, bedürftige Menschen zu erreichen.

Soziale Infrastruktur und ihre Wirkungsweise in der Armutsprävention

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert, im nächsten Armuts- und Reichtumsbericht die „soziale Infrastruktur bei der Wirkungsweise der Armutsprävention stärker zu beleuchten“ (S. 4). Dieser Vorschlag ist zu begrüßen. Armutspolitik muss mehr sein als die faire und kluge Ausgestaltung von Transfersystemen (so unverzichtbar diese sind). Die Politik der Armutsbekämpfung kann sich nicht in der materiellen Kompensation von unzureichendem Erwerbseinkommen erschöpfen.

Der Einzelsachverständige regt an, dabei den Blickwinkel zu erweitern. Es muss auch Teil der Armutsprävention sein, alle Bürger, wo immer dies möglich ist, dabei zu unterstützen, die Voraussetzungen für eine eigenständige Lebensführung zu gewinnen oder zurückzugewinnen. Damit gehört zur Armutsprävention auch die Befähigung, einschließlich der Befähigung zur erfolgreichen Teilnahme an Marktprozessen, insbesondere am Arbeitsmarkt. Diese Dimension der Befähigungsgerechtigkeit kommt im Diskurs zu Gerechtigkeit und Sozialstaat zu kurz. Der Befähigungsansatz geht wesentlich auf den indisch-amerikanischen Ökonomen und Philosophen Amartya Sen zurück. Dieser Ansatz fokussiert auf die Erweiterung individueller Verwirklichungschancen, er stellt die Potentiale jedes Menschen in den Mittelpunkt und betont, dass jeder zur Entfaltung und Verwirklichung seiner Fähigkeiten auf bestimmte Grundbedingungen angewiesen ist, die er nicht selbst sicherstellen kann. Sie zu entwickeln, obliegt nicht allein seiner Selbstsorge. Dabei bedeutet Befähigungsgerechtigkeit keine Abkehr von anderen Gerechtigkeitskonzepten, etwa dem der Verteilungsgerechtigkeit.

Die unbewältigte Herausforderung für die Armutspolitik ist es, den Sozialstaat auf Befähigung auszurichten. Es gibt in Deutschland einen starken Sozialstaat, ein ausgebautes Bildungssystem, vielfältige Angebote der Kinder- und Jugendhilfe, differenzierte Beratungsdienste, ein gutes medizinisches System, eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Es gibt somit ein ausgebautes Netz, das Menschen dabei beisteht, wenn sie

Unterstützung brauchen. Dieser Sozialstaat kann sich weiterhin auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens stützen. Aber dieser Sozialstaat ist nicht wirksam genug, wenn es darum geht, Notlagen vorzubeugen.

Aus einer Perspektive der Befähigung gehören Bildungs- und Sozialpolitik eng zusammen. Die Bildungspolitik ist widersprüchlichen Erwartungen ausgesetzt. Sie soll einerseits dem – seit den PISA-Studien breit bekannten – engen Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg entgegenarbeiten. Sie ist andererseits zugleich mit den Distinktionserwartungen der bildungsbürgerlichen Mitte konfrontiert, in der Abstiegsängste Bildungsanxiety (Bude 2011) erzeugen. Daher ist der erforderliche kompensatorische Einsatz von Bildungsmitteln häufig blockiert.

Auch das an sich gut ausgebaute Hilfenetz des Sozialstaats ist nur ungenügend auf die Prävention sozialer Notlagen und die Befähigung der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet (ausführlich hierzu Cremer 2021). Gegenüber Menschen aus prekären Milieus verhindern aufgesplitterte Zuständigkeiten die Hilfe aus einer Hand. Unterschiedliche Fachlogiken erschweren die Kooperation. So greifen die Hilfen zur Erziehung des SGB VIII oft erst, wenn sich bei Kindern und Jugendlichen Problemlagen verfestigt haben. Auf Angebote, wie die sozialpädagogische Familienhilfe bis hin zur intensiven sozialpädagogischen Einzelbetreuung oder einem Heimaufenthalt besteht bei Bedarf ein einklagbarer Rechtsanspruch. Bei präventiven Angeboten wie Stadtteilsozialarbeit oder Jugendtreffs besteht zwar grundsätzlich eine Gewährleistungsverantwortung und somit ebenfalls eine rechtliche Verpflichtung der Kommunen; da hier aber der individuell einklagbare Rechtsanspruch fehlt, werden präventive Angebote häufig nachrangig gefördert. Da ihr Umfang zudem abhängig ist von der Haushaltslage der Kommunen, gibt es sehr unterschiedliche Realitäten bezüglich präventiver Angebote. Es scheint so, dass sie dort schwer zu finanzieren sind, wo sie besonders dringlich sind. Daher ist es geboten, die rechtliche Stellung der präventiven Hilfen im Sozialrecht deutlich aufzuwerten.

Mit einer Stärkung präventiver Angebote ist zugleich das Präventionsdilemma in den Blick zu nehmen. viele Präventionsprogramme erreichen vorrangig die Mittelschicht und nicht diejenigen, die am dringendsten auf sie angewiesen wären. Hierzu nur ein Beispiel aus den Angeboten für werdende Eltern und junge Familien: Nur etwa ein Viertel der Frauen mit einem niedrigen Bildungsgrad nehmen an einem Geburtsvorbereitungskurs teil, obwohl etwa 80% von ihnen durchaus bekannt ist, dass es ein solches Angebot gibt. Die Frauen mit hohem Bildungsgrad wissen nahezu ohne Ausnahme von der Existenz dieser Kurse und fast drei Viertel von ihnen nutzen sie auch. In den ersten 12 Wochen nach der Geburt (mit ärztlicher Anordnung auch länger) haben Familien Anspruch auf die Hilfe einer Hebamme, die sie durch regelmäßige Hausbesuche unterstützt. Nur zwei Drittel der Mütter mit einem niedrigen Bildungsgrad nutzen dieses Angebot, aber 93% der Mütter mit hohem Bildungsstatus (Neumann u. a. 2016).

Kontraproduktiv für eine präventive Ausrichtung der Sozialpolitik sind auch zahlreiche Schnittstellenprobleme zwischen den Sozialgesetzbüchern und den dadurch beding-

ten Kooperationshemmnissen und Kostenkonflikten zwischen den Sicherungssystemen (ausführlich hierzu Lohse u. a. 2017, S. 34-110). Sie können neue Ansätze der Hilfe auch dann verhindern, wenn alle relevanten Akteure von ihrer Wirksamkeit überzeugt und ihre direkten Mehrkosten gering sind, sie mittelfristig sogar zu Einsparungen führten könnten.

Wirksame Armutsprävention erfordert es, diese hier beispielhaft erwähnen Blockaden für einen stärker präventiv und befähigend wirkenden Sozialstaat abzubauen. Die Hoffnungen, das Sozialrecht und in der Folge auch die Praxis der Akteure des Sozialstaats in diesem Sinne weiterzuentwickeln, richten sich auf die nächste Legislaturperiode.

Zitierte Literatur

Bude, Heinz (2011): Bildungsapanik. Was unsere Gesellschaft spaltet. München: Hanser.

Buslei, Hermann; Geyer, Johannes; Haan, Peter; Harnisch, Michelle (2019a): Wer bezieht Grundsicherung im Alter? – Eine empirische Analyse der Nichtinanspruchnahme. Abschlussbericht (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung). In: Forschungsnetzwerk Alterssicherung, FNA-Journal 4/2019 https://www.fna-rv.de/sites/FNA/de/Inhalt/97_Allgemeines/Downloads/FNA/FNA-Journal/FNA-Journal-2019-04.html?nn=678626 (14.06.2021).

Buslei, Hermann; Geyer, Johannes; Haan, Peter; Harnisch, Michelle (2019b): Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistung deutet auf hohe verdeckte Armut. In: DIW Wochenbericht, 86. Jg., Heft 49, S. 910–917 https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.699934.de/19-49-1.pdf (Zugriff: 15.06.2021).

Cremer, Georg (2021): Sozial ist, was stark macht. Warum Deutschland eine Politik der Befähigung braucht und was sie leistet. Freiburg: Herder.

Groh-Samberg, Olaf; Büchler, Theresa; Gerlitz, Jean-Yves (2020): Soziale Lagen in multidimensionaler Längsschnittbetrachtung. Begleitforschung zum sechsten Armuts- und Reichtumsbericht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Service/Studien/2-studie-socium.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Zugriff: 10.06.2021).

Lohse, Katharina; Meysen, Thomas; Götte, Stephanie; González Méndez de Vigo, Nerea; Seltmann, David (2017): Akteursübergreifende Prävention – verknüpfte Planung, Umsetzung und Finanzierung von Präventionsketten. Möglichkeiten der Etablierung eines kommunalen „Präventionstopfs“. Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (DIJuF). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/77_Kein_Kind_zuruecklassen/WB08orange_AkteursuebergreifendePraevention.pdf (Zugriff: 16.06.2017).

Neumann, Anna; Renner, Ilona (2016): Barrieren für die Inanspruchnahme Früher Hilfen. Die Rolle der elterlichen Steuerungskompetenz. In: Bundesgesundheitsblatt, Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz 10/2016, S. 1281-1291 https://www.pe-docs.de/volltexte/2017/12785/pdf/Neumann_Renner_2016_Barrieren_fuer_die_Inanspruchnahme_Frueher_Hilfen.pdf (Zugriff: 16.06.2021).

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Gewerkschaftsbund

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Juni 2021 zum

- a) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Martinichert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Lehren aus dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30403
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Schutz vor Armut und Ausgrenzung garantieren – Konsequenzen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30388
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken - BT-Drucksache 19/30394

siehe Anlage

Stellungnahme

des Deutschen Gewerkschaftsbundes anlässlich der

Öffentlichen Anhörung im BT-Ausschuss für Arbeit und Soziales am 21. Juni 2021 17.06.2021

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu den Anträgen

- **der Fraktion der AfD:** „Lehren aus dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ziehen“ – Drs. 19/30403
- **der Fraktion DIE LINKE:** „Schutz vor Armut und Ausgrenzung garantieren – Konsequenzen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht ziehen“ – Drs. 19/30388
- **der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:** „Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken“ – Drs. 19/30394

Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB Bundesvorstand

Martin Künkler
Abteilung Arbeitsmarktpolitik

martin.kuenkler@dgb.de

Telefon: +49 30 240 60 754

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung
2. DGB-Bewertung des 6. Armuts- und Reichtumsbericht
3. Antrag der Fraktion der AfD
4. Antrag der Fraktion DIE LINKE
5. Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

1 Zusammenfassung

Die Vorschläge im Antrag der Fraktion der AfD sind aus Sicht des DGB in keiner Weise geeignet, um einen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten. Ein Teil der Forderungen wirkt so im Hinblick auf die Armutspolitik kontraproduktiv, da den öffentlichen Haushalten Finanzmittel entzogen werden sollen und in der Folge weniger Ressourcen zur Armutsbekämpfung zur Verfügung stehen.

An verschiedenen Stellen spricht die AfD von einem Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Armutsbetroffenheit. Niemand, der heute in Armut leben muss und der dringend auf wirksame Maßnahmen zur Armutsbekämpfung angewiesen ist, hat durch diese Verquickung der Themen auch nur einen Cent mehr zur Verfügung.

Die Anträge der Fraktionen DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen enthalten hingegen viele Vorschläge, die der DGB im Grundsatz positiv bewertet, da sie geeignet sind, Armut und soziale Ungleichheit spürbar zu reduzieren.



Insbesondere teilt der DGB die Auffassung, dass prekäre Beschäftigung zurückgedrängt und der Niedriglohnsektor trockengelegt werden muss. Die zahlenmäßig größte Gruppe der Armen sind mit 4,4 Millionen Erwerbstätige. Arbeitsmarktregulierung muss somit ein Herzstück der Armutsbekämpfung sein.

Ein weiteres wichtiges Handlungsfeld besteht aus Sicht des DGB darin, das Hartz-IV-System durch eine bürgerfreundlich gewährte Grundsicherung mit bedarfsdeckenden Leistungen zu ersetzen. Die Anträge der Fraktionen DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen enthalten dazu Vorschläge.

Auch wenn der DGB einige wenige Forderungen der Fraktionen DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen kritisch bewertet – etwa die Forderung der Grünen nach Individualisierung von Grundsicherungsansprüchen oder die Herleitung der Grundsicherungshöhe aus der Armutsgrenze sowie teilweise Pauschalierung von Wohnkosten im Konzept der LINKEN – stellen die in den Anträgen in der Gesamtschau aufgezeigten Reformperspektiven ganz erhebliche Fortschritte mit substanzieller Bedeutung für die Armutsbekämpfung dar.

2 DGB-Bewertung des 6. Armuts- und Reichtumsberichts

Der DGB hat in einer Stellungnahme an das BMAS den 6. Armuts- und Reichtumsbericht (6. ARB) der Bundesregierung ausführlich kommentiert (siehe: <https://t1p.de/5100>).

Der Bericht liefert Zahlen, Analysen und Lösungsansätze zu Armut und Reichtum in Deutschland. Allerdings bleibt er an vielen Stellen fragmentarisch und damit hinter den Erwartungen des DGB zurück. Zwar schließt der aktuelle 6. ARB bspw. Datenlücken bei der Messung von Vermögen und liefert umfangreiche Daten zum Thema Wohnen und Armut, allerdings werden an anderer Stelle, bspw. beim Thema Prekäre Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit und Armut tiefergehende Analysen nicht vorgenommen.

Ebenso wenig geht der Bericht der Frage nach, wie es sein kann, dass bei einer guten wirtschaftlichen Lage und einem Rekordtief bei der Arbeitslosigkeit das Armutsrisiko in 2019 (aktuellste Zahlen aus dem Mikrozensus) in Deutschland auf dem Höchststand ist.

Diese äußerst negative Entwicklung wird – insbesondere vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie, die Wirtschaft und Arbeitsmarkt in 2020 und 2021 schwer belastet – vom DGB sehr kritisch gesehen.

Eine weitere zentrale Schwäche des Berichts ist es, dass die Leistungsfähigkeit wichtiger Systeme der sozialen Sicherung – etwa der gesetzlichen Rentenversicherung, des Arbeitslosengeldes oder der Grundsicherungsleistungen – und deren (Un)Vermögen, Armut zu vermeiden, nicht näher analysiert wird.

Der DGB fordert in seiner Stellungnahme an das BMAS die Bundesregierung auf, Armut wirksamer zu bekämpfen.



Armut bedeutet nicht nur materielle Not, sie zieht auch einen Rattenschwanz an mangelnder sozialer Teilhabe, einer gefährdeten Gesundheit und schlechten Bildungschancen nach sich. Sie befeuert eine gesplante Gesellschaft und gefährdet die Demokratie.

Nachfolgend sollen einzelne ausgewählte Aspekte aus den Anträgen der Fraktionen der AfD, DIE LINKE und Bündnis 90 / Die Grünen bewertet werden.

3 Antrag der Fraktion der AfD

Der Titel des Antrags suggeriert, dass Befunde aus dem Armuts- und Reichtumsbericht aufgegriffen und konkrete Vorschläge zur Armutsbekämpfung unterbreitet werden sollen. Dies löst der Antrag jedoch nicht ein. Zentrale Handlungsfelder, die aus Sicht des DGB elementar sind, um Armut zurückzudrängen, wie etwa die Überwindung des Niedriglohnsektors oder das Schließen von Sicherungslücken bei der sozialen Absicherung von Arbeitslosen, werden gar nicht thematisiert. Stattdessen werden vielfach Scheinlösungen für Scheinprobleme präsentiert.

Im Antrag wird suggeriert, dass die **Zuwanderung** in den letzten Jahren ein wesentlicher Grund dafür sei, dass die **Armutsbetroffenheit** auf hohem Niveau stagniert. Dies ist unzutreffend: Die Zahlen des Mikrozensus belegen vielmehr, dass die Armutsrisikoquote am aktuellen Rand auch bei Personen ohne Migrationshintergrund angestiegen ist. Personen, die derzeit in Armut leben müssen und dringend auf konkrete politische Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Lebenslage angewiesen sind, nützt es überhaupt nichts, dass die AfD beim Thema Armut immer wieder auch das Thema Zuwanderung anspricht.

Ebenso unzutreffend ist die Aussage im Antrag, die **Zuwanderung** habe kausal eine **lohndrückende Wirkung**. Der Niedriglohnsektor liegt nicht in der Verantwortung von zugewanderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, sondern verantwortlich dafür sind Arbeitgeber, deren Geschäftsmodell auf niedrigen Löhnen und prekärer Arbeit beruht sowie der Gesetzgeber, der bisher nicht ausreichend bereit war, den Niedriglohnsektor trocken zu legen, beispielsweise durch eine Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro und entsprechenden Kontrollen, die dazu beitragen, dass der Mindestlohn auch überall ankommt. Denjenigen, die selbst von zu niedrigen Löhnen und schlechten Arbeitsbedingungen betroffen sind, dafür auch noch die Schuld zu geben, ist zynisch.

Die im Antrag postulierte und problematisierte These, es fände eine **Zuwanderung in die Sozialsysteme** statt, wird mit dem gestiegenen Anteil von SGB-II-Leistungsberechtigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit im Zeitraum 2016 bis 2019 begründet. Der DGB weist angesichts des relativ restriktiven Einbürgerungsrechts darauf hin, dass der Indikator der Staatsangehörigkeit wenig über das Zuwanderungsgeschehen in der jüngeren Vergangenheit aussagt. Auch hier zieht die AfD-Fraktion aus durchschaubaren und nur bemüht verklausulierten Gründen falsche Schlüsse aus den vorliegenden Daten.



Der DGB teilt auch nicht die Einschätzung, dass der **Erwerb von Wohneigentum** ein erfolgversprechender Weg zur Verhinderung von Altersarmut sei. Der ganz überwiegende Anteil der Personen, die von Altersarmut bedroht sind, ist weit davon entfernt, über die materiellen Mittel zu verfügen, um eine Immobilie erwerben zu können.

Die hohe und kritikwürdige **Ungleichverteilung zwischen Ost- und Westdeutschland** wird zwar im Antrag anhand der Vermögensverteilung kurz gestreift, es fehlt jedoch jedwedes Konzept im Antrag, mit dem diese Ungleichverteilung gemindert und überwunden werden kann.

Insgesamt ist die Situationsbeschreibung im ersten Teil des Antrags hochproblematisch, da an verschiedenen Stellen ein **Zusammenhang zwischen Zuwanderung und dem Ausmaß der Armut** postuliert wird. Der DGB bekennt sich voll umfassend zur Einwanderungsgesellschaft und lehnt die Vorschläge der AfD nach Begrenzung der Zuwanderung ab. Unabhängig davon ist festzustellen, dass der von der AfD an verschiedenen Stellen thematisierte Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Armut in keiner Weise geeignet ist, die materielle **Lebenssituation der derzeit von Armut betroffenen Menschen** – auch der von Menschen mit deutschem Pass – auch nur um einen Cent zu verbessern.

Im zweiten Teil des Antrags fordert die AfD die „**Einführung einer verbindlichen Steuer- und Abgabenbremse** im Grundgesetz (analog zur Schuldenbremse), um die maximale Summe der Belastung auf einen bestimmten Prozentsatz im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt festzuschreiben.“

Dazu stellt der DGB fest: Die öffentlichen Haushalte haben im Wesentlichen zwei Möglichkeiten, auf ihre Einnahmen Einfluss zu nehmen. Dies sind zum einen die Steuern und Abgaben und ist zum anderen die Kreditaufnahme. In Anbetracht des gewaltigen Investitionsstaus, der darüber hinaus zusätzlich zu bewältigenden Zukunftsaufgaben und der dringend erforderlichen Erhöhung der Attraktivität der Arbeit im öffentlichen Dienst, schadet der Zukunftsfähigkeit Deutschlands, wer in dieser Situation darauf abzielt, zusätzlich zur Beschränkung der staatlichen Kreditaufnahme auch eine „Steuer- und Abgabenbremse“ einführen zu wollen. Im Ergebnis würde der Druck auf die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen steigen, Investitionen zu unterlassen, von Einstellungen abzusehen und auf die Löhne und Gehälter Druck nach unten auszuüben. Der Antrag hat in keiner Weise im Blick, dass im Gegensatz zu den unteren und mittleren Einkommen die Spitze der Einkommens- und Vermögenshierarchie sehr wohl über eine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verfügt, die eine deutlich stärkere Beteiligung an der Finanzierung des Gemeinwesens möglich und auch dringend erforderlich macht.

Des Weiteren fordert die AfD die „Beendigung der „kalten Progression“ durch eine **automatische gesetzgeberische Dynamisierung von Bemessungsgrundlagen, Freibeträge, Freigrenzen, Pauschbeträge, Pauschalen**, usw.“

Es erschließt sich dabei nicht, was die Antragsteller unter einer „Dynamisierung von Bemessungsgrundlagen“ verstehen. Bemessungsgrundlagen wie etwa das zu versteuernde Einkommen oder zu Grunde zu legende Vermögen sind entsprechend der Einkommensver-



änderung bzw. des Wertzuwachses/ -verlustes per se dynamisch. Nicht dynamische Bemessungsgrundlagen haben typischerweise Mengensteuern wie z.B. die Kaffeesteuer. Aber auch hier erschließt sich nicht, was unter einer Dynamisierung verstanden werden soll.

Die Anpassung von Freibeträgen bedarf einer jeweils eigenen sachgerechten Auseinandersetzung. Freibeträge sollten nur dann und insoweit zur Anwendung kommen, wie die Nachteile, auf deren Dämpfung sie abzielen, nicht oder nicht vollständig, beispielsweise durch die Bereitstellung einer entsprechenden öffentlichen Infrastruktur, ausgeglichen werden. Ausgangspunkt gesellschaftspolitischer Diskussionen um den Ausgleich entsprechender Nachteile sollte also zunächst die Auseinandersetzung darüber sein, ob Staat und Gesellschaft beispielsweise behinderten Menschen, Alleinerziehenden und anderen Familien mit Kindern oder in Ausbildung befindlichen Personen hinreichende kostenfreie Angebote bereitstellen. Dies zu übergehen und anstatt dessen von vornherein auf eine Perpetuierung und Dynamisierung der Freibeträge zu setzen, bedeutet letztlich, sich mit bestehenden sozialstaatlichen Defiziten abzufinden. Hinzu kommt, dass Freibeträge bei gleich hoher Belastung durch die entstandenen Aufwendungen umso stärker entlasten je höher die Einkommen sind. Wessen Einkommen so gering ist, dass darauf keine Steuern zu entrichten sind, hat von einem Freibetrag gar keinen Nutzen. Freibeträge sind also nur behelfsmäßige und ungleich wirkende Instrumente, um den entsprechenden Belastungen entgegenzuwirken. Aus diesen grundsätzlichen Erwägungen heraus lehnen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften eine „automatische Dynamisierung“ von Freibeträgen ab.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften halten hingegen einen regelmäßigen Nachvollzug der Verbraucherpreisinflation im Lohnsteuerrecht dort für gerechtfertigt, wo es um den steuerfreien Sachbezug geht (sog. 44-Euro-Freigrenze bzw. 50-Euro Freigrenze ab 1.1.2022). Jenseits sozialstaatlicher Fragestellungen, durchaus aber im Interesse einer einfacheren Handhabung für Fiskus und Steuerpflichtige einerseits sowie für die Betriebs- und Tarifvertragsparteien andererseits, sollte die Freigrenze für den steuerfreien Sachbezug in kürzeren zeitlichen Abständen, spätestens aber nach drei Jahren, an die Preisentwicklung angepasst werden.

Der DGB hat die Senkungen des **Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung** in der Vergangenheit abgelehnt und lehnt auch die Forderung der AfD nach einer weiteren Absenkung ab. Gerade die Pandemie hat gezeigt, wie richtig und wichtig es war, Rücklagen aufzubauen, die die Handlungsfähigkeit der Arbeitslosenversicherung in Krisenzeiten verbessern. Angesichts der zukünftigen Herausforderungen – Schließung von bestehenden Sicherungslücken und eine aktive Gestaltung der Transformationsprozesse über gute Weiterbildungsangebote – benötigt die Arbeitslosenversicherung mehr und nicht weniger Einnahmen.

Zur **Bekämpfung der Kinderarmut** hält der DGB die Einführung einer Kindergrundsicherung, die im Antrag der AfD keine Erwähnung findet, für dringend erforderlich. Die von der AfD vorgeschlagenen **finanziellen Hilfen für junge Familien zur Erstausrüstung** hält der DGB in der Sache für völlig unzureichend, da der laufende Unterstützungsbedarf von Haushalten bei der Grundversorgung von Kindern sowie die laufenden Kosten für eine



verbesserte soziale Teilhabe von Kindern und Jugendlichen völlig ausgeblendet werden. Die Kopplung eines Leistungsanspruchs an die Institution der Ehe sowie an die deutsche Nationalität bzw. eine 20-jährige Aufenthaltsdauer bei EU-Bürger*innen lehnt der DGB entschieden ab. Die zuletzt genannten Voraussetzungen verstoßen nicht nur gegen das Grundgesetz und vorrangiges Europarecht, sie sind auch politisch grundfalsch: Leistungsansprüche auf Sozialleistungen dürfen nach der festen Überzeugung des DGB nur an Bedarfskriterien sowie versicherungsrelevante Vorleistungen geknüpft werden – nicht jedoch an Kriterien wie Nationalität, Herkunft oder Aufenthaltsstatus.

Aus den gleichen Gründen lehnt der DGB auch den Vorschlag der AfD ab, die **Grundsicherungsleistungen für EU-Bürger*innen** noch weiter zu beschränken.

Die Forderungen der AfD an die Bundesregierung, auf **Änderungen auf europäischer Ebene** hinzuwirken, bewertet der DGB folgendermaßen:

Für den wirtschaftlichen Wiederaufbau und die sozial-ökologische Transformation spielt die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank eine entscheidende Rolle. Die Niedrigzinspolitik der EZB und die Weiterentwicklung der unkonventionellen Geldpolitik – etwa durch das Pandemie-Anleihekaufprogramm (PEPP) – hat einen wichtigen Beitrag geleistet zur Stabilität der Eurozone: Eine Währungskrise wie etwa nach der Finanzkrise 2008/09 – mit fatalen wirtschaftlichen und sozialen Folgen – konnte bislang verhindert werden. Mit ihrer aktuellen Geldpolitik trägt die EZB wesentlich zu einer wirtschaftlichen Erholung bei, weil sie die Zinsen auf staatliche Schuldtitel niedrig hält. Aus Sicht des DGB ist es deshalb richtig, dass die EZB so flexibel mit ihrem Mandat umgeht und eine Politik verfolgt, die über ihr primäres Mandat – also die Sicherung von Preisstabilität – hinausgeht. Die sparerorientierte Kritik an der aktuellen Geldpolitik der EZB – also der Vorwurf, die Politik der EZB verhindere den Aufbau von Vermögenswerten – ist aus zweierlei Hinsicht zu kurz gegriffen: Zum einen unterschlägt sie die positiven Effekte der Anleihekaufprogramme der EZB, die einen wesentlichen Beitrag leisten für eine rasche wirtschaftliche Erholung der Mitglieder der Währungsunion und die Stabilität der gemeinsamen Währung. Zum anderen ignoriert eine solche Kritik, dass die EZB mit der Niedrigzinspolitik richtigerweise auf weltwirtschaftliche Herausforderungen reagiert, die mit einem hohen Kapitalangebot bei niedrigen Investitionsquoten zusammenhängen.

Ähnliches gilt für die europäische Fiskalpolitik und das EU-Wiederaufbauprogramm „Next Generation EU“. Das Aufbauprogramm stellt eine solidarische Antwort auf die wirtschaftliche Krise dar, die durch die Pandemie verursacht wurde. Der DGB bewertet die Finanzierung über gemeinsame europäische Anleihen aus zwei Gründen positiv: Erstens hat die Finanzierung über gemeinsame europäische Anleihen einen Umverteilungseffekt: Der Verteilungsschlüssel bevorteilt wirtschaftlich schwache Mitgliedstaaten. Sowohl jene Mitgliedstaaten mit einem niedrigen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und einer hohen Arbeitslosigkeit als auch diejenigen Mitgliedstaaten, die aufgrund der Corona-Pandemie einen besonders starken Wirtschaftseinbruch erlebt haben, bekommen mehr Gelder aus dem Fonds. Die Lasten einer gemeinsamen europäischen Aufgabe werden solidarisch verteilt. Starke Schultern tragen dabei eine höhere Last als schwache. Ein weiteres Auseinanderdriften der



EU, insbesondere zwischen nord- und südeuropäischen Staaten, könnte so verhindert werden. Angesichts der enormen wirtschaftlichen Verflechtungen ist ein prosperierendes Europa auch für die Exportnation Deutschland von Vorteil. Zweitens leisten europäische Anleihen einen wichtigen Beitrag für die Stabilität der Währungsunion. Der DGB setzt sich deshalb seit Jahren für sog. „Eurobonds“ ein. Eurobonds würden die Spekulationen gegen Anleihen einzelner Euroländer dauerhaft beenden und Chancengleichheit schaffen: Alle hätten die gleiche Zinsbelastung und könnten ihre Haushalte unter gleichen Bedingungen konsolidieren. Nur mit Eurobonds bekommen alle Länder der Eurozone die Möglichkeit, mit genügend Kraft gegen Wirtschaftskrisen vorzugehen. Ein Konstruktionsfehler der Währungsunion, der es vor allem südeuropäischen Ländern schwer macht, sich in Krisenzeiten günstig über Kredite zu finanzieren, könnte so behoben werden. Eurobonds können somit einen wichtigen Beitrag leisten für mehr Stabilität an den Anleihemärkten und eine robustere gemeinsame Währung.

Während der DGB die Finanzierung über gemeinsame europäische Anleihen durchweg positiv bewertet, kritisiert der DGB hingegen die politische Steuerung des neu geschaffenen EU-Aufbaufonds (die sog. Aufbau- und Resilienzfazilität): Mitgliedstaaten müssen die Vorgaben des Europäischen Semesters umsetzen, um die EU-Hilfen aus dem Aufbaufonds zu erhalten. Das könnte Deutschland und andere Mitgliedstaaten unter Druck setzen, Strukturreformen umzusetzen, die einseitig auf Marktliberalisierung, eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und auf Effizienzsteigerungen der sozialen Sicherungssysteme zielen. Darüber hinaus sind die Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft bei der Verwaltung des Fonds und die parlamentarische Kontrolle bei der Mittelverwendung nicht zufriedenstellend geregelt.

Die Kritik, das Wiederaufbauprogramm „Next Generation EU“ stelle eine unverhältnismäßige Belastung zukünftiger Generationen dar, ist fehlgeleitet. Der Kern des EU-Aufbauprogramms, die sog. Aufbau- und Resilienzfazilität, hat das Ziel, öffentliche Investitionen in den EU-Mitgliedstaaten zu fördern. Der Fonds zeichnet sich durch eine klare Zweckbindung der Mittel aus. Etwa 37% der öffentlichen Investitionen sollen in die sozial-ökologische Transformation fließen, 20% in den digitalen Wandel. Die Aufbau- und Resilienzfazilität ist damit ein wichtiger Baustein, um die Zukunftsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften zu sichern. Von einem klimaneutralen Umbau der deutschen und europäischen Volkswirtschaften werden auch zukünftige Generationen profitieren.

4 Antrag der Fraktion DIE LINKE

Der DGB teilt die Grundaussage des Antrags, dass der 6. Armuts- und Reichtumsbericht einen erheblichen und **dringenden politischen Handlungsbedarf** zur Überwindung der Armut offenbart.

Im zweiten Teil des Antrags fordert die Fraktion Die LINKE ein Maßnahmenbündel zur Überwindung von Armut und Ungleichheit. Der DGB bewertet viele dieser Vorschläge im



Grundsatz sehr positiv, da sie geeignet sind, die materielle Lebenssituation von armen Menschen deutlich zu verbessern und einen substanziellen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten.

Der DGB teilt die Einschätzung, dass die **Regelsätze der Grundsicherungsleistung** grundlegend neu ermittelt und auf ein Niveau angehoben werden müssen, das wirksam vor Armut schützt. Die **Mehrbelastungen aufgrund der Corona-Pandemie** treffen Arme besonders hart und müssen durch temporäre Sonderzahlungen kompensiert werden.

Der DGB teilt die Zielsetzung, die **verdeckte Armut** abzubauen und die Inanspruchnahme von zustehenden Sozialleistungen zu erhöhen. Neben der im Antrag beispielhaft geforderten Verbesserungen beim Antragsverfahren ist es dafür erforderlich, dass das schlechte Image und die stigmatisierende Wirkung des Hartz-IV-Systems insgesamt überwunden werden. Neben verbesserten Leistungen müssen dazu die Rechte der Leistungsbeziehenden gestärkt und eine auf Kooperation setzende Arbeitsweise etabliert werden.

Die Forderungen aus dem Antrag, **prekäre Beschäftigungsverhältnisse** zurückzudrängen und den **Mindestlohn** zu erhöhen, decken sich mit Forderungen des DGB und werden uneingeschränkt unterstützt. Aus Sicht des DGB sind die beiden Forderungen elementar, damit einkommensarme Menschen zur Mitte hin aufholen können und Armut reduziert wird.

Ebenso teilt der DGB die Forderung, **von Armut betroffene Menschen** zukünftig wieder stärker in die Armutsberichterstattung einzubeziehen. Durch den Einbezug der Sichtweisen der Betroffenen können wichtige zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden, die wertvolle Impulse für die Armutsbekämpfung liefern können.

5 Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Der DGB bewertet auch viele der im Grünen-Antrag enthaltenen Forderungen im Grundsatz sehr positiv. Sie sind vielfach zielführend, um Armut und soziale Ungleichheit zu reduzieren.

Laut Antrag soll eine neue **Garantiesicherung des Hartz-IV-System** ersetzen. Der DGB teilt insbesondere die Auffassung, dass die Regelsätze neu ermittelt und auf ein armutsfestes Niveau angehoben werden müssen. Auch teilt der DGB den im Antrag formulierten Reformbedarf bei der **Anrechnung von Erwerbseinkommen**. Die derzeitigen Regelungen privilegieren Kleinstarbeitsverhältnisse, die in der Regel eine Sackgasse darstellen. Zwar teilt der DGB auch die Auffassung, dass die Bedürftigkeitsprüfung bei Hartz IV deutlich entschärft werden sollte, hält aber eine (schrittweise umgesetzte) vollständige **Individualisierung** von Leistungsansprüchen im Rahmen einer steuerfinanzierten Grundsicherung, die der Existenzsicherung dient, für nicht sachgerecht. Alternativ dazu stellt der DGB den Ansatz zur Diskussion, bei der Anrechnung von Partner*innen-Einkommen Freibeträge vorzusehen.

Die im Antrag geforderte **Kindergrundsicherung** ist weitgehend deckungsgleich mit den Vorschlägen, die der DGB dazu vorgelegt hat. Aus Sicht des DGB ist eine Kindergrundsiche-



rung ein ganz zentraler Hebel, um Kinderarmut zu überwinden, da die monetären Leistungen nicht nur verbessert werden, sondern insbesondere die Inanspruchnahme von Leistungen deutlich gesteigert werden kann.

Die Vorschläge zur **Verbesserung der Arbeitsbedingungen** und für „**anständige Löhne**“ bewertet der DGB überwiegend positiv. Insbesondere die Forderungen, die Tarifbindung zu stärken, den Mindestlohn auf 12 Euro zu erhöhen und die sachgrundlose Befristung abzuschaffen, sind deckungsgleich mit Positionen des DGB. Eine Politik zur Armutsbekämpfung darf sich keinesfalls auf Verbesserungen bei den Sozialleistungen beschränken, sondern muss regulierend in den Arbeitsmarkt eingreifen, um Gute Arbeit durchzusetzen.

Eine Ausweitung der **Förderung der beruflichen Weiterbildung** und die Einführung eines Weiterbildungsgeldes sind aus Sicht des DGB dringend geboten, um Arbeitslosigkeit präventiv zu vermeiden, stabile Integrationen in Arbeit zu befördern und die Transformationsprozesse aktiv zu gestalten.

Die **Bürger-Pflegeversicherung** der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen sieht eine Verbreiterung der Einnahme-Basis der Pflegeversicherung durch einen Kostenausgleich zwischen privaten und sozialen Pflegekassen unter Einbeziehung aller Bürgerinnen und Bürger vor. Der DGB fordert dies seit Langem und begrüßt den Antrag. Die privaten Pflegekassen weisen aufgrund ihrer Versichertenselektion eine günstigere Risikostruktur und wesentlich geringere Ausgaben pro Versichertem aus als die soziale Pflegeversicherung. Der Finanzausgleich zwischen dem privaten und sozialen Zweig der Pflegeversicherung führt zu sinkenden Beitragssätzen und einer solidarischen Verteilung des Pflegerisikos, mit Entlastungsoptionen für niedrige Einkommen. Privat Versicherten und verbeamteten Personen darf im Zuge der Umstellung jedoch kein Nachteil entstehen. Der Finanzausgleich sollte daher ausschließlich Verträge ab einem zuvor bestimmten Stichtag bzw. neu ernannte Beamtinnen und Beamte berücksichtigen. Die ebenfalls im Konzept der Bürger-Pflegeversicherung vorgesehene Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze auf das Niveau der Rentenversicherung ist zu begrüßen, da sie neben der Finanzierungsgrundlage auch das Solidarprinzip stärkt. Gleiches gilt für die Anrechnung von nicht beschäftigungsbezogenen Einkommen, wobei ein geringer Freibetrag zulässig sein sollte.

Der DGB kritisiert jedoch, dass sich die Bürger-Pflegeversicherung auf Anpassungen der Einnahmeseite beschränkt und die zunehmend kritische Situation der Ausgabenseite mit stetig steigenden Pflegebeiträgen, besonders in der stationären Pflege, vernachlässigt. Die Konzeption der Pflegeversicherung als Teilleistungsversicherung ohne Obergrenzen für den Eigenanteil der Pflegebedürftigen bewirkt eine Umwälzung steigender Kosten auf die Pflegebedürftigen.

Kurzfristig fordert der DGB daher die Deckelung des Eigenanteils, um dem hohen Armutsrisiko durch Pflegebedürftigkeit zu begegnen. Langfristig muss die Pflegeversicherung jedoch von einer Teilleistungsversicherung zu einer Vollversicherung ausgebaut werden. Das HBS-Gutachten von Prof. Dr. Rothgang aus dem Jahr 2018 zeigt, dass eine Bürger-Pflegevollversicherung bei geringen Beitragssteigerungen (0,8 Prozentpunkte) solide finanzierbar ist.

Das Konzept der **PflegeZeit Plus** sieht den Anspruch auf eine Pflegezeit für Angehörige oder Bekannte von maximal 36 Monaten bei Entgeltersatz vor. Ziel ist eine flexiblere Vereinbarkeit von Beruf und Pflegebedarf im persönlichen Umfeld, sowie die Verringerung der Gender-Care-Gap durch verstärkte Einbeziehung von Männern in die private Pflege. Frauen übernehmen aktuell rund $\frac{3}{4}$ der privaten Care-Arbeit und haben damit massive Brüche in der Erwerbsbiographie, die mit einem deutlich höheren Risiko der Altersarmut einhergehen. Der DGB setzt sich seit Langem für eine flexible Pflege von Angehörigen ein und unterstützt die Einführung der PflegeZeit Plus.

Die Begrenzung der **Pflegezeit** auf 24 Monate bei reduzierter Erwerbstätigkeit (20-32 Stunden pro Woche) und auf 3 Monate bei Vollzeitpflege, ist aus gleichstellungspolitischer Perspektive zu begrüßen. Die Verteilung der Pflegezeit auf mehrere Personen, sowie die Möglichkeit der parallelen oder anschließenden Inanspruchnahme kann ebenfalls zur Verringerung der Gender-Care-Gap beitragen, bietet jedoch keine Garantie für mehr Geschlechtergerechtigkeit in der Pflege. Die Berücksichtigung pflegebedürftiger Kinder und die Ausweitung der Pflegezeit auf 36 Monate für Alleinerziehende in diesem Fall, ist richtig. Die Ausgestaltung der Entgeltersatzleistung in Analogie zum Elterngeld ist Beschlusslage des DGB. Die im Konzept vorgesehene **Anpassung des Arbeitsrechts** mit dem Ziel, Beschäftigten mehr Mitspracherecht bei flexibler Arbeitszeitgestaltung zu ermöglichen, ist richtig und notwendig. Durch die Pflegezeit dürfen jedoch keine unnötig negativen Auswirkungen auf die Rentenanwartschaft entstehen. Der DGB steht der Einbeziehung von Pflegewilligen außerhalb des engen Angehörigenkreises aufgeschlossen gegenüber.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen das Anliegen des Antrages, mit den darin genannten **steuerpolitischen Instrumenten der zunehmenden Ungleichheit bei Vermögen und Einkommen entgegenzuwirken**.

So ist der **Grundfreibetrag** von 9.744 Euro zu niedrig. Er leitet sich aus der Bestimmung des Existenzminimums ab, dessen Ermittlung aber aus Sicht des DGB fragwürdig ist. In anderem Zusammenhang hält der Gesetzgeber heute schon durchaus höhere Beträge für geboten, um niedrige Einkommen zum Zwecke der Existenzsicherung vor einem übermäßigen Zugriff zu schützen. So dürfen Schuldnerinnen und Schuldner im Falle der Pfändung einen Teil ihres monatlichen Nettoeinkommens behalten, um ihr Existenzminimum zu sichern. Diese gesetzliche Pfändungsfreigrenze liegt deutlich über dem Grundfreibetrag der Einkommensteuer. Der Grundfreibetrag sollte auch deshalb mit Blick auf das Jahr 2022 auf 12.800 Euro erhöht werden. Dadurch würden die meisten bisher in der ersten, besonders steilen Progressionszone erfassten Einkommen steuerfrei gestellt. Oberhalb des Grundfreibetrags sollte der **Grenzsteuersatz** beginnend mit 22 Prozent linear-progressiv bis zu einem Spitzensteuersatz von 49 Prozent ab einem zu versteuernden Einkommen von 76.800 Euro ansteigen. Da der drei Prozentpunkte über dem Spitzensteuersatz liegende sogenannte **Reichensteuersatz** derzeit erst bei weit über einer viertel Million Euro Jahreseinkommen greift und mit rund 160.000 Steuerpflichtigen faktisch nur sehr wenige Fälle berührt werden, sollte dieser künftig bereits ab einem zu versteuernden Einkommen von 130.000 Euro



greifen. Da diese grundlegende Reform mit 14 Milliarden Euro vor allem von den einkommensstärksten drei Prozent der Steuerpflichtigen getragen würde, fielen die Mindereinnahmen für die öffentlichen Haushalte mit zwölf Milliarden Euro vergleichsweise gering aus.

Da sich die höchsten Einkommen in zunehmendem Umfang aus Zinsen, Dividenden und anderen Kapitalerträgen speisen und nur einem pauschalen Steuersatz von 25 Prozent unterliegen, was zu einer eklatanten Ungleichbehandlung von Arbeitseinkommen und Kapitalerträgen führt, begrüßen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, dass die **Kapitalertragsteuer**, wie schon vor 2009, keine abgeltende Wirkung mehr entfalten soll. Als eine Form der Steuererhebung sollte sie im Rahmen der Veranlagung wieder gemeinsam mit allen weiteren Einkünften dem persönlichen Einkommensteuersatz unterworfen werden.

Wir unterstützen die Forderung nach Einführung einer **Finanztransaktionsteuer**. Hierfür bietet der bereits 2013 von der EU Kommission vorgelegte Richtlinienentwurf eine gute Arbeitsgrundlage. Hiernach sind der Wertpapierhandel mit allen Aktien und Anleihen sowie der Derivatehandel und alle anderen Formen von Finanzmarktmetten der Besteuerung zu unterwerfen. Dabei darf es keine Rolle spielen, ob der Handel über die Börse oder außerbörslich getätigt wird. Lediglich die Herausgabe und der erstmalige Erwerb eines Wertpapiers auf dem sogenannten Primärmarkt bleiben steuerfrei. Daneben sollten über den Kommissionsvorschlag hinaus auch alle Formen der Devisenspekulation in gleicher Weise mit der Finanztransaktionsteuer belegt werden. Der Steuersatz soll einheitlich 0,1 Prozent auf den Marktwert der Wertpapiere und auf den tatsächlichen wirtschaftlichen Wert der Finanzderivate betragen. So ließen sich für den Bundeshaushalt schätzungsweise rund 17 Milliarden Euro Mehreinnahmen erzielen.

Auch angesichts der großen finanziellen Herausforderungen, vor denen die deutschen Bundesländer stehen, bedarf es insbesondere der verfassungskonformen Wiedererhebung der seit rund zwei Jahrzehnten ausgesetzten **Vermögensteuer**. Im Rahmen des Vermögensteuergesetzes sollten an alle Arten von Vermögen einheitliche Bewertungsmaßstäbe angelegt werden. Der Steuertarif sollte so ausgestaltet sein, dass er mit einer Steuerbelastung von einem Prozent ab einem Freibetrag von einer Million Euro beginnt. Der Steuersatz sollte dann linear-progressiv bis zu einem Nettogesamtvermögen von zwanzig Millionen Euro auf 1,5 Prozent ansteigen. Ab einem Vermögen von mehr als 100 Millionen Euro sollte sich der Steuersatz auf 1,75 Prozent erhöhen. In einer weiteren Stufe sollte ab einem Vermögen von mehr als einer Milliarde Euro der Höchststeuersatz von 2 Prozent erreicht werden. Die Länderhaushalte könnten hierdurch in ihrer Gesamtheit um schätzungsweise rund 28 Milliarden Euro pro Jahr gestärkt werden.

Schriftliche Stellungnahme

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Juni 2021 zum

- a) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Martinichert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Lehren aus dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30403
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Schutz vor Armut und Ausgrenzung garantieren – Konsequenzen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30388
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken - BT-Drucksache 19/30394

siehe Anlage

17.6.2021 // Stellungnahme zur Anhörung im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales
am 21.06.2021

DER SECHSTE ARMUTS- UND REICHTUMSBERICHT GREIFT NEUERE WISSENSCHAFTLICHE KONZEPTE AUF

Prof. Dr. Markus Promberger¹

Vorbemerkung

Diese Stellungnahme konzentriert sich auf die in den Anträgen der Fraktionen Die Linke (, Drucksache 19/30388), Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 19/30394) sowie AFD (Drucksache 19/30403) enthaltenen Aussagen zur inhaltlichen und methodischen Ausrichtung des Sechsten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung. Nicht Gegenstand dieser Stellungnahme sind eigenständige Sachaussagen der Anträge jenseits der im Armuts- und Reichtumsbericht enthaltenen Befunde, die Abstimmungs- und Redaktionsprozesse in und zwischen den Ministerien sowie die politischen Empfehlungen der Anträge.

Angemessene Bezeichnungen der Lebenslagen

Im Antrag der Fraktion Die Linke wird argumentiert, Prekarität, Wohlstand und Wohlhabenheit seien beschönigende Formulierungen für Armut und Reichtum. In der wissenschaftlichen Diskussion ist diese Argumentation allerdings nicht eindeutig nachzuvollziehen, insbesondere was Armut und Prekarität betrifft. Armut meint zunächst ganz allgemein, dass ein Haushalt im Vergleich zu anderen so wenige Ressourcen zur Verfügung hat, dass die Gesellschaft ihn als arm bezeichnet. Konkret werden hierfür statistische Schwellenwerte bestimmt, der gebräuchlichste davon ist die Armutsschwelle von 60 Prozent des bedarfsgewichteten Netto-Medianeinkommens. Haushalte, deren Einkommen darunter liegt, gelten als arm bzw. ar-

¹ Der Autor hält fest, dass er im Rahmen seiner dienstlichen Tätigkeit als Forschungsbereichsleiter am IAB Mitglied der vom BMAS einberufenen GutachterInnengruppe war, die die Entstehung des Sechsten Armuts- und Reichtumsberichtes kritisch begleitet hat. Er hat diese Tätigkeit ohne Entgelt, Aufwandsentschädigung oder sonstige Gegenleistungen des BMAS ausgeübt.

mutsgefährdet. Prekarität bedeutet in der Ungleichheitsforschung, dass die Lebensverhältnisse und/oder die Erwerbstätigkeit von Betroffenen in höherem Maße instabil und riskant sind und ein sozialer und wirtschaftlicher Abstieg droht. Die Betroffenen können, müssen aber noch nicht arm sein. Personen oder Haushalte, die bereits sehr lange ausschließlich von Sozialleistungen leben, würde man als arm, jedoch nicht als prekär bezeichnen. Überlegungen des französischen Sozialforschers Robert Castel und seiner deutschen Kollegen Klaus Dörre und Martin Kronauer folgend, wären Betroffene in prekären Lagen nicht vollständig vom Erwerbsleben ausgeschlossen (Zone der Prekarität), leben jedoch gegenüber Personen in der Zone der Inklusion (geschützte und gut entlohnte Vollzeitbeschäftigte, Unternehmerinnen und Unternehmer in stabiler wirtschaftlicher Situation) unsicherer und unter schlechteren Bedingungen. Diejenigen Betroffenen, die ausschließlich von Sozialleistungen leben, verortet diese Forschungsrichtung in der Zone der Exklusion (Castel 2008, Castel & Dörre 2009, Kronauer 2010). Andere Sozialforscher haben darauf hingewiesen, dass soziale Unterstützungsleistungen durchaus auch eine Art Inklusion darstellen können (Nassehi 1999). Die begriffliche Trennung von Prekarität und Armut ist wissenschaftlich durchaus ertragreich, weil sie es ermöglicht, stärker auf Differenzierungen in der armen Bevölkerung zu achten – etwa zwischen Personen, die näher am Arbeitsmarkt und solchen, die dem Arbeitsmarkt fern sind. Denn beide Gruppen brauchen unter Umständen unterschiedliche soziale Unterstützung. So hilft etwa ein gesetzlicher Mindestlohn eher der Gruppe der Niedriglohnbeschäftigten, die Regelleistung der Grundsicherung nach SGB II eher den Langzeitarbeitslosen. Die Begrifflichkeiten Prekarität und Armut sind allerdings im wissenschaftlichen Sprachgebrauch weder eindeutig noch absolut trennscharf (Dörre 2017: 259; Böhnke u. a. 2018: 21-92) und werden je nach den Umständen an Fragestellungen und Sachprobleme angepasst, deshalb müssen sie explizit definiert werden. Der sechste Armuts- und Reichtumsbericht stellt sich dieser Herausforderung und entwickelt und nutzt eine explizite Definition.

Wohlstand ist eine weiter gefasste Kategorie, hierzu gehören auch nichtmonetäre Güter – gute Beziehungen im sozialen Nahbereich, das Gefühl akzeptiert zu werden, Gesundheit und Sicherheit. Reichtum hingegen fokussiert im alltäglichen Sprachgebrauch stärker auf materielles Einkommen und Besitz. Wohlfühlen ist ein vergleichsweise neuer Begriff, der versucht, die mit dem Reichtumsbegriff verbundenen negativen Konnotationen zugunsten der wissenschaftlichen Neutralität zu vermeiden. Die Idee der Forscherinnen und Forscher der Universität Bremen, die Bevölkerung nicht in Klassen oder Ober-, Mittel- und Unterschicht zu unterteilen, aber gleichzeitig auch die Gesellschaft nicht in beliebige soziale Milieus oder Gruppen zu zergliedern, war leitend bei der Entwicklung des im sechsten Armuts- und Reichtumsbericht verwendeten Schichtungsmodells aus Wohlfühlen, Wohlstand, Mitte, Prekarität und Armut. Überdies sollte das Modell stärker auf Wohnraum, Vermögen und andere Größen Bezug nehmen und in gewissem Maß auch mit subjektiven Deutungen der Betroffenen korrespondieren. Reich zu sein ist beispielsweise eine Selbstbeschreibung, die nur von einem kleineren Teil der Wohlfühlenden selbst benutzt und mitunter stark negativ konnotiert ist – etwa mit unverdientem Vermögen, oder mit bestimmten Formen der Selbstinszenierung (Veblen 1958). Auch von anderen sozialen Schichten wird der Reichtumsbegriff erst weit oberhalb der statistischen Reichtumsgrenze (doppeltes Medianeinkommen) benutzt. Das Fünf-Schichten-Modell jedenfalls ist im Armuts- und Reichtumsbericht gut definiert

und beschrieben und wissenschaftlich innovativ, weil es letztlich ältere Schichtungsmodelle (Oben-Mitte-Unten) differenziert und mit modernen Lage-, Milieu- und Kulturansätzen in Bezug zu setzen gestattet (vgl. dazu Geißler 2014), auch wenn solche Bezüge im sechsten Armuts- und Reichtumsbericht noch nicht stark entwickelt sind.

Verdeckte Armut, Nicht-Inanspruchnahme und Dunkelziffer nicht ausführlich thematisiert?

Es ist richtig, dass der sechste Armuts- und Reichtumsbericht die Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialleistungen (Dunkelziffer) nicht behandelt; die im Antrag der Fraktion Die Linke erwähnte Literatur ist im sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ebenfalls nicht dargestellt. Nach Information des Autors wurde das Thema für diesen Bericht nicht priorisiert – der Bericht hat ohnehin schon 555 Seiten. Es ist jedoch nach Kenntnis des Autors geplant und in jedem Fall anzuraten, die Dunkelziffer der Armut im nächsten Armuts- und Reichtumsbericht auf jeden Fall zu thematisieren. Aus wissenschaftlicher Sicht ist die Frage der Dunkelziffer hochgradig relevant und sollte im Armuts- und Reichtumsbericht grundsätzlich thematisiert werden. Bei den Ursachen für Nicht-Inanspruchnahme wären allerdings weitere Faktoren zu berücksichtigen. So kann, bei bestimmten erwerbstätigen Anspruchsberechtigten, der finanzielle Zusatznutzen einer Antragstellung gering ausfallen, während die psychischen, sozialen und wirtschaftlichen Kosten der Antragstellung durchaus hoch sein können: Offenlegung der Einkommens-, Vermögens- und Familienverhältnisse, Anrechnung von Zusatzeinkommen, Meldepflichten und sonstiger Mitwirkungsaufwand. In solchen Fällen wird bei einer rationalen Erwägung eine Antragstellung unterbleiben. Aus wohlfahrtspolitischer Sicht ist eine Motivierung von anspruchsberechtigten bisherigen Nichtantragstellern zum Eintritt in den Leistungsbezug absolut wünschenswert. Es sei allerdings auch auf Nebeneffekte hingewiesen: So können bessere Bedingungen im Leistungsbezug (Leistungshöhe, Anrechnungsmodus für Zusatzeinkommen, Schonvermögen) zu einer Zunahme der Antragstellungen und zu einem Wachstum der registrierten ‚bekämpften‘ Armut in Zahl und Quote führen.

Der im Antrag der Fraktion Die Linke ausdrücklich erwähnte Aufsatz von Harnisch (2019) schätzt, dass eine Aufnahme der Einkommen von anspruchsberechtigten Nicht-Leistungsbeziehenden in die Berechnung der Armutschwelle (60 % des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) die Armutschwelle um einen niedrigen zweistelligen Eurobetrag erhöht. Auch eine solche Maßnahme rückt einen weiteren Teil von Menschen mit geringen Einkommen in den Kreis der Anspruchsberechtigten.

In der Wissenschaft und in der sozialpolitischen Praxis werden solche Effekte als Erfolg gedeutet, in der politischen Sphäre sind die Perspektiven hier eher mehrdeutig: Als Erfolg gilt, dass vulnerable oder gefährdete Personen in ein Unterstützungssystem integriert werden, doch das damit verbundene zahlenmäßige Anwachsen von Leistungsbeziehern ist politisch unter Umständen schwer als Erfolg zu kommunizieren. Insgesamt sind allerdings die Berechnungen von Dunkelziffern mit starken methodischen Schwierigkeiten behaftet, insofern sind die hier vorgelegten Werte und ihre Abweichungen nicht sicher zu interpretieren (vgl. Bruckmeier u.a. 2020).

Beteiligung von Armutsbetroffenen am Zustandekommen des Berichts?

Die Feststellung des Antrags der Fraktion Die Linke, Armutsbetroffene seien am Zustandekommen des Berichts nicht beteiligt gewesen, trifft so nicht ganz zu. Denn im sechsten Armuts- und Reichtumsbericht wurden nach Kenntnis des Autors nicht nur eine eigenständige Repräsentativbefragung durchgeführt, sondern erstmals auch 64 der Studienteilnehmenden mit qualitativen Interviews vertieft befragt. Hier haben die nach wissenschaftlichen Kriterien ausgewählten Betroffenen den mit dem Bericht betrauten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der Technischen Hochschule Köln einen ausführlichen Einblick in ihre Lebenslage, ihre Alltagspraxis, ihre Deutungsmuster und ihre Bewältigungsstrategien gegeben; im sechsten Armuts- und Reichtumsbericht sind dies die Kapitel zur subjektiven Wahrnehmung (Abschnitt 5). Dies ist im Bereich staatlicher Armutsberichterstattung ein innovatives und aus wissenschaftlicher Sicht begrüßenswertes Vorgehen, in der internationalen Literatur bezeichnet als ‚voicing the poor‘ – den Armen eine Stimme geben². Es ist zu loben, dass diese qualitative Teilstudie indirekt die breit dargestellten Befunde aus dem Armuts- und Reichtums-Survey angereichert hat, gleichwohl ist es bedauerlich, dass die Aussagen von Betroffenen keinen direkten Eingang in den Bericht gefunden haben. Der Bericht wurde ansonsten zumindest in der Schlussphase der Erstellung mit Vertreterinnen und Vertretern von Hilfsorganisationen, Sozialträgern und Interessenverbänden besprochen und von diesen kritisch kommentiert. Eine direkte Beteiligung von Armutsbetroffenen an der Armutsberichterstattung selbst, etwa im Zuge von Anhörungen oder Diskussionsgruppen, hat nicht stattgefunden und ist bislang in Deutschland nicht üblich. Aus wissenschaftlicher Sicht stellt sich in ‚voicing the poor‘-Studien wie auch in direkten Beteiligungsformaten grundsätzlich die Frage der Selektivität bzw. der Sicherstellung von Legitimität bzw. Inklusivität von solchen Beteiligungskonzepten. Doch diese Fragen sind im Prinzip lösbar, wie das Beispiel der irischen Bürgerversammlungen seit 2014 zeigt (Farrell u.a. 2019).

Schlussbemerkung

Aus Perspektive der Armuts- und Sozialpolitikforschung hat der sechste Armuts- und Reichtumsbericht viele Punkte der wissenschaftlichen Kritik aus den letzten Jahren gut aufgenommen: das Lebenslagenkonzept, die Längsschnittperspektive, die Erforschung des Reichtums und von Vermögen, die Einbeziehung subjektiver Deutungen. Auch die Corona-Krise ist, soweit möglich, sinnvoll berücksichtigt, doch hat zum Zeitpunkt der Abfassung des Berichts 2020 die meiste Forschung erst im Ansatz existiert, so dass eine Wiederaufnahme des Themas mit erweitertem Forschungsstand im nächsten Armuts- und Reichtumsbericht tatsächlich empfehlenswert ist.

Es wird von den Antragstellenden kritisch angemerkt, dass im Bericht die Betrachtung besonders vulnerabler Gruppen fehle: Kinderarmut, Altersarmut, um nur zwei Beispiele zu betrachten. Doch womöglich fehlen nur die entsprechenden Schlagworte: Ausführungen zu Le-

² Prominentes Beispiel ist eine von der Weltbank in den 1990er Jahren durchgeführte Studie in mehr als 50 Ländern und mehr als 40.000 Beteiligten (Naraya u.a. 2000); wesentlich kleiner die deutsche Studie von Schultheis & Schulz (2005) oder die US-amerikanische von Eitzen & Eitzen-Smith (2009).

bensphasen und Einkommen finden sich etwa auf S. 57-61, zu Lebensphasen und Vermögen S. 83 ff., zur Grundsicherung im Alter auf S. 99, um nur einige zu nennen. Vielleicht braucht man künftig in der Darstellung ein zusätzliches strukturierendes Element, das einen solchen, an Problemgruppen orientierten Zugang zum Armuts- und Reichtumsbericht besser möglich macht. Auch in diesem Sinne wäre es sinnvoll, die verschiedenen Lebenslagen nicht nur zu beschreiben, sondern auch mit weiteren soziodemografischen Strukturmerkmalen zu kombinieren.

Literatur

- Böhnke, P., Dittmann, J. & Göbel, J (Hrsg., 2018): Handbuch Armut. Ursachen, Trends, Maßnahmen. Konstanz: UTB
- Bruckmeier, K., Riphahn, R. & Wiemers, J. (2020): Misreporting of program take-up in survey data and its consequences for measuring non-take-up. New evidence from linked administrative and survey data. In: Empirical economics, 1-50
- Castel, R. (2008). Die Metamorphosen der sozialen Frage: eine Chronik der Lohnarbeit. Konstanz: UVK.
- Castel, R., & Dörre, K. (2009). Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. In: Castel/Dörre (Hg.): Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts, Frankfurt: Campus - Verlag, S. 11-18.
- Dörre, K. (2017): Prekarität. In: Hirsch-Kreinsen, H. & Minssen, H. (Hrsg.): Lexikon der Arbeits- und Industriesoziologie, Baden-Baden: Nomos, S. 258 ff.
- Eitzen, S. & Eitzen-Smith, K. (2009): Experiencing Poverty: Voices from the Bottom. Boston: Pearson
- Farrell, D. M., Suiter, J., & Harris, C. (2019). 'Systematizing' constitutional deliberation: the 2016–18 citizens' assembly in Ireland. Irish Political Studies, 34(1), 113-123.
- Geißler, R. (2014). Soziale Klassen und Schichten—soziale Lagen—soziale Milieus—Exklusion versus Inklusion: Modelle und Kontroversen. In: Die Sozialstruktur Deutschlands (S. 93-130). Springer VS, Wiesbaden.
- Harnisch, M. (2019). Non-take-up of Means-tested Social Benefits in Germany. DIW Discussion Papers, No. 1793. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/201420/1/dp1793rev.pdf>, zuletzt aufgerufen am 16.6.2021
- Kronauer, M. (2010). Exklusion: die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt: Campus Verlag.
- Naraya, D., Patel, R., Schafft, K., Rademacher, A., & Koch-Schulte, S. (2000). Can Anyone Hear Us? Voices of the Poor. World Bank
- Nassehi, A. (1999). Inklusion, Exklusion—Integration, Desintegration. Die Theorie funktionaler Differenzierung und die Desintegrationsthese. In Nassehi (Hrsg.): Differenzierungsfolgen (S. 105-131). Wiesbaden: VS-Verlag
- Schultheis, Franz & Schulz, Kristina (2005): Gesellschaft mit begrenzter Haftung: Zumutungen und Leiden im deutschen Alltag. Konstanz: UVK
- Veblen, T. (1958). Theorie der feinen Leute. Köln, Berlin: Kiepenheuer & Witsch.

Schriftliche Stellungnahme

AWO Bundesverband e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Juni 2021 zum

- a) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Martin Sichert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Lehren aus dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30403
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Schutz vor Armut und Ausgrenzung garantieren – Konsequenzen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30388
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken - BT-Drucksache 19/30394

siehe Anlage

Stellungnahme des AWO Bundesverbandes e.V.

**anlässlich der öffentlichen Anhörung
zum sechsten Armuts- und Reichtumsbericht
im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages
am 21. Juni 2021**

Berlin, 17. Juni 2021

Inhalt

I. Zusammenfassung	3
II. Zum Bericht im Einzelnen	4
1. Aufbau, Konzeption und Schwerpunktsetzung	4
2. Entwicklung zentraler Indikatoren zu Armut und Ungleichheit	5
3. Ausbildung, Arbeit und Armut.....	9
4. Bildung und Soziale Mobilität	12
5. Kinder- und Familienarmut	14
6. Armut und Reichtum aus frauen- und gleichstellungspolitischer Sicht	15
7. Gesundheit.....	16
8. Pflege	18
9. Daseinsvorsorge und soziale Dienstleistungen	21
10. Menschen mit Behinderungen.....	22
11. Wohnungslosigkeit und Wohnen.....	27
12. Armut und Überschuldung	31
13. Migration.....	33
14. Gesellschaftliche und politische Teilhabe sowie freiwilliges Engagement	36
III. Schlussbemerkungen	38

I. Zusammenfassung

Als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege setzt sich die AWO seit über 100 Jahren für soziale Gerechtigkeit ein. Die entschlossene und wirksame Bekämpfung von Armut und 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 Mitglied des Beraterkreises beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) brachte die AWO ihre Expertise auch bei der Erstellung des sechsten Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung (ARB) ein.

Seitdem die Bundesregierung im Jahr 2001 den ersten Bericht vorgelegt hat, wird in jeder Legislaturperiode auf empirischer Grundlage über die soziale Lage in Deutschland berichtet. So enthält auch der vorliegende Bericht eine große Sammlung von Daten, die wesentliche Entwicklungen und Trends zu Armut und Reichtum in Deutschland aufzeigen. Der Bericht zeigt aus Sicht der AWO erneut eine besorgniserregende Entwicklung von Armut, die bereits vor der Corona-Pandemie einen neuen Höchststand aufwies und sich in einer zunehmenden Verfestigung und Kumulation sozialer Problemlagen manifestiert. Auch in dem hohen Ausmaß der Vermögensungleichheit sieht die AWO dringenden steuerpolitischen Handlungsbedarf.

Für den Bericht wurden zudem soziale Auswirkungen der Corona-Pandemie berücksichtigt. Der Bericht bestätigt, dass die Corona-Pandemie und die zu ihrer Eindämmung getroffenen Maßnahmen bestehende Ungleichheiten verschärft haben. Den gesundheitlichen und sozialen Folgen sind von Armut betroffene Menschen dabei überdurchschnittlich häufig und stark ausgesetzt. Um die sozialen Folgen der Pandemie abzufedern, wurden umfangreiche arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen getroffen. Dadurch konnten bisher viele Menschen vor akuter Mittellosigkeit geschützt und Schlimmeres verhindert werden. Der Schutz gerade von armutsgefährdeten oder -betroffenen Menschen vor den unmittelbaren und langfristigen Folgen der Pandemie muss aber unbedingt auch weiter im Fokus der Politik bleiben und mit Blick auf die soziale Mindestsicherung geschärft werden.

Die AWO sieht in den Ergebnissen des Berichts erneut einen dringlichen politischen Auftrag, wirksame Maßnahmen gegen Armut und soziale Ausgrenzung sowie gegen soziale Ungleichheit zu ergreifen. Dies bedeutet aus Sicht der AWO, das Sicherheitsversprechen des Sozialstaates zu erneuern, indem u. a. die sozialen Mindestsicherungssysteme weiterentwickelt und Zukunftsinvestitionen in die soziale Infrastruktur vorgenommen werden. Ferner erwartet die Mehrheit der Menschen mehr soziale Gerechtigkeit bei der Besteuerung. Zudem sollten die Rahmenbedingungen für gute Arbeit weiter verbessert werden, etwa durch die Eindämmung prekärer Beschäftigung, einen perspektivischen Anstieg des Mindestlohnes und die Ausweitung der Tarifbindung. Für langzeitarbeitslose Menschen sollte der mit dem Teilhabechancengesetz geschaffene soziale Arbeitsmarkt entfristet werden. Die AWO setzt sich darüber hinaus für die Einführung einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung ein, um das weiterhin hohe Niveau der Kinderarmut wirksam abzubauen und die Familienförderung sozial gerecht auszugestalten.

II. Zum Bericht im Einzelnen

1. Aufbau, Konzeption und Schwerpunktsetzung

Wesentliche Ergebnisse des Berichtes

Der Bericht gliedert sich in vier Teile. In Teil A werden die gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen beschrieben. In Teil B werden die Befunde zur Einkommens- und Vermögensverteilung sowie zur sozialen Mobilität dargestellt. In diesem Teil werden auch die Schwerpunkte des Berichtes ausgeführt, zu der externe Begleitforschung in Auftrag gegeben wurde. Dazu gehören u. a. soziale Lagen in multidimensionaler und längsschnittlicher Betrachtung, die Bedeutung der Daseinsvorsorge und die subjektive Wahrnehmung von Armut und Reichtum. Zudem wird die Analyse von Vermögen durch eine Erweiterung der Datenlage im Bereich der Hochvermögenden ergänzt. Die anhaltende Corona-Pandemie veranlasste das BMAS außerdem, weitere Begleitforschung in Auftrag zu geben, die querschnittlich eingearbeitet wurde. In Teil C folgen vertiefende Analysen für einzelne Lebenslagen. In Teil D wird das Indikatorentableau zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung aufgeführt. Neben einer Langfassung (ARB-L) wird eine Kurzfassung (ARB-K) vorgelegt, in der neben einer komprimierten Darstellung der Ergebnisse die bereits ergriffenen politischen Maßnahmen sowie weitere Handlungsempfehlungen ausführlich dargestellt werden.

Bewertung der AWO

Die AWO **begrüßt die Schwerpunktsetzung** im vorliegenden Bericht. Mit dem gewählten Lebenslagenansatz wird der Komplexität von Armut besser Rechnung getragen und insbesondere die Analyse einer kumulativen oder kompensatorischen Wirkung der materiellen Lebenslagen „Wohnen“, „Vermögen“ und „Erwerbsbeteiligung“ im Zeitverlauf ermöglicht. Damit wird die Verfestigung von Armut sowohl zeitlich als auch in der Kumulation materieller Problemlagen sichtbar. Mit dem Schwerpunkt auf die gesellschaftliche und regionale Bedeutung von Daseinsvorsorge sowie der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastruktur wird eine für die Menschen wichtige Dimension des überwiegend subsidiär erbrachten sozialstaatlichen Angebotes in den Blick genommen. Durch die Integration einer Hochvermögendenstichprobe in die empirische Analyse mit Hilfe von Unternehmensbeteiligungen wird zudem die Datenlage aus Sicht der AWO substantiell verbessert und das bisher unterschätzte Ausmaß der Vermögenskonzentration und –ungleichheit ein Stück weit korrigiert. Dennoch ist davon auszugehen, dass die Vermögensungleichheit aus Ermangelung offizieller Registerdaten weiterhin deutlich unterschätzt wird.

Als im Erstellungszeitraum federführender Verband der Nationalen Armutskonferenz begrüßt die AWO zudem, dass die repräsentative Bevölkerungsbefragung (ARB-Survey) durch qualitative Interviews mit Menschen aus den unteren sozialen Lagen ergänzt wurde. Auch die Einbindung der Nationalen Armutskonferenz in den Beraterkreis war ein wichtiger Schritt zu mehr Partizipation, den die AWO begleitet hat. Eine

noch **stärkere Partizipation von Menschen mit Armutserfahrungen** wäre dennoch wünschenswert gewesen. Denn trotz der Tatsache, dass es sich um einen Bericht der Bundesregierung handelt, sollten betroffene Menschen an der Deutung ihrer eigenen Lebensumstände, die mit dem vorliegenden Bericht eingehend analysiert wurden, teilhaben können. Die Perspektive von Menschen mit Armutserfahrung hätte den Bericht auch fachlich bereichert, denn Betroffene verfügen häufig aus eigener Erfahrung mit dem Sozialstaat über umfassenden Sachverstand und sind Expert*innen in eigener Sache. Dass das BMAS erste Analysen zu den **Auswirkungen von Corona** vorgelegt hat, ist angesichts der anhaltenden pandemischen Lage und der einschneidenden sozialen Folgen folgerichtig. Gleichwohl geschah dies um den Preis einer deutlichen Verzögerung beim Veröffentlichungszeitpunkt. Die berechtigzte Erwartung, dass die Erkenntnisse des Berichtes in politisches Handeln übersetzt werden, wird dadurch wohl erneut unerfüllt bleiben.

Zudem werden bei der Betrachtung der Ursachen von Armut aus Sicht der AWO **individuelle Faktoren überbewertet**. Dies kann beispielhaft anhand der Analysen zur sozialen Mobilität verdeutlicht werden. Während zwar eine Reihe struktureller Rahmenbedingungen, wie die Bildungsexpansion oder die sozioökonomische Herkunft betrachtet werden, werden als mögliche Ursachen für die Bildungsungleichheit in erster Linie individuelle kognitive Fähigkeiten und familiäre Bildungsaspirationen analysiert. Die Rolle der Sozial- und Bildungspolitik und der Bildungseinrichtungen bei der Reproduktion dieser Ungleichheiten bleibt hingegen größtenteils unberücksichtigt.

2. Entwicklung zentraler Indikatoren zu Armut und Ungleichheit

Wesentliche Ergebnisse des Berichtes

Der Bericht enthält eine Fülle an Indikatoren zur Entwicklung von Armut und Reichtum, Einkommen und Vermögen sowie zur sozialen Lage. Im Folgenden wird die Entwicklung zentraler Indikatoren ausgewiesen:

Für die Entwicklung der Armut ist die **Armutsrisikoquote** ein zentraler Indikator. Dieser misst den Anteil der Bevölkerung, der weniger als 60 Prozent des nettoäquivalenzgewichteten Einkommensmedian hat. Danach wird je nach Datengrundlage ausgewiesen, dass 14,8 Prozent (EU-SILC 2018) bzw. 15,9 Prozent (Mikrozensus 2019) bzw. 16,1 Prozent (SOEP 2016) bzw. 16,5 Prozent (EVS, 2018) der Bevölkerung armutsgefährdet sind. Bezüglich der Entwicklung im Zeitverlauf spricht die Bundesregierung von einem uneinheitlichen Bild. Während die Daten des Mikrozensus, des SOEP und der EVS einen Anstieg bei der Armutsrisikoquote ausgeben, ist der Wert im EU-SILC im Vergleich zum Vorjahr rückläufig. Besonders betroffen sind Kinder, Junge Erwachsene, Alleinerziehende, Familien mit drei und mehr Kindern, Erwerbslose, Menschen mit niedrigem Qualifikationsniveau und Menschen mit Migrationshintergrund (vgl. ARB-L: S.492-495).

Der Indikator der **(erheblichen) materiellen Deprivation** ist hingegen im Zeitverlauf rückläufig, d. h. die Ausstattung mit Gütern und Aktivitäten, die zu einem durch-

schnittlichen Lebensstandard gehören, hat sich verbessert. So gaben 2019 2,6 Prozent der Befragten an, sich Güter in vier von neun Bereichen nicht leisten zu können (erhebliche materielle Deprivation), während 6,8 Prozent der Befragten Entbehrungen in drei von neun Bereichen aufzuweisen (vgl. ARB-L: S. 509-511).

Die **Wirkung von Sozialtransfers** auf das Armutsrisiko gibt die Differenz einer hypothetischen Armutsrisikoquote vor Sozialtransfers im Vergleich mit der tatsächlichen Armutsrisikoquote an. Im Ergebnis reduzieren Sozialtransfers das Armutsrisiko etwa um ein Drittel. Je nach Datenquelle bedeutet dies im Zeitverlauf eine in etwa gleichbleibende bzw. sinkende Wirksamkeit (vgl. ARB-L: S. 498-500).

Insgesamt lag die **Mindestsicherungsquote** 2019 bei 8,3 Prozent, was 6,864 Mio. Personen entspricht. In 2,9 Mio. Bedarfsgemeinschaften lebten 5,5 Mio. Regelleistungsberechtigte, wovon 3,9 Mio. „erwerbsfähig“ und 1,6 Mio. „nicht erwerbsfähig“, worunter hauptsächlich Kinder unter 15 Jahre fallen. Jeder achte Haushalt in Deutschland bezog 2019 Leistungen nach dem SGB II. Gleichzeitig sind mehr als ein Viertel der „erwerbsfähigen Leistungsberechtigten“ (1.017.771 Personen) erwerbstätig. Hingegen liegt der Anteil von Langzeitarbeitslosen im Zeitverlauf konstant bei etwa 30 Prozent der Arbeitslosen. An anderer Stelle ist zu finden, dass sich die soziale Lage vieler Arbeitsloser in den letzten 25 Jahren massiv verschlechtert hat. Während im Jahr 1995 gut ein Viertel der Arbeitslosen der sozialen Lage „Armut“ (sprich: mehrdimensionaler und verfestigter Armut) zugeordnet werden konnten, können für das Jahr 2015 knapp 45 Prozent der Arbeitslosen dieser Lage zugeordnet werden (vgl. ARB-L: S.136).

Auch wenn das Medianeinkommen ebenso wie die Lohnquote gestiegen ist, stagniert die **Einkommensungleichheit**, die bis 2005 angestiegen war. Der Gini-Koeffizient lag 2017 bei 0,29. Im Bericht wird ausgeführt, dass die Einkommenszuwächse zwischen 2006 und 2016 insbesondere auf mittlere und obere Einkommensbereiche entfielen. Während die Einkommen in den unteren beiden Dezilen stagnierten und am unteren Rand sogar leicht rückläufig waren, entfielen fast 41 Prozent des gesamten Einkommensvolumens an die obersten 10 Prozent.

Im Bericht wird zudem ausgewiesen, dass die **Verteilung von Vermögen** deutlich ungleicher ausfällt als die Verteilung der Einkommen. Die Vermögenungleichheit befindet sich nach wie vor auf einem hohen Niveau (ARB-L: S.49). Im Grunde entfällt fast das gesamte Vermögen auf die obere Hälfte der Verteilung, während die untere Hälfte kaum Vermögen besitzt. Unter Einbezug der Daten einer in Auftrag gegebenen Hochvermögendenstichprobe, entfallen fast 64 Prozent der Nettogesamtvermögen auf die Top 10 Prozent. Der Gini-Koeffizient liegt bei den Vermögen bei 0,81 (vgl. ARB-L: S. 92). Erbschaften werden als ein Treiber der Ungleichheit beschrieben und machen im Schnitt mehr als 35 Prozent des Gesamtvermögens aus.

Ein Schwerpunkt des Berichtes liegt auf der Analyse **sozialer Lagen**. Damit wird die Darstellung zentraler Maßzahlen um eine multidimensionale und längsschnittliche Betrachtung erweitert. Ein Grundgedanke dabei ist, dass verschiedene Lebenslagen – im Bericht werden die materiellen Lebenslagen-Dimensionen „Wohnen“, „Vermögen“ und „Erwerbsbeteiligung“ betrachtet – kumulativ oder kompensatorisch wir-

ken können. Ein zweiter Grundgedanke ist, dass auch die Verweildauer, insbesondere in der sozialen Lage „Armut“ von hoher Relevanz ist. Für die Konstruktion einer Typologie sozialer Lagen werden verschiedene Einkommensbereiche und ein aus den drei Lebenslagen additiv gebildeter Lebenslagenscore statistisch zusammengeführt. Daraus ergeben sich die folgenden sozialen Lagen und ihre prozentuale Verteilung in der Bevölkerung: „Armut“ (11 Prozent), „Prekarität“ (5,9 Prozent), „Armut-Mitte“ (9,9 Prozent), „Untere Mitte“ (10,5 Prozent), „Mitte“ (37 Prozent), „Wohlhabenheit-Mitte“ (3,4 Prozent), „Wohlstand“ (13,2 Prozent) und „Wohlhabenheit“ (9,1 Prozent). Die soziale Lage „Armut“ bedeutet dabei etwa, sowohl in Bezug auf die Einkommensposition als auch beim Lebenslagenscore die vergleichsweise untersten Werte aufzuweisen. In einem weiteren Analyseschritt wird die Entwicklung im Zeitverlauf betrachtet. In der Tendenz ist dabei eine Stärkung der Ränder zu beobachten. Seit Mitte der 1980er Jahre sind die sozialen Lagen „Armut“ und „Wohlhabenheit“ von 4 Prozent auf 11 Prozent bzw. von 4 Prozent auf 9,1 Prozent gestiegen. Die beiden Pole der Verteilung sind demnach von 8 Prozent auf 20 Prozent angestiegen. Dafür ist die soziale Lage „Mitte“ von 49 Prozent auf 37 Prozent geschrumpft, was in erster Linie einer Aufstiegsmobilität zuzurechnen ist. Auf der anderen Seite zeigt sich eine seit den 1980er Jahren zunehmende Verfestigung, u. a. der sozialen Lage „Armut“: 70 Prozent der in dieser Lage befindlichen Personen sind dieser auch in der Fünfjahresbetrachtung noch zuzuordnen. Ein Aufstieg aus der sozialen Lage „Armut“ in die sozialen Lagen „Mitte“ (oder höher) gelang nur 2,1 Prozent der Personen. Zudem kommt das Forscher*innenteam um Prof. Groh-Samberg zu dem Ergebnis, dass sich die materielle Lebenswirklichkeit der sozialen Lage „Armut“ in den vergangenen 15 Jahren nicht wesentlich gewandelt hat (vgl. ARB-L: S. 123-148).

Bewertung der AWO

Die im Bericht dargestellten Entwicklungen sind aus Sicht der AWO äußerst besorgniserregend. Ein Jahrzehnt Wirtschaftswachstum und Rekordbeschäftigung haben nicht zu einer Reduktion der Armut und der Einkommensungleichheit geführt. Der Bericht weist außerdem ein hohes Niveau an Vermögensungleichheit aus, zu dessen Reduktion seitens der Politik gegenwärtig keine wirksamen Instrumente vorgelegt werden. Der Bundesregierung gelang es unter vergleichsweise günstigen Rahmenbedingungen zudem nicht, alle sozialen Gruppen an der insgesamt guten materiellen Entwicklung zu beteiligen. Die Wirkung des Steuer- und Transfersystems konnte nicht erhöht werden und die Zuwächse bei den Einkommen entfielen überwiegend auf mittlere und bessergestellte Haushalte. Die hohe Zahl der Aufstocker*innen macht zudem deutlich, dass viele Menschen von ihrem Erwerbseinkommen nicht leben können. Am unteren Ende der Verteilung zeigt sich zudem eine in Teilen verfestigte und kumulierte Armut, bei der die betroffenen Menschen zunehmend von der materiellen Lebenswirklichkeit der gesellschaftlichen Mitte abgehängt werden und geringe Chancen auf Aufstieg und Teilhabe haben.

Auch wenn der Bericht die Entwicklung der Armut grundsätzlich aussagekräftig wiedergibt, regt die AWO an, weitere Indikatoren aufzunehmen. Ein im Bericht kaum

beachtetes Phänomen ist die **verdeckte Armut**. Neuere Mikrosimulationsstudien¹ weisen für verschiedene existenzsichernde und vorgelagerte Sozialleistungen hohe Nichtinanspruchnahme-Quoten auf. Laut dieser Studien nähmen mehr als die Hälfte der Berechtigten, vermutlich aus Unwissenheit, Scham oder zu hohen bürokratischen Hürden, ihnen zustehende Leistungen nicht in Anspruch. Hier muss der Sozialstaat besser werden. Die AWO fordert, über die Ursachen verdeckter Armut weitere Forschung in Auftrag zu geben und auf dieser Grundlage politische Strategien zu entwickeln und umzusetzen.

Ebenfalls sollte eine Auseinandersetzung mit dem Indikator der **relativen Armuts-lücke** erfolgen. Die relative Armuts-lücke weist den mittleren Abstand zwischen dem durchschnittlichen Einkommen unterer Haushalte und der statistischen Armuts-schwelle aus und gibt so de facto Auskunft über die „Armutsfestigkeit“ der Grundsicherung. Im Ergebnis liegt in Deutschland das politisch definierte menschenwürdige Existenzminimum je nach Haushaltskonstellation zum Teil deutlich unterhalb der Armutsschwelle. Die Armuts-lücke wurde in den vergangenen Jahren zudem größer.² Aus diesen Befunden sowie der im Bericht aufgeführte prozentuale Anstieg der Arbeitslosen, die der sozialen Lage „Armut“ geordnet werden, ist es aus Sicht der AWO angebracht, das Niveau existenzsichernder Leistungen auf den Prüfstand zu stellen und das kritikwürdige Verfahren zur Bemessung des Regelbedarfs zu verbessern. Das hierfür zentrale Regelbedarfsermittlungsgesetz, das die materielle Lebensgrundlage für fast sieben Millionen Menschen in Deutschland schafft, wird im vorliegenden Bericht jedoch leider nicht reflektiert.

Die AWO sieht in den Ergebnissen erneut einen dringlichen politischen Auftrag wirksame Maßnahmen gegen Armut und soziale Ausgrenzung sowie gegen soziale Ungleichheit zu ergreifen. Dies bedeutet aus Sicht der AWO, das Sicherheitsversprechen des Sozialstaates zu erneuern, indem u. a. die sozialen Mindestsicherungssysteme verbessert und Zukunftsinvestitionen in die soziale Infrastruktur vorgenommen werden. Ferner erwartet die Mehrheit der Menschen mehr soziale Gerechtigkeit bei der Besteuerung (vgl. ARB-L: S. 204). Während untere Einkommen steuerlich entlastet werden sollten, sollte der Spitzensteuersatz erhöht und insbesondere vermögensbezogene Steuern scharf gestellt werden. Zudem sollten die Rahmenbedingungen für gute Arbeit weiter verbessert werden, etwa durch die Eindämmung prekärer Beschäftigung, einen perspektivischen Anstieg des Mindestlohnes und die Ausweitung der Tarifbindung. Für langzeitarbeitslose Menschen sollte der soziale Arbeitsmarkt entfristet weiter gefördert werden. Insgesamt muss die Verteilungswirkung politischer Maßnahmen zukünftig stärker in den Blick genommen werden.

¹ vgl. Bruckmeier, Kerstin; Riphahn, Regina T.; Wiemers, Jürgen (2019): Benefit underreporting in survey data and its consequences for measuring non-take-up: new evidence from linked administrative and survey data. IAB-Discussion Paper, 06/2019; Buslei, Hermann; Geyer, Johannes; Haan, Peter; Harnisch, Michelle (2019): Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut, in: DIW Wochenbericht, Nr. 49/2019; Harnisch, Michelle (2019): Non-take-up of means-tested social benefits in Germany, DIW Discussion Paper 1793;

² vgl. Aust, Andreas (2020): Abgekoppelt vom wachsenden Wohlstand, In: Soziale Sicherheit 8/2020, S. 326.330; Spannagel, Dorothee; Molitor, Katharina (2019): Einkommen immer ungleicher verteilt. WSI-Report Nr. 53.

3. Ausbildung, Arbeit und Armut

Wesentliche Ergebnisse des Berichtes

Wie der ARB anmerkt, verbessern Trainings- und Weiterbildungsmaßnahmen „die Erwerbslage der Teilnehmenden in der Gesamtbetrachtung am häufigsten schnell und dauerhaft. Dies gilt vor allem bei Langzeitarbeitslosen für langfristige Weiterbildungen, die allerdings aufwändig und kostenintensiv sind“ (ARB-L: S. 248).

Dass auch die Zielgruppe der **Langzeitarbeitslosen** von den richtigen Fördermaßnahmen durchaus profitieren kann, zeigt die Zwischenevaluation des IAB zum 2019 eingeführten Teilhabechancengesetzes (§16 i SGB II). Nicht nur von Jobcentern und Arbeitgebern wird das Instrument als zusätzliches Förderinstrument positiv wertgeschätzt, die Rückmeldungen der AWO Arbeitgeber und AWO Träger zeichnen auch ein überwiegend positives Bild. Die Möglichkeit, erstmals über einen längeren Zeitraum arbeitslose Menschen zu fördern, bietet neue Möglichkeiten im Arbeitsfeld mit entsprechender Unterstützung anzukommen. Für viele Personen, die länger dem Arbeitsmarkt entwöhnt waren, entsteht so die Möglichkeit Schritt für Schritt Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten (wieder-) zu erlangen, Kompetenzen (wieder) aufzubauen und so die Chancen für eine Beschäftigung nach Auslaufen der Förderung zu erhöhen. Auch Arbeitgebern kommt entgegen, dass eine Einarbeitung über einen längeren Zeitraum erfolgen kann.

Wie der ARB ausführt, ist zudem die **Ausbildungsmarktsituation für junge Menschen** angespannter. Die Armutsforschung bestätigt seit Jahren, was auch der Indikatorenteil des ARB bestätigt, dass es einen direkten Zusammenhang zwischen Bildung und Armut gibt. Armutskarrieren beginnen häufig in der Kindheit und Jugend, es ist Aufgabe des Bildungssystems und der sozialen Institutionen Lebensverläufe die notwendigen Unterstützungsleistungen bereitzustellen. Die Zahl der bei der BA gemeldeten Berufsausbildungsstellen ist in den letzten drei Jahren rückläufig. Auch wenn gleichzeitig die Anzahl der Jugendlichen, die eine Ausbildungsstelle suchen leicht zurückgegangen ist, ergab sich in den letzten Jahren ein Bild in dem 100 Bewerber*innen auf 105 gemeldete Ausbildungsstellen kamen. Je nach Region und Branche ergibt sich so ein Mismatch, das vor allem Auswirkungen auf junge Menschen ohne oder mit niedrigen Schulabschlüssen hat. Diese Zielgruppe verfügt häufig über geringere Unterstützungsleistungen im privaten Umfeld. Die Covid-19 Pandemie hat die Situation von jungen Menschen mit Schwierigkeiten am Übergang Schule-Beruf noch einmal zusätzlich verschärft. Vielfach fehlten im letzten Jahr technische Mittel und Kompetenzen um am Unterricht oder an anderen Maßnahmen des digitalen Unterrichts oder Distanzlernens teilzunehmen. Die Spaltung zwischen jungen Menschen, die Zuhause Unterstützung erfahren und solchen, die nicht auf solche Ressourcen zurückgreifen konnten, wurde noch einmal offensichtlicher und verschärft. Auch die Tatsache, dass die Mitarbeiter*innen von Jobcentern und Arbeitsagenturen im vergangenen Jahr über Monate kaum oder schwer erreichbar waren (Prüfung von Kurzarbeitsanträgen, Homeoffice-Regelungen zum Pandemie-schutz) führte dazu, dass eine adäquate Beratung und Vermittlung zum Leistungsbe-

zug, zu unterstützenden Maßnahmen sowie zur beruflichen Orientierung kaum stattfinden konnte.

Bewertung der AWO

Die beschriebene positive Wirkung von **Weiterbildungsmaßnahmen** spiegelt auch die Erfahrungen der AWO-Träger wider, die mit langzeitarbeitslosen Menschen in verschiedenen Maßnahmen und Fortbildungen erfolgreich arbeiten. Wichtig ist hier allerdings die Passgenauigkeit der Vermittlung in die Maßnahmen. Ausgehend von den individuellen Bedarfen, Interessen und Vorkenntnissen der Teilnehmenden erfordert eine erfolgreiche Teilnahme an Arbeitsmarktmaßnahmen eine enge und abgestimmte Vorbereitung und Begleitung der Menschen in den Maßnahmen. Anderenfalls ist bei Misserfolg die Frustration über ein (erneutes) Scheitern hoch und senkt die Motivation und Absprachefähigkeit für weitere Maßnahmen.

Leider berücksichtigt die Förderpraxis im Bereich Aus- und Weiterbildung in Deutschland diese Erkenntnisse bislang nicht. So sind seit Jahren die Quoten für Trainings- und Weiterbildungsmaßnahmen im SGB II wesentlich niedriger als im SGB III, obwohl bis Ausbruch der Covid-19 Pandemie mehr Arbeitslose im SGB II als im SGB III gefördert wurden. Von den 2.396.000 Arbeitslosen im Februar 2020 wurden 971.000 oder 41 Prozent im Rechtskreis SGB III von einer Agentur für Arbeit und 1.425.000 oder 59 Prozent im Rechtskreis SGB II von einem Jobcenter betreut³. Im Februar 2020 waren von den 29.846 Personen, die in eine Förderung der beruflichen Weiterbildung eingetreten sind, 10.513 im SGB II, die restlichen 18.700 Personen wurden im SGB III gefördert⁴.

Auch das **Teilhabechancengesetz** wertet die AWO sehr positiv und setzt sich daher für eine Entfristung des Instruments im SGB II und vor allem für eine Unterlegung mit ausreichenden Haushaltsmitteln ein. Aus der Praxis der Träger im Frühjahr 2021 ist zu hören, dass die Jobcenter in einigen Fällen die Mittel für eine Förderung über das laufende Jahr hinaus nicht mehr sicherstellen können, Neuanstellungen werden ausgeschlossen, die Mittel sind bereits verausgabt oder gebunden. Ein Förderstopp nach zwei Jahren bedeutet für die betreffenden Personen einen herben Rückschlag. Vielfach sind die Betroffenen noch nicht so weit, dass sie von ihren Arbeitgebern ohne Lohnkostenzuschüsse eingestellt werden können. Nach zwei Jahren der Hoffnung und begonnener sozialer Integration, droht den Menschen nun wieder Arbeitslosigkeit und eine erneute Erfahrung des Scheiterns und der sozialen Isolation. Vielfach wurde uns von Trägern rückgemeldet, dass die Kolleginnen und Kollegen, die über Arbeitsgelegenheiten und den §16i SGB II gefördert wurden, in Pandemiezeiten auch unter widrigen Bedingungen sowie unter Einhaltung der Hygienebedingungen immer zum Dienst erschienen sind, da sie erleichtert und hoch motiviert waren, einer Beschäftigung nachgehen zu können.

³ Vgl. Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt Februar 2020, S13. [monatsbericht-d-0-202002-pdf.pdf \(arbeitsagentur.de\)](https://monatsbericht-d-0-202002-pdf.pdf(arbeitsagentur.de))

⁴ Vgl. Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) - Deutschland, Länder und Regionaldirektionen (Monatszahlen), November 2020: [Einzelangaben - Statistik der Bundesagentur für Arbeit \(arbeitsagentur.de\)](https://einzelangaben-statistik-der-bundesagentur-fuer-arbeit(arbeitsagentur.de))

Auch sind weitere Punkte bei einer Verstetigung des Instruments nachzujustieren. Zum einen legt die Zwischenevaluation des IAB nahe, dass bestimmte Gruppen trotz formaler Fördervoraussetzungen seltener gefördert werden. Dazu gehören Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, Frauen in Paarhaushalten sowie Personen ohne Berufsabschluss und teilweise Menschen mit einer Schwerbehinderung. All diese genannten Personengruppen zählen im ARB zu besonderen Risikogruppen für Armut. Von institutioneller Seite ist sicherzustellen, dass diese Personengruppen einen gleichberechtigten Zugang zu diesem Instrument erhalten.

Darüber hinaus gibt es Nachbesserungsbedarf beim beschäftigungsbegleitenden Coaching. Dieses hat das Ziel, die Beschäftigten umfassend zu beraten und zu begleiten. Eine Durchführung des Coachings durch die Arbeitgeber, auch wenn es sich um soziale Träger handelt, hat der Gesetzgeber von vornherein ausgeschlossen. In der Praxis wird das Coaching also durch Dritte oder durch die Jobcenter selbst durchgeführt. Die Zwischenevaluation des IAB zeichnet hier ein Bild, dass der ursprünglichen Intention nicht ausreichend Rechnung trägt. Vielfach wird das Coaching nur in den ersten Monaten gewährt bzw. nachgefragt, später auftretende Bedarfe werden so nicht gedeckt. Auch wurde uns von Arbeitgebern rückgemeldet, dass das Coaching häufig nur telefonisch stattgefunden hat, im Pandemiejahr über Monate ausgesetzt wurde und insgesamt wenig präsent war. Die am Arbeitsplatz auftretenden Probleme wurden selten durch die Coaches gelöst sondern wurden immer direkt durch die (sozialen) Arbeitgeber mit entsprechendem Personal vor Ort aufgefangen. Auch hier ist eine Änderung der Praxis notwendig. Beispielsweise wäre eine Vergabe des Coachings über AV-Gutscheine eine Möglichkeit, Arbeitnehmerinnen selbst ihre Coaches zu bestimmen, im Einzelfall dann auch durch Sozialarbeiter*innen, die vor Ort sind.

Zum Thema **Berufsausbildung** hält die AWO in den nächsten Jahren eine Stärkung und Ausweitung der außerbetrieblichen Ausbildung für diese Zielgruppen für notwendig und erneuert ihre Forderungen nach der im Koalitionsvertrag angekündigten Ausbildungsgarantie.

Auch die **Assistierte Ausbildung**, die im Jahr 2020 im so genannten „Arbeit von Morgen Gesetz“ verstetigt und weiterentwickelt wurde, könnte einen wichtigen Beitrag zur Unterstützung von jungen Menschen auf dem Weg in Ausbildung und Beruf sein. Die praktische Umsetzung der aktuellen Ausschreibung wirft allerdings Zweifel an der Möglichkeit einer zielgerichteten Förderung auf. Die Abrechnung der Trägerleistungen erfolgt in Stundenkontingenten, was zur Folge hat, dass (nur mit einigem bürokratischem Aufwand veränderbare) Förderkontingente zwischen Bundesagentur für Arbeit und Trägern schon vor Beginn der Maßnahme vereinbart wurden und somit nichts mit dem tatsächlichen Bedarf der jungen Menschen zu tun haben. Die bisherige Umsetzung der Assistierte Ausbildung hat jedoch gezeigt, dass der tatsächliche Aufwand für die Betreuung der Jugendlichen und die Begleitung der Betriebe unvorhersehbar ist, betreuungsintensive Phasen durch persönliche Krisen, Konflikte im Betrieb und unvorhersehbare Ereignisse lassen sich nicht prognostizieren. Es ist absehbar, dass eine adäquate Förderung der jungen Menschen so schwierig und nur mit verstärkten nichtausfinanzierten Zusatzleistungen der Träger möglich sein wird.

Um jungen Menschen und langzeitarbeitslosen Menschen Teilhabe an der **digitalen Aus- und Weiterbildung** über die Vermittlung von digitalen Kompetenzen zu ermöglichen, sind auch hier weitere Unterstützungsleistungen dringend notwendig. Hierzu müssen auch die öffentlichen und gemeinnützigen Weiterbildungseinrichtungen in der Arbeitsförderung ähnlich wie Schulen im Digitalpakt Schule unterstützt werden. Zusätzliche Investitionen in die digitale Infrastruktur, in Qualifizierung des Lehrpersonals und Konzeptentwicklungen sind hier dringend angebracht, anderenfalls droht der dauerhafte Ausschluss von geringer Qualifizierten.

4. Bildung und Soziale Mobilität

Wesentliche Ergebnisse des Berichtes

Trotz einer hohen **Bildungsbeteiligung** in Deutschland, sowohl in absoluten Zahlen als auch in Beteiligungsquoten, stellt der Bericht fest, bestehen deutliche Unterschiede (ARB-L: S. 304) in den Bildungsbiografien der Nachkommen, abhängig vom sozioökonomischen Status und des Bildungsniveaus des Elternhauses (ARB-L: S. 167). Im internationalen Vergleich weist Deutschland eine „hohe wie steigende Leistungsheterogenität“ auf, deren Ursprung in sozialen Disparitäten zu finden ist (ARB-L: S. 294). Im Berichtszeitraum ist insbesondere im „unteren Teil des Bildungsspektrums“ nicht nur wenig Bewegung festzustellen, sondern „der Anteil der Personen mit geringer Bildung ist in der jüngsten Altersgruppe seit 2014 sogar wieder leicht angestiegen“ (ARB-L: S. 284).

Auch wenn die **Aufwärtsmobilität** von Kindern aus Elternhäusern mit niedrigem und mittlerem Einkommen zwischen 2010 und 2016 leicht angestiegen ist (4 Prozent), so stieg die Quote von Jugendlichen ohne Schulabschluss nach einem Tiefstand von 5,7 Prozent im Jahr 2013 auf 6,8 Prozent 2018. Besorgniserregend ist der Anteil von Jugendlichen mit ausländischer Staatsangehörigkeit ohne Hauptschulabschluss. Dieser liegt bei 17,6 Prozent im Verhältnis zu 5,5 Prozent bei Jugendlichen mit deutscher Staatsangehörigkeit (ARB-L: S. 293 f.).

Im Bereich der **Kindertagesbetreuung** zeigt sich ein ähnlich disparitätes Bild. Zunächst, so die Feststellung, besuchen fast alle Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren und zunehmend auch jüngere eine Kindertageseinrichtung (ARB-L: S. 304). Kinder mit Migrationshintergrund sind sowohl im Bereich U-3 als Ü-3 unterrepräsentiert. Durch die Neuzuwanderung stieg deren Anteil 2015/2016 im Bereich der 3 bis 6-jährigen von ca. 10 Prozent auf ca. 20 Prozent (ARB-L: S. 288).

Der Bericht identifiziert die **Corona-Pandemie** als Grund für das sprunghaft gestiegene Armutsrisiko durch die Störung des geregelten Bildungssystems. Kinder aus Elternhäusern mit niedrigem Einkommen oder auch geringerem Bildungsstatus sind besonders benachteiligt bei der Bewältigung der pandemiebedingten Belastungen. Die Kita- und Schulschließungen könnten demnach für diese Gruppen „in den kommenden Jahren zu einer großen bildungspolitischen Herausforderung werden“ (ARB-K: S. 5). Insbesondere ist mit negativen Effekten in Bezug auf die „Übertrittsraten auf das Gymnasium“ und damit auf die Bildungsgleichheit in den betroffenen Altersko-

herten zu rechnen. Die Analysen zeigen, dass Eltern aus „Armut und Prekarität“ die Bildungsaspirationen für ihre Kinder am Übergang zur weiterführenden Schule besonders stark reduziert haben (ARB-L: S. 166).

Insgesamt kommt der Bericht zu einem zweigeteilten Ergebnis: Zum einen wird festgestellt, dass die Bildungsbeteiligung wie der Bildungsstand der Bevölkerung steigen. Dem Bildungssystem wird eine höhere Durchlässigkeit bescheinigt, die Flexibilität bei Bildungsentscheidungen ist größer geworden. Zum anderen ist der Einfluss des sozialen Hintergrunds auf den Bildungserfolg nach wie vor über alle Teilbereiche des Bildungssystems hinweg groß, regionale Disparitäten sowie migrationsspezifische Benachteiligungen sind evident (ARB-L: S. 287).

Bewertung der AWO

Positiv und als wichtiger Ansatzpunkt effektiver Maßnahmen wertet die AWO den **breit angelegten Bildungsbegriff**, der neben formaler Bildungsbeteiligung und Bildungsniveau auch die non-formalen Lernorte wie Kinderbetreuung, familienbezogene Unterstützung, Jugendarbeit etc. in den Blick nimmt.

Im Ergebnis leiten sich aus den Forschungserkenntnissen die Empfehlungen ab, wie sie tendenziell seit vielen Jahren vorliegen und u. a. von der AWO gefordert werden: Einzelne untersuchte Programme zeigen deren partielle Wirksamkeit, gleichwohl mangelt es an einer flächendeckenden Verstärkung, was u. a. durch die Hoheit der Länder im Bildungsbereich verhindert wird. Hier setzt sich die AWO seit langem für eine **stärkere Bundeszuständigkeit** ein. Gleichzeitig kann nicht nur das formale Bildungssystem das Ziel einer höheren Chancengleichheit stemmen. Die AWO fordert daneben einen bedarfsgerechten Ausbau der Kindertagesbetreuung, Sprachförderung für Kinder sowohl mit als auch ohne Migrationshintergrund, ein verlässlicher und qualitativ hochwertiger Ganztags im Grundschulalter, Schulsozialarbeit, außerschulische Jugendarbeit, Bildungspartnerschaften mit Eltern, die Familienbildung, ausbildungsbegleitende Hilfen als wichtige Elemente eines **Gesamtkonzepts**, um insbesondere benachteiligten Kindern und Jugendlichen die Chancen auf gute Bildungsabschlüsse zu erhöhen. Effektive kommunale Präventionsketten und –netzwerke beweisen ihre Wirksamkeit gerade in erfolgreichen Bildungswegen von Kindern und Jugendlichen.

Die AWO leitet daraus konkrete Forderungen ab, insbesondere mit Blick auf die zwar steigenden aber immer noch deutlich zu geringen **Investitionen** in den Gesamtkomplex formaler und non-formaler Bildungsinstitutionen und –maßnahmen. Bund, Länder und Kommunen haben das als Gemeinschaftsaufgabe zu stemmen, für ausreichend gut ausgebildetes (und entsprechend bezahltes) Personal zu sorgen sowie eine bildungsfördernde schulische und außerschulische Infrastruktur vorzuhalten. Dazu gehört auch die digitale Anschlussfähigkeit zu gewährleisten in Schulen, außerschulischen Einrichtungen und Familien.

Die Bundesregierung hat dafür den Digitalpakt geschlossen, um mit 6,5 Milliarden Euro in die Digitalisierung der Bildung und die Vermeidung neuer Ungleichheiten in

diesem Bereich zu investieren. Das ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Eine zukunftsorientierte Investitionspolitik bedarf aber noch viel mehr.

5. Kinder- und Familienarmut

Wesentliche Ergebnisse des Berichtes

Der Bericht setzt sich auch mit Armut im familiären Kontext auseinander. Der Bericht beschreibt, dass Kinder und Jugendliche weiterhin „das höchste Risiko [haben], einer benachteiligten Lage anzugehören“ (ARB-L: S. 138). Die Armutsrisikoquote von Personen unter 18 Jahren wird je nach Datenquelle mit 12,1 Prozent (EU-SILC) bzw. 20,5 Prozent (Mikrozensus, 2019) bzw. 20,7 Prozent (SOEP, 2017) angegeben (vgl. ARB-L: S. 492-494). Der Bericht beschreibt zudem auch eine besonders starke soziale Segregation von Kindern, insbesondere in Ostdeutschland. (vgl. ARB-L: S. 324). Auch die Gruppe der **jungen Erwachsenen** wird unter die Lupe genommen. Die Untersuchungsergebnisse aller Surveys verdeutlichen, dass junge Erwachsene mit etwa einem Viertel die höchsten Armutsgefährdungsquoten nach Alter aufweisen. (vgl. ARB-L: S. 492 ff.).

Auch die Situation von **Alleinerziehenden** wird untersucht. Unter anderem wird ihre Stellung als Gruppe mit der größten Armutsgefährdung ausführlich beschrieben (Vgl. ARB-L: S. 492 ff.). Laut der Berichtsergebnisse sind Alleinerziehende faktisch nie in der sozialen Lage „Wohlhabenheit“ zuzuordnen (vgl. ARB-L: S. 138). Die Erwerbsintensität Alleinerziehender hat nach den Untersuchungsergebnissen in den letzten Jahren zwar um fast 10 Prozent zugenommen, Transferleistungen stellen mit 42 Prozent aber noch immer die zweitwichtigste Einnahmequelle für Alleinerziehende dar (ARB-L: S. 60).

Der Bericht führt zudem aus, dass gerade im Bereich Familie und Kinder eine Vielzahl der bestehenden Leistungen in der Bevölkerung nicht bekannt seien und dadurch nicht vollumfänglich ausgenutzt werden (vgl. ARB-L: S. 110).

Bewertung der AWO

Jedes fünfte Kind ist in Deutschland von Armut betroffen. **Kinder- und Jugendarmut** ist ein zentrales Entwicklungsrisiko mit zum Teil langfristigen Folgen für materielle, soziale, kulturelle und gesundheitliche Lebenslagen. Auch wenn Armut im Kontext von Familien untersucht wird, kritisiert die AWO, dass Kinderarmut einen zu geringen Stellenwert im vorliegenden ARB einnimmt. Auffällig ist, dass schon der Begriff „Kinderarmut“ im Bericht nicht im Fließtext erwähnt wird. Zwar kann Kinderarmut nicht ohne den Kontext familiärer Armut gesehen werden. Gleichwohl ist Kinderarmut eine spezifische Ausprägung von Armut, die eine eingehende und eigenständige Betrachtung erfordert. Für die AWO ist Kinderarmut inakzeptabel. Sie setzt sich daher für eine einkommensabhängige Kindergrundsicherung, den Ausbau der sozialen Infrastruktur, Bildungsgerechtigkeit und eine bessere Unterstützung für Familien ein.

Das hohe Ausmaß und Anstieg von **Armut im Jungen Erwachsenenalter** deckt sich mit den Befunden der AWO-ISS-Studie. Die AWO leitet daraus zwei übergeordnete

Handlungserfordernisse ab: Erstens muss Armutsprävention über den Lebensverlauf hinweg gestärkt werden und zweitens altersspezifische Angebote beim Übergang ins Junge Erwachsenenalter ausgebaut werden.⁵

Zudem müssen unterschiedliche Familienformen besser unterstützt werden. Die AWO fordert weiterhin die lange überfällige und im Koalitionsvertrag beschlossene Neuregelung des Umgangsmehrbedarfes ein. **Alleinerziehende** müssen insgesamt eine bessere Unterstützung erfahren. Es ist erschreckend, dass Alleinerziehende kaum der sozialen Lage „Wohlhabenheit“ aufzufinden sind aber stattdessen fast die Hälfte auf Sozialleistungen angewiesen ist. Hier bedarf es dringend grundlegender Reformen.

6. Armut und Reichtum aus frauen- und gleichstellungspolitischer Sicht

Wesentliche Ergebnisse des Berichtes

Mädchen und junge Frauen sind in ihren **Bildungsentscheidungen** besonders vom Vorbild ihrer Mütter geprägt, das Gesundheits- und Sozialwesen mit einem Anteil von 77 Prozent der Wirtschaftszweig mit den meisten Frauen. Damit leisten sie sowohl einen entscheidenden Beitrag am Anfang des Lebens für frühe Bildung und Chancengleichheit als auch am Ende zur Versorgung und Betreuung alter und pflegebedürftiger Menschen. Erwerbstätigkeit von Eltern und Angehörigen wird dadurch erst ermöglicht. Ihre „doppelte Systemrelevanz“ spiegelt sich allerdings weder in der Entlohnung und Aufstiegschancen noch in der gesellschaftlichen Anerkennung wider (ARB-L: S. 267).

Der Bericht führt zahlreiche Belege für die **strukturelle Benachteiligung** von Frauen auf. Der Gender-Pay-Gap wird 2020 bei Vergleich des durchschnittlichen Bruttostundenlohns auf 18 Prozent beziffert (ARB-L: S. 297) Auch ist das Armutsrisiko für Frauen höher als für Männer in gleicher Situation, obwohl Frauen jüngerer Generationen durchschnittlich mindestens gleichhohe Bildungsabschlüsse wie Männer vorweisen können (ARB-L: S- 493).

Das **Armutsrisiko** von Frauen in benachteiligten Lebenslagen steigt gegenüber dem von Männern nochmal erheblich durch Alleinerziehenden-Status, Behinderung oder altersbedingte Einschränkungen (ARB-L: S. 492) Zusätzliche Risiken entstehen dadurch, wenn vorrangig Frauen mit niedrigem Verdienst ihre Erwerbstätigkeit einschränken oder aufgeben, um Angehörige zu pflegen (ARB-L: S. 246)

Bewertung der AWO

Die im Bericht aufgeführten Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung gehen nach Ansicht der AWO in die richtige Richtung – wenn auch nicht weit genug. Die im

⁵ Vgl. AWO Bundesverband e.V. (2019): Armut im Lebensverlauf. Forderungen der Arbeiterwohlfahrt anlässlich der Fünften Phase der AWO-ISS-Langzeitstudie. <https://www.awo.org/langzeitstudie-kinderarmut-awo-fordert-paradigmenwechsel-der-armutsbekaempfung>

Juli 2020 beschlossene **Gleichstellungsstrategie** findet die volle Unterstützung der AWO.

Darüber hinaus fordert die AWO, dass Frauen- und Gleichstellungspolitik grundsätzlich als **Querschnittsthema** zu behandeln ist, um der Komplexität der Problemlagen gerecht zu werden. Die AWO erwartet eine ressortübergreifende Gleichstellungsstrategie, die hinterlegt ist mit einer geschlechtergerechten Haushaltsplanung. Alle Gesetze und Maßnahmen sind auf ihren Beitrag zur geschlechtergerechten Krisenbewältigung zu überprüfen.

Oberste gleichstellungspolitische Priorität einer neuen Bundesregierung muss der Einsatz für **Lohnungerechtigkeit** sein. Hierzu bedarf es der sozialversicherungspflichtigen Absicherung aller Arbeitsverhältnisse und eines Abbaus von rechtlichen Vorgaben, die die traditionelle Rollenverteilung fördern. Die Streichung des Ehegattensplittings und die Einführung einer Individualbesteuerung in Kombination mit einer Kindergrundsicherung sind überfällig. Ein wirksames Entgeltgleichheitsgesetz braucht außerdem ein Auskunftsrecht über Verdienste auch für Betriebe unterhalb von 200 Mitarbeiter*innen sowie ein Verbandsklagerecht.

Ein besonderes Augenmerk einer Gleichstellungsstrategie muss auf der finanziellen Aufwertung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen der **sozialen Berufe** liegen. Ein allgemeiner Tarifvertrag Soziales, wie ihn die AWO seit Jahren fordert, ist unverzichtbarer Bestandteil einer Aufwertungsstrategie. Ebenso ist zu überlegen, wie die ökonomischen Folgen Corona bedingter Arbeitszeitreduktion durch gestiegene Fürsorgearbeit etwa durch zusätzliche Rentenpunkte abgemildert werden können. Das politische Ziel muss die Abmilderung der finanziellen und gesundheitlichen Folgen der Corona-Krise für Frauen sein, um drohender Altersarmut vorzubeugen.

Die sich in Gründung befindende Gleichstellungsstiftung der Bundesregierung muss dies unterstützen und besonders die **Folgen der Corona-Pandemie** auf Frauen und Gleichstellung in den Blick nehmen. Sie soll Wissen über die Lebenslagen aller Geschlechter bereitstellen, Maßnahmen mit entwickeln und für die Öffentlichkeit aufbereiten. Dies wird ein wichtiger Baustein dafür sein, den antifeministischen und wissenschaftsfeindlichen Strömungen vieler Gleichstellungsgegner rational zu begegnen.

Über dies ist die regelmäßige, systematische Evaluation und Begleitung der angestoßenen Maßnahmen und Programme zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern fortzusetzen.

7. Gesundheit

Wesentliche Ergebnisse des Berichtes

Der überwiegende Anteil der Menschen in Deutschland ist über die **gesetzliche Krankenversicherung** (GKV) versichert, die gleiche Ansprüche auf alle notwendigen medizinischen Leistungen garantiert und deren zu entrichtenden Beiträge sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Versicherten richten. Damit besteht hierzu-

lande im internationalen Vergleich ein sehr umfassender und sozial gerechter Schutz im Krankheitsfall. Trotzdem sind Menschen mit einem **niedrigeren sozialen Status** stärker von chronischen Erkrankungen betroffen und weisen ein höheres vorzeitiges Sterberisiko auf. Auch persönlich schätzen sie ihren eigenen Gesundheitszustand als schlechter ein (vgl. jeweils ARB-L: S. 463 f.).

Ursachen für den Fortbestand dieser Ungleichheiten werden im gesundheitsrelevanten Verhalten, insbesondere im erhöhten Tabakkonsum, ungünstigem Ernährungsverhalten und Bewegungsmangel, in geringerer Inanspruchnahme von Angeboten der Gesundheitsvorsorge sowie größeren Belastungen im Lebens- und Arbeitsumfeld, gesehen (ARB-L: S. 397).

Dieser Umstand rückte in den vergangenen Jahren stärker in den Blick von Forschung und Politik und wird mit gesundheitspolitischen **Maßnahmen**, wie dem GKV-Versichertenentlastungsgesetz, dem Gesundheitsversorgungs- und Pflegeverbesserungsgesetz, dem GKV-Bündnis für Gesundheit oder den Netzwerken Frühe Hilfen, adressiert (ARB-L: S. 401 f., 404).

Bewertung der AWO

Der Gesundheitszustand wird neben dem Gesundheitsverhalten auch maßgeblich über die Lebensverhältnisse beeinflusst. Die gravierenden Auswirkungen von erschweren Lebenslagen bedingt durch niedrige Bildung oder schlechten sozioökonomischen Status auf den Gesundheitszustand werden in dem Bericht umfassend in den Blick genommen. Dabei werden sowohl Aspekte auf Verhaltens- als auch auf Verhältnisebene berücksichtigt.

Auf Auswirkungen der **Corona-Pandemie**, welche die gesundheitlichen Ungleichheiten in der Bevölkerung in Deutschland möglicherweise weiter verstärken, geht der Bericht lediglich kurz ein. Aus Sicht der Arbeiterwohlfahrt ist hier zukünftig eine intensive Betrachtung notwendig, um frühestmöglich einer sich gegebenenfalls noch stärker verschärfenden gesundheitlichen Ungleichheit entgegensteuern zu können. Deutschland benötigt eine Public-Health-Strategie, welche nachhaltig und sektorenübergreifend das Ziel verfolgt, ein Leben in bestmöglicher Gesundheit für alle Menschen zu ermöglichen. Ein entsprechendes Konzept wurde jüngst seitens des Zukunftsforums Public Health vorgestellt.

Die AWO bewertet positiv, dass bei Maßnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention ein **lebensweltbezogener Ansatz** gefahren wird, der über das Präventionsgesetz deutlich finanziell gestärkt wurde. Hierbei sollte aus AWO-Sicht jedoch ein besonderer Fokus darauf gerichtet werden, lokale Strategien der Gesundheitsförderung und Prävention gemeinsam mit den Menschen zu entwickeln, partizipativ umzusetzen und an die vor Ort gegebenen Bedarfe, Strukturen und Ressourcen anzupassen. Vor allem geht es darum, die Voraussetzungen für Beteiligung zu schaffen, damit Menschen ermächtigt werden, ihre gesundheitsbezogenen Belange wahrzunehmen und mitzugestalten. Nur so können speziell sozial benachteiligte Menschen mit den Angeboten erreicht werden und von ihnen profitieren. Die AWO macht sich dafür stark, dass das **Präventionsgesetz**, an dessen Umsetzung sie intensiv beteiligt ist,

reformiert wird. Als Verband der freien Wohlfahrtspflege ist die AWO tief in den Lebenswelten der sozial benachteiligten Menschen verankert und damit ein unverzichtbarer Akteur, der dazu beitragen kann wichtige Zielgruppen zu erreichen. Zukünftig gilt es die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege bei der Verabschiedung von Landesrahmenvereinbarungen verbindlich einzubeziehen. Auch auf Bundesebene ist die Zivilgesellschaft an der Entscheidung über die bundesweite Präventionsstrategie verbindlich zu beteiligen.

Sehr schnell wurde in der Pandemie deutlich, dass dem **Öffentlichen Gesundheitsdienst** (ÖGD) in der Prävention und Bewältigung der Pandemie eine Schlüsselaufgabe zukommt. Die AWO begrüßt, dass Maßnahmen ergriffen wurden, um den ÖGD zu stärken. Diese Schritte waren und sind richtig, nicht nur um die Pandemie zu bewältigen, sondern auch, damit der ÖGD nach der Pandemie weiterhin als Säule der Gesundheitssicherung fungieren kann, der wichtige Aufgaben der Gesundheitsberichterstattung, der Prävention, gesundheitlichen Aufklärung und Beratung sowie der sektorenübergreifenden und sozialräumlichen Koordination gesundheitsbezogener Angebote leisten kann.

8. Pflege

Wesentliche Ergebnisse des Berichtes

Zum Thema **Pflege von Angehörigen** führt der Bericht aus, dass von den 4,8 Millionen Pflegenden etwa 2,5 Millionen erwerbstätig sind, davon 70 Prozent Frauen in sogenannten Sandwich-Positionen. Die Pflege wird nicht nur häufiger, sondern auch in größerem Umfang von Frauen geleistet. Auch wenn die Inanspruchnahme der Freistellungen nach dem Pflegezeitgesetz und Familienpflegezeitgesetz nicht meldepflichtig sind, so leitet das Statistische Bundesamt aus dem Mikrozensus einen Schätzwert von 93.000 Personen ab, die 2019 eine der beiden Ansprüche genutzt haben. Insbesondere Frauen mit geringerem Verdienst geben ihre Erwerbstätigkeit auf. (ARB-L: S 246)

Aus dem ARB geht zudem hervor, dass Unterstützungsangebote wie professionelle **Beratungsdienste und Pflegekurse** oder Selbsthilfegruppen von pflegenden Angehörigen mit hoher Bildung deutlich häufiger in Anspruch genommen werden als von Pflegenden mit niedrigerer Bildung (ARB-L: S. 391).

Es wird zudem festgestellt, dass durch die Änderungen im § 40 SGB V im Rahmen des **Pflegepersonal-Stärkungsgesetzes** der Anspruch pflegender Angehörige auf Rehabilitationsleistungen verbessert wurde (ARB-L: S. 412 f.).

Zum Thema **Pflegebedürftigkeit und Pflegeversicherung** wird zunächst festgestellt, dass die Zahl der Pflegebedürftigen wieder gestiegen ist. Der Anstieg von 1,2 Millionen Menschen im Vergleich zu 2015 wird größtenteils auf Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten in der Pflegeversicherung durch das Zweite Pflege-Stärkungsgesetz (PSG II) zurückgeführt. Der Bericht zeigt weiterhin die Entwicklung der Inanspruchnahme von Hilfe zur Pflege auf. Hier lässt sich seit Einführung der Pflegeversicherung ein stetiger Anstieg bis 2014 verzeichnen, mit den Pflegestär-

kungsgesetzen und der einhergehenden Leistungsausweitung konnte ein Rückgang ab 2015 erreicht werden. Ab 2018 steigt die Zahl der Empfänger*innen von Hilfe zur Pflege wieder an. Zum Jahresende waren 300.000 Pflegebedürftige auf diese Sozialleistung des SGB XII angewiesen (ARB-L: S. 391 f.). Es wird festgestellt, dass gesundheitliche Chancengleichheit nur sichergestellt werden kann, wenn ausreichend qualifizierte Pflegefachkräfte zur Verfügung stehen. In diesem Zusammenhang wird auf die 20.000 zusätzlichen Stellen für Pflegehilfskräfte verwiesen (GPVG), die aus den Mitteln der Pflegeversicherung finanziert werden und als ersten Schritt zur Umsetzung des Personalbemessungsverfahrens für vollstationäre Pflegeeinrichtungen zu werten sind. Sodann wird auf die Roadmap bezüglich weiterer Umsetzungsschritte verwiesen. Weiterhin stellt der Bericht fest, dass die nach Qualifikation differenzierten Mindestlöhne in der Pflege in den neuen Bundesländern und im ländlichen Raum die Löhne deutlich anheben (ARB-L: S. 412 ff.).

Es wird weiterhin ein vom BMG gefördertes Modellvorhaben zur Stärkung der kultursensiblen Beratung und Versorgung in der Hospiz- und Palliativpflege vorgestellt. Es wird ausgeführt, dass mit dem Einsatz von speziell geschulten Sprach- und Kulturmittler*innen pflegebedürftige Menschen mit Migrationshintergrund besser erreicht und informiert werden können. Dies ermöglicht einen gleichberechtigten Zugang zu den bestehenden Angeboten der Pflege bzw. Hospiz – und Palliativversorgung (ARB-L: S. 412 ff.).

Bewertung der AWO

Die im Bericht zum Thema **Pflege von Angehörigen** aufgeführten Zahlen zu Grunde gelegt, ist festzustellen, dass von den 2,5 Millionen erwerbstätigen Pflegepersonen lediglich 3,72 Prozent Freistellungen nach dem Pflegezeitgesetz oder Familienpflegezeitgesetz in Anspruch genommen haben. Diese geringe Nutzung bedarf eines genaueren Monitorings. Zu hinterfragen ist unter anderem, ob vor der Übernahme der Pflegetätigkeit bereits eine Teilzeittätigkeit nachgegangen wurde oder ob die Arbeitszeit dauerhaft reduziert wurde, statt die Möglichkeiten des Pflegezeitgesetz oder Familienpflegezeitgesetz zu nutzen. Ob erwerbstätige Pflegenden z.B. vom Sozialdienst der Krankenhäuser, von Ambulanten Pflegediensten oder Beratungsstellen auf die Möglichkeiten des Pflegezeitgesetz oder Familienpflegezeitgesetz hingewiesen wurden bzw. welche Gründe bei erwerbstätigen Pflegenden vorliegen die Ansprüche nicht zu nutzen. Auf dieser Basis sind insbesondere auch die Angebote anzupassen, um Altersarmut von Frauen aufgrund geleisteter Pflegearbeit entgegenwirken zu können.

Des Weiteren ist die Stärkung **der Gesundheit von Pflegenden**, insbesondere von Frauen, durch niedrigschwellige Präventionsangebote auszubauen. Diese müssen an den Bedürfnissen speziell dieser Personengruppe ausgerichtet sein, so dass diese in ihren Alltag gut integrierbar sind.

Damit einher geht das Angebot an **Unterstützungs- und Beratungsstrukturen** der Pflegeversicherung, welches an die zu erreichende Personengruppe, insbesondere Pflegenden mit niedrigerer Bildung, angepasst werden muss. Der bestehende Flick-

teppich von Vereinbarungen einzelner Pflegekassen mit einzelnen ambulanten Pflegediensten zu §45 SGB XI ist aufzuheben. Stattdessen muss diese seit Jahren im SGB XI verankerte Leistung eine wichtige stabilisierende Säule werden, in der möglichst viele ambulante Pflegedienste, flächendeckend pflegenden Angehörigen einen einfachen Zugang zu Beratung und Schulung im Zusammenhang mit ihrer pflegenden Tätigkeit ermöglichen. Hierzu bedarf es sowohl einer Vereinheitlichung vertraglicher Regelungen der Pflegekassen mit den Leistungserbringern als auch eines Kontrahierungszwang der Pflegekassen bei vorliegenden qualitätsgesicherten Angeboten von ambulanten Pflegediensten. Nur so kann ein flächendeckender niedrigschwelliger Zugang zu diesem unterstützenden Leistungsangebot mit fachgerechter Beratung und Schulung erreicht werden.

Bezüglich der **Reha für Angehörige** geht aus dem Bericht leider nicht hervor, inwiefern diese gesetzliche Verbesserung auch mit einer höheren Inanspruchnahme einher geht und damit einen Beitrag leistet, zu einer Verbesserung der Gesundheit und des Wohlbefindens von pflegenden Angehörigen. Die AWO regt an, im nächsten Bericht detaillierter auf die Inanspruchnahme einzugehen.

Der enorme Anstieg an Pflegebedürftigen in den Jahren 2015-19 um 1,2 Millionen lässt sich zwar zu einem großen Teil auf das PSG II zurückführen. Allerdings sollte der Bericht hierbei vergleichend zeigen, dass auch in den Jahren 2011 bis 2015 ein nicht unwesentlicher Anstieg von 540.000 Pflegebedürftigen verzeichnet wurde und sich somit ein gewisser Anstiegstrend bereits vor 2015 abzeichnete. Neben diesem kontinuierlich steigenden Trend wird der nächste größere Sprung ab 2035 erwartet, wenn die sogenannte „Babyboomer-Generation“ Pflegeleistungen in Anspruch nehmen wird. Die **Situation für die Pflegeversicherung** verschärft sich somit aufgrund der demografischen Entwicklung zunehmend, ursächlich hierfür ist nicht ausschließlich die zweifelsohne wichtige und sachgerechte Ausbau der Pflegeversicherung durch das PSG II.

Der Bericht weist auf einen weiteren Effekt der **Pflegestärkungsgesetze** hin: Die Senkung des Anteils an Pflegebedürftigen, die Leistungen der Hilfe zur Pflege in Anspruch nehmen müssen. Dass dieser Anteil seit 2018 wieder und vor allem im Bereich der stationären Pflege stetig steigt, kommt jedoch in der Trenddarstellung des Berichtes zu kurz. In diesem Zusammenhang schweigt der Bericht dann auch gänzlich zum Thema Eigenanteile. Die Eigenanteile in der Pflege, also diejenigen pflegebedingten Kosten die durch den Teilleistungscharakter der Pflegeversicherung vom Pflegebedürftigen selbst getragen werden müssen, steigen seit Jahren kontinuierlich an. Daneben müssen stationär versorgte Pflegebedürftige für Unterkunft/Verpflegung und die sogenannten Investitionskosten aufkommen. Im Bundesdurchschnitt muss ein*e Pflegeheimbewohner*in 1.940 Euro (davon 731 Euro für Pflege, 453 Euro Investitionskosten) monatlich selbst aufwenden⁶. Zum Vergleich: im Rentenbestand Ende 2019 lag der Bundesdurchschnitt für die Altersrente bei 1.021 Euro im Monat⁷. Damit stellt Pflegebedürftigkeit ein reales Armutsrisiko da. Aus Sicht der AWO ist es

⁶ Vgl. vdek-Basisdaten, 2020.

⁷ Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund 2020, S. 11.

notwendig, Pflegekosten bundeseinheitlich zu definieren. Diese sind den Pflegekassen gesetzlich zuzuweisen, damit sie kein unkalkulierbares finanzielles Risiko mehr für Menschen mit Pflegebedarf darstellen. Das heißt, alle pflegebedingten Kosten sind aus Mitteln der Pflegeversicherung zu tragen. Die Pflegeversicherung muss pflegebedürftige Menschen absichern.

Verschärft wird diese Situation durch die angesprochenen notwendigen Maßnahmen zur **Attraktivitätssteigerung des Pflegeberufes**, die in der Konzertierten Aktion Pflege beschlossen wurden, wie etwa die Festlegung differenzierter Mindestlöhne. Erstmals wird es ab Juli 2021 einen Pflegemindestlohn für dreijährig ausgebildete Fachkräfte von 15 Euro pro Stunde geben. Die AWO begrüßt die Mindestlöhne als ersten Schritt in die richtige Richtung. Nichtsdestotrotz zeigte gerade auch die pandemische Lage, wie dringend notwendig eine angemessene Entlohnung und gute Arbeitsbedingungen in den sogenannten systemrelevanten Beruf Pflege ist. Ein verpflichtender flächendeckender Tarifbranchenvertrag von dem alle professionell Pflegenden profitieren, ist daher aus Sicht der AWO nach wie vor dringend notwendig.

Die Finanzierung von 20.000 zusätzlichen **Pflegehilfskräften**, die damit nicht zu Lasten der pflegebedürftigen Menschen gehen, begrüßt die AWO als ersten Schritt, weist aber darauf hin, dass Modellrechnungen aus dem Projekt zum Personalbemessungsverfahren eine Demografie-bedingte und bei Umsetzung des Verfahrens entstehende Personallücke von 186.000 Pflegefach- und Assistenzkräften in der stationären Langzeitpflege im Jahr 2030 erwartet wird⁸. Darüber hinaus, drängt die Zeit, das Personalbemessungsverfahren verpflichtend in die Fläche zu bringen, um die Versorgungsqualität und damit die gesundheitliche Chancengleichheit für Pflegebedürftige sicherzustellen.

Die notwendigen Lohn- und Personalsteigerungen in der Pflege werden die **Eigenanteile** weiter nach oben treiben und somit das Armutsrisiko für Pflegebedürftige Menschen weiter erhöhen. Die anstehende Reform der Pflegeversicherung muss daher durch eine Deckelung der Eigenanteile und einer sukzessiven Umwandlung hin zu einer Vollversicherung dieser Entwicklung entgegen wirken.

Die AWO begrüßt die Unterstützung des BMG von **Modellprojekten**, die zum Ziel haben, Nachteile von Personengruppen im Bereich der Hospiz- und Palliativpflege aufzuheben. Gleichwohl wäre es wünschenswert im Rahmen einer Aufführung dieses Modellprojektes im Bericht einen Verweis auf Zeitrahmen und Dokumentation aufzunehmen.

9. Daseinsvorsorge und soziale Dienstleistungen

Wesentliche Ergebnisse des Berichtes

Die Bedeutung von gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen und Angeboten der Daseinsvorsorge für die individuelle Wohlfahrt ist, gerade auch in Hinsicht auf die **regionale Versorgung**, von besonderer Bedeutung. Regionale und sozialräumliche

⁸ Vgl. Socium/Universität Bremen 2020, S. 371.

Unterschiede und Benachteiligungen haben dabei Auswirkungen, die sich auf die Wohlfahrtsverteilung auswirken, aber auch darauf, wie Menschen diese bewerten. Diese Auswirkungen betreffen Menschen in Ost- und Westdeutschland, ländlichen Räumen und Ballungsgebieten, in strukturschwachen wie auch in boomenden Regionen - wenn auch häufig auf unterschiedliche Weise. Spürbar sind die Unterschiede für Menschen aller Einkommensschichten, für sozioökonomisch schwächere Personen wiegen sie aber schwerer. Daseinsvorsorge und soziale Dienstleistungen fördern **soziale Teilhabe** und schaffen Strukturen, die gesellschaftliche Bedürfnisse über wirtschaftliche Erwägungen stellen. Sie scheinen selbstverständlich, solange sie vorhanden sind - häufig macht erst ihr Fehlen deutlich, dass die Bereitstellung, Erhaltung und Weiterentwicklung fundamentaler Strukturen und öffentlicher Dienstleistungen zu den wichtigsten staatlichen Aufgaben gehören. Dazu gehört auch Strukturpolitik zur Gestaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse (ARB-L: S. 169 ff.).

Bewertung der AWO

Daseinsvorsorge ist ein wesentlicher Baustein, um **soziale Ungleichheit** zu begegnen. Deshalb ist es von zentraler Bedeutung Aufgaben und Leistungen der Daseinsvorsorge aufrechtzuerhalten und auszubauen. Eine Lücke besteht hier insbesondere im Bereich der Altenhilfe. Die AWO fordert daher Altenhilfe zu einer kommunalen Pflichtaufgaben zu machen. Darüber hinaus sind **sozialräumliche Strukturen** zu fördern und zu finanzieren, z. B. im Rahmen von Quartiermanagement. Die Freie Wohlfahrtspflege mit ihren dezentralen Strukturen und Angeboten ist dabei einzubeziehen.

10. Menschen mit Behinderungen

Wesentliche Ergebnisse des Berichtes

Rund 10 Prozent der Bevölkerung geben im ARB an, Behinderungen oder dauerhafte körperliche, die Sinne betreffende oder kognitive Einschränkungen zu haben (Indikator G06) (ARB-L: S. 28). Der Anteil der **erwerbslosen Menschen** an allen erwerbsfähigen Menschen ist ein wichtiger Indikator, um die Inklusion von Menschen mit Beeinträchtigungen am Arbeitsmarkt zu beurteilen.⁹ Im Jahr 2017 waren 46,9 Prozent aller schwerbehinderten Menschen im erwerbsfähigen Alter berufstätig. Jedoch erhöhten unsichere Arbeitsverhältnisse, unterbrochene Erwerbsbiografien und geringe Arbeitsentgelte das Armutsrisiko (ARB-L: S. 264 ff.).

Im ARB werden zudem keine Daten zur Lebens-, **Vermögenslage** und –Entwicklung von Menschen mit Behinderungen, insbesondere von Familien mit Angehörigen mit Behinderungen aufgezeigt. Es kann hier nur auf grob zusammengefasste Gruppe der Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen mit einem Grad der Behinderung (GdB) von 50 und mehr, sowie auf eine Zuordnung zur Altersgruppe über 60 Jahre zurückgegriffen werden (ARB-L: S. 83).

⁹ Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung. 2021, S. 231

Die materielle Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen und ihren Familien wurde bis vor kurzem durch die bestehenden Einkommens- und Vermögensanrechnungen beim Bezug von Eingliederungshilfeleistungen beeinflusst. Im Zuge des Herauslösens der Eingliederungshilfe aus dem System der Sozialhilfe und dem stufenweisen Inkrafttreten des **Bundesteilhabegesetzes (BTHG)** wurden strukturelle Benachteiligungen, wie dem Einsatz von Einkommen und Vermögen bei Bezug von Teilhabeleistungen, von Menschen mit Behinderungen beseitigt. Außerdem wird das Einkommen und das Vermögen von Partner*innen nicht mehr berücksichtigt. Der 6. ARB schätzt auf Basis der Finanzuntersuchung nach Art. 25 Abs. 4 BTHG, dass die Eingliederungshilfe aufgrund dieser Änderungen jährliche Mehrausgaben in Höhe von mindestens 41 Millionen Euro hat. In dieser Größenordnung mussten Leistungsberechtigte der Eingliederungshilfe weniger von ihrem Vermögen einsetzen (ARB-L: S. 110). Demzufolge mussten Menschen mit Behinderungen bzw. ihre Partner*innen endlich mehr Einkommen zur Verfügung haben, nun endlich in der Lage sein, Geld zu sparen und Vermögen zu bilden.

In Sozialwohnungen wohnen vor allem Haushalte im unteren Einkommensdrittel und insbesondere in größeren Gemeinden. Die Merkmale „Behinderung“ und „Migrationshintergrund“ verstärken den Zusammenhang mit einer erhöhten Inanspruchnahme zusätzlich (ARB-L: S. 177). Auf Seite 60 ff ARB-L werden „Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen“ als besonders armutsgefährdete Gruppe aufgenommen.

Nicht erfasst sind zudem Daten zur Zielgruppe von Menschen mit Behinderungen und **Flucht-/Zuwanderungsgeschichte**. Zudem sind weder das **Modellvorhaben** zur Stärkung der Rehabilitation nach § 11 SGB IX, noch die ersten Erkenntnisse vom ARB erfasst. Zudem werden die Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen im Kapitel „Rahmenbedingungen im Berichtszeitraum“ (ARB-L: S. 38 ff.) nicht erwähnt.

Bewertung der AWO

Die AWO stellt fest, dass der vorliegende Bericht keine detaillierte Analyse bezogen auf die Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen zulässt. Der Bericht zeichnet sich entweder durch **Datenlücken oder mangelhafte Definition** der jeweiligen Zielgruppe aus, die der AWO hier unter Hinzuziehung weiterer offizieller behördlicher oder amtlicher Daten, versucht zu schließen.

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) ist seit 2009 in Deutschland geltendes Recht. Um politische Konzepte zur Umsetzung der UN-BRK auszuarbeiten und umzusetzen, ist die Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 31 UN-BRK verpflichtet geeignete Informationen und statistische Daten zu erfassen. Das Verfahren zur Sammlung und Aufbewahrung dieser Informationen muss mit den gesetzlichen Schutzvorschriften, wie dem Datenschutz, und unter Achtung der Privatsphäre von Menschen mit Behinderungen im Einklang stehen. Menschen mit Behinderungen sind eine vielfältige Bevölkerungsgruppe, die oft darauf angewiesen sind, dass sich ihre unterschiedlichen Lebenslagen in staatliche Planungen und Aktivitäten berück-

sichtigt werden, damit gleichberechtigte, selbstbestimmte und diskriminierungsfreie gesellschaftliche Teilhabe soweit wie möglich im Sinne der UN-BRK ermöglicht wird.

Die AWO sieht hier die Bundesregierung in der Pflicht auch die zukünftige Armuts- und Reichtumsberichterstattung im Sinne des Disability-Mainstreamings menschenrechtskonform konzeptionell weiter zu entwickeln.

Menschen mit Behinderungen und andere sozial benachteiligte Gruppen sind durch die **Pandemie** in vielfacher Hinsicht besonders betroffen, da strukturelle Ungleichheiten verstärkt und zusätzliche Barrieren aufgebaut wurden/werden, wie z. B. Einschränkung sozialer Netzwerke oder Zugänge zu Bildungs-, Gesundheits- und Teilhabeleistungen eingeschränkt werden. Die AWO sieht hier die Bundesregierung in der Pflicht diese Ungleichheiten zu beseitigen.

Die Teilhabe am **Arbeitsleben** ist wie kaum ein anderer Gesellschaftsbereich bedeutsam wie prägend für die Identität und das Bewusstsein eines jeden Menschen. Dies gilt selbstverständlich auch für Menschen mit Behinderungen. Gleichzeitig ist der Arbeitsmarkt heute wie kein anderer Bereich unserer Gesellschaft von Leistungsdruck geprägt. Dieser Leistungsdruck stellt einen erheblichen Faktor für die Zunahme psychischer Erkrankungen in unserer Gesellschaft dar, die in vielen Fällen zu einer dauerhaften Erwerbsminderung führen. Die AWO fordert daher einen humanen Arbeitsmarkt, der Menschen nicht krank macht. Wir sind davon überzeugt, dass noch ein weiter Weg vor uns liegt, bevor das Ziel eines inklusiven und humanen Arbeitsmarktes erreicht werden kann. Die AWO ist davon überzeugt, dass eine sinnstiftende und existenzsichernde Arbeit ein wichtiger Teil des Lebens von Menschen mit und ohne Behinderungen ist. Jeder Mensch soll gemäß seiner individuellen Bedürfnisse selbstbestimmt wählen können, wo und wie er arbeitet.¹⁰ Teilhabe an Arbeit ist nur möglich, wenn die eigene Existenz finanziell gesichert ist. Gemäß Artikel 28 der UN-Behindertenrechtskonvention haben Menschen mit Behinderungen das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard für sich selbst und ihre Familien. Deswegen fordert die AWO sowohl arbeitnehmerähnlich beschäftigten Menschen mit Behinderungen in Werkstätten als auch allen Teilnehmenden an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mindestens ein existenzsicherndes Arbeitseinkommen in Höhe des Mindestlohns zuzugestehen.

Die AWO mahnt an, dass trotz vielfältiger staatlicher Aktivitäten die Arbeitslosigkeit bei schwerbehinderten Menschen nach wie vor erheblich höher ist und länger andauert, als bei Menschen ohne Schwerbehinderung. Zudem gaben laut Bundesteilhabebericht 33 Prozent der Arbeitsuchenden mit Beeinträchtigungen an, es sei für sie so gut wie unmöglich, eine geeignete Stelle zu finden. Nur etwa die Hälfte der Menschen ohne Behinderungen (17 Prozent) hat dies so empfunden.¹¹ Vor dem Hintergrund, dass Menschen mit Schwerbehinderungen, die langzeitarbeitslos sind, mit 51 Wochen fast doppelt so lange wie langzeitarbeitssuchende Menschen ohne Schwerbehinderungen (37 Wochen) suchen müssen, fordert die AWO gezielte ar-

¹⁰ Vergleich: Forderungen des Arbeiterwohlfahrt Bundesverbandes zur Schaffung eines sozialen und inklusiven Arbeitsmarktes, 2016. <http://grundsatzprogramm.awo.org/wp-content/uploads/2017/10/2016-AWO-Forderungen-zu-einem-sozialen-und-inkluisiven-Arbeitsmarkt.pdf>

¹¹ Vergleich Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung, 2021, S. 201

beitsmarktpolitische Maßnahmen. Des Weiteren hat die Antidiskriminierungsstelle des Bundes im Jahr 2019 26 Prozent aller Anfragen von Menschen mit Behinderungen aufgenommen. Viele deuten auf erfahrene Benachteiligung und Diskriminierung im Arbeitsleben oder im Rahmen der Arbeitssuche hin.¹²

Damit Menschen einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt haben, müssen strukturelle Barrieren und gesellschaftliche Vorurteile gegenüber Menschen mit Behinderungen und Menschen mit psychischen Erkrankungen abgebaut werden. Hier besteht aus Sicht der AWO dringender Handlungsbedarf. Es bedarf einer breiten Aufklärungs- und Sensibilisierungsarbeit sowie fester Ansprechpartner*innen für Arbeitgeber*innen; insbesondere zur Förderung der Beschäftigung von Menschen mit komplexem Unterstützungsbedarf. Des Weiteren müssen Unternehmen, die sich weigern Menschen mit Schwerbehinderung zu beschäftigen, stärker in die Verantwortung genommen werden. Denn private und öffentliche Arbeitgeber, die mindestens 20 Arbeitsplätze anbieten, müssen gemäß § 241 Abs. 1 SGB IX mindestens 5 Prozent Menschen mit anerkannter Schwerbehinderung beschäftigen. Erfüllen die Arbeitgeber diese Beschäftigungspflicht nicht, müssen sie eine gestaffelte Ausgleichsabgabe zahlen. Dieses Ziel wird gesamtgesellschaftlich nicht erreicht. 25 Prozent aller Arbeitgeber, ca. 16.000 Unternehmen, die Menschen mit Behinderungen beschäftigen müssten, tun es nicht: Sie beschäftigen nicht einen einzigen schwerbehinderten Arbeitnehmer.¹³ Dies ist aus Sicht der AWO nicht hinnehmbar.

Die Erhebung des ARB ist bezüglich **Vermögensdaten** von Personen mit Behinderung aus Sicht der AWO nicht zufriedenstellend. Über ein hohes individuelles Vermögen ab 500.000 Euro verfügten 3,8 Prozent der Bevölkerung. Über den Anteil der Menschen mit Behinderungen ist nichts bekannt, da der korrespondierende Indikator „TOP-Nettovermögende“ das Merkmal Behinderung nicht erfasst (ARB-L:S. 525)- Dass es besser geht, zeigt der Dritte Teilhabebericht der Bundesregierung, demzufolge das Nettovermögen von Menschen mit Beeinträchtigungen durchschnittlich 91.150 Euro im Vergleich zu 118.063 Euro von Menschen ohne Beeinträchtigungen, betrug. Das Nettovermögen bei Menschen ohne Beeinträchtigungen beträgt somit um 30 Prozent weniger (ARB-L: S. 267ff)- Betrachtet man jedoch die Altersgruppen 18 Jahre – 49 Jahre und 50 Jahre - 65 Jahre gesondert, wird der Unterschied besonders deutlich: Menschen ohne Beeinträchtigung verfügen über 50 Prozent mehr Nettovermögen als Menschen mit Beeinträchtigung. Auch haben 43 Prozent aller Menschen mit Beeinträchtigungen keine Möglichkeit Geld zu sparen oder zurück zu legen, während dies in der Gruppe der Menschen ohne Beeinträchtigungen bereits 28 Prozent nicht können.¹⁴

Der Bericht bildet die Entwicklungen zum **BTHG** leider nicht ab. Deswegen sieht die AWO hier Weiterentwicklungsbedarf in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung.

¹² Vergleich Jahresbericht 2019,

<https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Jahresberichte/2019.pdf>

¹³ Vergleich Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung, 2021, S. 227 ff

¹⁴ Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung. 2021. <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/278/1927890.pdf>, abgerufen am 31.03.2021

Nach dem dritten Teilhabebericht sind die Einkommen von Menschen mit Behinderungen für alle Haushaltstypen im Durchschnitt 260 € niedriger, als die von Menschen ohne Behinderungen.¹⁵ Durch die Entkoppelung von Mieten und Einkommen haben Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen, so sie nicht über ausreichendes (Immobilien)-Vermögen verfügen, dadurch einen erschwerten Zugang auf dem Wohnungsmarkt, da barrierefreie und bezahlbare Mietwohnungen – vor allem in Städten – Mangelware sind. Dies bildet der ARB im Kontext barrierefreies Wohnen im Alter eindringlich ab (ARB-L: S. 336 f.). Die AWO betont, dass Barrierefreiheit aber allen zugutekommt. Menschen mit Behinderung profitieren davon ebenso wie ältere Menschen, Eltern, Kinder oder Menschen, die zeitweise mobilitätseingeschränkt sind. Deswegen fordert die AWO, damit Barrierefreiheit bei städtebaulichen und wohnungspolitischen Planungen mitgedacht werden kann, die Armuts- und Reichtumsberichterstattung in dieser Hinsicht weiter zu entwickeln.

Die AWO bedauert auch, dass weder das Modellvorhaben zur Stärkung der Rehabilitation nach § 11 SGB IX, noch die ersten Erkenntnisse, Eingang in den 6. ARB gefunden haben. Hier besteht aus Sicht der AWO Nachbesserungsbedarf. Die AWO begrüßt ausdrücklich, dass die Bundesregierung im Rahmen des Bundesteilhabegesetzes erhebliche finanzielle Mittel bereitgestellt hat, um Modellvorhaben zur Stärkung der Rehabilitation in den Geltungsbereichen der Jobcenter und der Rentenversicherungen durchzuführen, um innovative Leistungen und organisatorische Maßnahmen zu finden, die die Erwerbsfähigkeit von Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen erhalten bzw. wiederherstellen sollen.

Für diese Zielgruppe der Menschen mit **Behinderung und Flucht-/Zuwanderungsgeschichte** bedarf es bedarfsgerechter Maßnahmen, wie barrierefreie Bildungs- und Qualifizierungsangebote über barrierefreie Integrationskurse zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben und gesellschaftlicher Teilhabe. Insbesondere bedarf es zielgruppenspezifische Angebote zur Förderung von Jugendlichen, Frauen mit Behinderungen und älteren Menschen mit Behinderungen und Flucht-/ und Migrationserfahrungen oder psychischen Erkrankungen.

Die AWO kritisiert, dass die Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen im Kapitel „Rahmenbedingungen im Berichtszeitraum“ (ARB-L: S. 38 ff.) nicht erwähnt werden. Aus Sicht der AWO ist diese konzeptionelle Leerstelle nicht hinnehmbar. Die AWO betrachtet derzeit mit Sorge, dass die **Pandemie** die Erfolge der letzten Jahre im Bereich Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen – zumindest kurzfristig – rückgängig gemacht hat. Die AWO bezieht sich in der folgenden Bewertung auf Zahlen der Agentur für Arbeit und des dritten Teilhabeberichts. Betrachtet man lediglich die Arbeitslosenquote von schwerbehinderten Menschen im Vergleich zu nicht schwerbehinderten Menschen, könnte man meinen, dass sich der seit 2015 eingestellte, positive Trend auch im Jahr 2020 trotz Pandemie fortsetzt. Der Schein trügt jedoch. Insgesamt hat ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit von Menschen mit Schwerbehinderung stattgefunden, da 14.995 mehr schwerbehinderte Menschen als 2019 arbeitslos waren, was einen Anstieg von 9,5 Prozent ausmacht. Im Jahres-

¹⁵ Vergleich Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung, 2021, S. 256

durchschnitt 2020 sind 169.691 (6,3 Prozent) schwerbehinderte Menschen arbeitslos gewesen. Im Februar 2021 wurde ein weiterer Anstieg auf 178.815 (6,2 Prozent) arbeitslose Menschen mit Schwerbehinderung verzeichnet.¹⁶ Dies zeigt eindrücklich, dass Menschen mit Behinderungen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung es nicht nur nach wie vor schwerer haben, eine Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt zu finden und aufzunehmen, sondern dass sie zu den Verlierer*innen der Pandemie gehören.

Die AWO fordert daher ausdrücklich, dass die Bundesregierung Menschen mit Behinderungen in Maßnahmen zur **Integration in den Arbeitsmarkt**, zur Bildung und Weiterqualifizierung sowie zur Fachkräftesicherung einbezieht, um den Strukturwandel in den Betrieben zu begleiten und Beschäftigungswachstum zu ermöglichen (ARB-L: S. 41).

11. Wohnungslosigkeit und Wohnen

Wesentliche Ergebnisse des Berichtes

Das Thema Wohnen hat in den letzten Jahren massiv an Sprengkraft gewonnen. Auch der aktuelle Bericht befasst sich umfangreich in einem eigenen Kapitel mit dem Thema (ARB-L: S.328). Dabei wurde festgestellt, dass **Wohnkosten** vor allem bei den Ärmsten zu überproportionalen Belastungen führen (ARB-L: S. 331). Insbesondere betroffen sind hier erneut die Gruppe der Alleinerziehenden sowie Personen über 65 Jahre (ARB-L: S. 330). Die im Bericht ausgewiesene inzwischen leicht positive Entwicklung und Entspannung auf dem Wohnungsmarkt kommt dabei bei armen Menschen nicht an (ARB-L: S. 329). Negativ wirken insoweit Migrationshintergrund und teilweise bestehende Wohnsitzauflagen. Das Vorliegen eines Migrationshintergrundes führe laut ARB gar zu einer faktischen „Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt“ (ARB-L: S. 337 f.). Auch andere Personengruppen wie Straffällige sehen sich massiver Probleme auf dem Wohnungsmarkt ausgesetzt (ARB-L: S. 338).

Hinzu kommt eine überproportionale Belastung durch **Nebenkosten** bei Personen mit niedrigen Einkommen (ARB-S. 334 f.). Insbesondere in Ballungsgebieten und bei Neuvermietungen spitzen sich diese Probleme massiv zu (vgl. ARB-L: S. 333 ff.).

Durch die aktuelle Pandemielage hat zudem die **subjektive Sorge vor Wohnungslosigkeit** massiv zugenommen (ARB-L: S. 335).

Durch die Auswirkungen der **Pandemie** wurde die Notlage der tatsächlich betroffenen **Wohnungslosen** und die Schwächen des Hilfesystems aus Unterkünften, Beratungsangeboten, Hygiene-Einrichtungen, Suppenküchen, Kleiderkammern und niedrigschwelliger medizinischer Versorgung deutlich offengelegt (ARB-L: S. 349).

Da für die Berichterstattung und für sozialpolitisch fundierte Entscheidungen keine belastbaren Informationen über das Ausmaß von Wohnungslosigkeit sowie über die betroffenen Personen für das gesamte Bundesgebiet vorliegen, soll eine jährliche

¹⁶ Vergleiche Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, 2021 [https://www.rehadat-statistik.de/statistiken/berufliche-teilhabe/arbeits-und-erwerbslosigkeit/arbeitslos-statistik-der-bundesagentur-fuer-arbeit/#:~:text=2020%20waren%20im%20Jahresdurchschnitt%20169.691,2019%20\(%2B9%2C7%20%25\)](https://www.rehadat-statistik.de/statistiken/berufliche-teilhabe/arbeits-und-erwerbslosigkeit/arbeitslos-statistik-der-bundesagentur-fuer-arbeit/#:~:text=2020%20waren%20im%20Jahresdurchschnitt%20169.691,2019%20(%2B9%2C7%20%25),), abgerufen am 31.03.2021

statistische Erhebung aller zum Stichtag des 31. Januars untergebrachten Wohnungslosen erfolgen. Die **Wohnungslosenberichterstattung** sowie die Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen, deren Gesetzesgrundlage zum 1. April 2020 in Kraft getreten ist, erwarten erste Ergebnisse zur Zahl untergebrachter wohnungsloser Personen für das Jahr 2022. Erhoben werden Angaben zu Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit, Haushaltstyp und -größe, die Art der Unterkunft sowie das Datum des Beginns der Unterbringung. Die erste Erhebung dieser Art soll im Januar 2022 stattfinden. Da sich diese Erhebung nur auf eine Teilgruppe der tatsächlich Wohnungslosen in Deutschland bezieht, wird eine regelmäßige Berichterstattung erfolgen, die sich auf Wohnungslose, die bei Freunden oder Verwandten unterkommen, und solche, die ohne jede Unterkunft auf der Straße leben, konzentriert. Dieser Bericht soll alle zwei Jahre vorgelegt werden. Der Indikator Wohnungslosigkeit wird zukünftig auf dieser Grundlage umgestellt (vgl. ARB-L: S. 349 ff.).

Zudem wird im ARB die Wichtigkeit von **präventiven Maßnahmen** und Handlungsansätzen umfangreich beleuchtet (ARB-L: S. 356 ff.). Insbesondere konnte bei fast zwei Dritteln, der in der Studie der GISS betrachteten Fälle ein Wohnungsverlust bei durch präventives Tätigwerden abgewendet werden (ARB-L: S. 356). Der ARB betont, dass Prävention insbesondere dann erfolgreich ist, wenn die lokalen Hilfesysteme ihre Angebote und Interventionen gut organisiert haben und die zuständigen Stellen hinreichend frühzeitig von Wohnungsnotlagen erfahren. Dafür bedarf es niedrigschwelliger und aufsuchender Sozialarbeit (ARB-L: S. 357).

Im deutschen föderalen System findet sich ein sehr **heterogenes Hilfesystem** im Hinblick auf Wohnungsnotfälle: Es reicht von Kommunen ohne eigenes Hilfesystem bis hin zu solchen mit sehr gut ausgebautem Hilfesystem. Das Organisationsmodell der „Zentralen Fachstelle“ mit weitreichenden Aufgabenbündelungen findet sich in der Praxis eher in urbanen Ballungszentren.

Mehr als die Hälfte der Wohnungslosen in Deutschland hatte nicht die deutsche Staatsangehörigkeit, wobei sich diese Gruppe etwa hälftig auf wohnungslose Geflüchtete und wohnungslose EU-Ausländer aufteilt. Wohnungslose Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sind vielfach dem nicht beobachtbaren **Dunkelfeld** zuzurechnen, da sie häufig keinen Sozialleistungsanspruch haben, von den Kommunen oftmals nicht untergebracht und deshalb oder aus anderen Gründen nicht mit dem Hilfesystem in Kontakt stehen (ARB-L: S. 354). Problematischer ist die Situation wohnungsloser EU-Ausländer. Der Anteil von mittellosen EU-Ausländern unter den Straßenobdachlosen steigt deutlich an und damit auch das Risiko der Verelendung dieser Personengruppe.

Daneben haben **wohnungslose Frauen** häufig Gewalt erlitten. Sie finden sich in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe wieder, obwohl ihnen dort nicht die notwendige Unterstützung zu Teil wird. Der Bedarf an frauenspezifischen Hilfen ist laut der Studie der GISS groß (ARB-L: S. 358).

Bewertung der AWO

Gemäß Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) und Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) hat jeder ein Recht auf Wohnung. Leider sind wir in Deutschland dem Ziel jedem Menschen angemessenen Wohnraum zur Verfügung zu stellen, nicht näher gekommen. Vielmehr nehmen Wohnungsnotfälle und Obdachlosigkeit weiter zu.

Die AWO fordert daher den **sozialen Wohnungsbau** wieder auszubauen und die aktuelle Wohnraumplanung integrativ zu gestalten. Zudem muss das **Mietrecht sozial gerecht** ausgestaltet werden. Das Thema Wohnen muss ganzheitlich gedacht werden und ressortübergreifende Aufmerksamkeit finden. Hemmnisse wie Wohnsitzauflagen müssen abgebaut werden und benachteiligte Personen präventiv unterstützt werden.

Daneben muss sichergestellt werden, dass der Kampf gegen den Klimawandel in Form von steigenden **Nebenkosten** nicht überproportional zu Lasten der Ärmsten Haushalte geht. Die AWO fordert hier Klimagerechtigkeit, denn stärkere Schultern können mehr tragen.

Der AWO unterstützt daneben grundsätzlich getroffene Maßnahmen und Änderungen von Regelungen, die dazu beitragen, den Wohnungsverlust von Menschen während der **Corona-Pandemie** zu vermeiden. Im Zuge der COVID-19-Pandemie waren Angebote des Hilfesystems zumindest zeitweise stark eingeschränkt. Es muss davon ausgegangen werden, dass dadurch weniger hilfesuchende Personen erreicht werden konnten. Die AWO mahnt an, die Strukturen pandemiesicher zu gestalten und die Einrichtungen und die Dienste entsprechend auszustatten. Allerdings sollten erhöhte Risiken, den Wohnraum zu verlieren und die nicht ursächlich auf die Auswirkungen der Pandemie zurückzuführen sind, durch dauerhafte Regeländerungen minimiert werden und nicht nur zeitweise durch zeitliche Befristung. Darüber hinaus sollten zeitliche Befristungen nicht zu einer eventuellen Erhöhung des Risikos führen, wie das beim zeitlich befristet eingeführten Artikel 240 BGBEG der Fall ist, der die vorübergehende Aussetzung der außerordentlichen fristlosen als auch der ordentlichen Kündigung des Mietverhältnisses vorsieht. Die Regelung des Art. 240 § 2 BGBEG ist nicht über den 30. Juni 2020 verlängert worden. In der Praxis kann das dazu führen, dass Mietschulden anfallen, für die der Schutz aus Art. 240 § 2 BGBEG nicht gilt. Und zwar dann, wenn die Miete im Juli 2020 ohne den Zusatz – Miete 07/20 (Tilgungsbestimmung) – gezahlt wird und bereits Mietschulden aus 04–06/20, bestehen, dann würde die im Juli gezahlte Miete auf die Mietschulden verrechnet werden. Die laufende Miete in 07/20 würde dann als offen beim Vermieter geführt.¹⁷ Bei dieser Konstellation trüge die zeitlich befristete Regelung entscheidend zur Erhöhung des Risikos des Wohnraumverlustes bei.

¹⁷ Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2020): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung von Maßnahmen zum Wohnraumerhalt in den Kommunen, S. 22.

Um Wohnungslosigkeit langfristig zu bekämpfen, ist es erforderlich, gezielt **Wohnraum für Wohnungsnotfälle** zu schaffen. Die Schaffung von zusätzlichen mietpreis- und belegungsgebundenen Sozialwohnungen und der Neubau von Wohnungen sind dazu wichtige Voraussetzungen, wenn sie Wohnungslosen oder akut von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen auch tatsächlich zur Verfügung stehen. Die AWO fordert zudem wohnungslose Menschen in der kommunalen Wohnbedarfsplanung stärker zu berücksichtigen, um möglicherweise einen zusätzlichen Impuls zu bewirken.

Ohne Zweifel ist es sinnvoll, den **Indikator Wohnungslosigkeit** fortzuschreiben, indem von einer Schätzung auf eine statistische Erhebung umgestellt wird. Allerdings sollte sich die jährliche statistische Erhebung nicht auf die untergebrachten Wohnungslosen beschränken, auch wenn die Statistik um eine Wohnungslosenberichterstattung ergänzt wird, die in der Statistik nicht erfasste Teilgruppen berücksichtigen soll. Die Begrenzung der Statistik auf jene Gruppe der Wohnungslosen für die sich ein konkreter Kostenaufwand für die Kommunen bestimmen lässt, verbaut zunächst die Chance geeignete Erhebungsinstrumente zur Ermittlung der möglichst zutreffenden Anzahl von Wohnungslosen, die entweder zeitlich befristet bei Freunden und Verwandten unterkommen oder auf der Straße leben, zu entwickeln. Außerdem sollten neben den erhobenen Daten wie Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit, Haushaltstyp und -größe, die Art der Unterkunft sowie das Datum des Beginns der Unterbringung, der Zeitpunkt des Wohnungsverlustes und der von den Betroffenen wahrgenommene Grund für den Verlust der Wohnung erfragt werden. Dadurch ließen sich Veränderungen bei der Entwicklung der Wohnungslosigkeit im Zeitverlauf und die Wirksamkeit von Maßnahmen ablesen, auf die wiederum angemessen reagiert werden könnte.

Der AWO Bundesverband unterstützt den flächendeckenden Ausbau des **Modells der Fachstellen** für Wohnungsnotfälle, denn es zeigt sich, dass die gebündelte Kompetenz bei einem Ansprechpartner dazu beiträgt, den von Wohnungsnot Betroffenen, schnell, problembezogen und situationsgerecht zu helfen.

Die **Mietschulden und Mietzahlungsschwierigkeiten** waren die mit Abstand häufigsten Anlässe drohender Wohnungslosigkeit (ARB-L: S.355). Die Übernahme von Mietschulden spielt also bei der Prävention von Wohnungsnotfällen eine entscheidende Rolle. Daher schließt sich der AWO Bundesverband der Forderung an, die Übernahme von Mietschulden auch für Beziehende von SGB II-Leistungen gesetzlich als Beihilfe und nicht als Darlehen festzuschreiben. Die darlehensweise Mietschuldenübernahme führt zu der Situation, dass Betroffenen ggfls. über Monate oder Jahre nur der gekürzte Regelbedarf zur Verfügung steht. Dadurch wird die Verschuldung nicht gemildert und trägt auch nicht zu einer Verbesserung der Lebenssituation insgesamt bei.

Auch ist die Zusammensetzung der von Wohnungslosigkeit betroffenen Gruppen zu beachten. Die AWO fordert insbesondere bestehende Unterstützungslücken für Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit – **insbesondere EU Bürger*innen** – zu schließen. Die AWO fordert zudem eine bedarfsgerechte und flächendeckende Ver-

sorgung mit **Gewaltschutzeinrichtungen** sowie einer kostendeckenden Finanzierung dieser, um wohnungslose Frauen die Gewalt erfahren haben besser zu unterstützen.

12. Armut und Überschuldung

Wesentliche Ergebnisse des Berichtes

Der ARB der Bundesregierung widmet sich in einem eigenen Abschnitt dem Thema „Verschuldung und Überschuldung“ (ARB-L: S. 93-96).

Es wird zunächst festgestellt, dass Kreditaufnahme und Verschuldung inzwischen normale Bestandteile des Wirtschaftslebens sind. Erst wenn Verbindlichkeiten über einen längeren Zeitraum nicht mehr bedient werden können, gelten die betroffenen Personen als überschuldet.

Eine Möglichkeit, aus der Überschuldungssituation heraus zu kommen ist, die Eröffnung eines **Verbraucherinsolvenzverfahrens** zu beantragen. Es wird festgestellt, dass die Anzahl der Verfahren seit 2010 (108.798 Verfahren) bis 2019 (62.632 Verfahren) stetig abgenommen hat. Die zugrunde gelegten Zahlen werden den Erhebungen des Statistischen Bundesamtes entnommen. Allerdings wird vermutet, dass bedingt durch die Pandemie, die Anzahl der Verfahren wieder ansteigen wird. Doch wurde für alle ab dem 01.10.2020 beantragten Insolvenzverfahren das Restschuldbefreiungsverfahren von bisher 6 auf 3 Jahre verkürzt. Für Verfahren, die zwischen dem 17.12.2019 bis 30.09.2020 beantragt wurden, wurde die Laufzeit monatsweise verkürzt. So kommt die Gesetzesänderung allen durch die Pandemie in Schwierigkeiten geratenen Verbraucher*innen zugute.

Frauen waren etwas weniger (47 Prozent) auf die Hilfe einer Schuldnerberatungsstelle angewiesen als Männer (53 Prozent). Die Schuldenhöhe lag bei Frauen mit durchschnittlich 23.500 € niedriger als bei Männern mit 32.500 €. Bei den **Auslösern** für Überschuldung lag Arbeitslosigkeit immer noch an erster Stelle, obwohl dieser Grund seit 2009 (28,5 Prozent) bis 2019 (19,9 Prozent) stark abgenommen hat. Allerdings wird vermutet, dass sich dieser Trend durch die Pandemie wieder umkehren wird. Trennung, Scheidung bzw. Tod der*s Partner*in blieb unverändert (12,5 Prozent). Allerdings spielte der Überschuldungsgrund Erkrankungen, Sucht und Unfall eine zunehmend größere Rolle (2009: 11 Prozent, 2019: 16,3 Prozent).

Unwirtschaftliche Haushaltsführung wurde gleichbleibend selten als Überschuldungsursache identifiziert, allerdings zunehmend als Grund für ein Verbraucherinsolvenzverfahren (2009: 10,2 Prozent, 2019: 14,3 Prozent). Bei der Bewertung der Unterschiede aufgrund des Geschlechts konnte festgestellt werden, dass der Hauptauslöser Trennung, Scheidung bzw. Tod der*s Partner*in für Frauen eine viel bedeutendere Rolle spielte (16,2 Prozent) als für Männer (9,4 Prozent). Umgekehrt verhält es sich bei dem Hauptauslöser Erkrankungen, Sucht und Unfall: Frauen: 13,8 Prozent, Männer: 18,5, Prozent. Bei jungen Menschen (20 – 25 Jahre) ist die Überschuldung in Folge unwirtschaftlicher Haushaltsführung auf 29,5 Prozent enorm angestiegen, 2015: 18 Prozent. Bei dieser Gruppe konnte festgestellt werden, dass 61,5 Prozent,

von denjenigen, die Hilfe suchten, Schulden bei Telekommunikationsunternehmen hatte. Zusammenfassend wird festgestellt, dass häufig verschiedene auslösende Faktoren ineinander greifen und im Lebensverlauf immer wieder auftreten, sodass sich Problemlagen verdichten und zu Ver- und Überschuldung führen können.

In einem 2. Teil werden nur die von Creditreform erhobenen Zahlen zu Überschuldungssituationen mit hoher Überschuldungsintensität dargestellt. Danach kann beobachtet werden, dass sich die Zahlen von 2006 bis 2015 leicht erhöhten und dann wieder sanken. Es waren immer mehr Männer als Frauen hoch verschuldet, wobei sich die Gesamttendenz innerhalb der Geschlechtergruppen identisch vollzog.

Bemerkenswert war, dass die Überschuldungsquote in Ostdeutschland stärker abnimmt (- 5 Prozent in 2020, - 3,3, Prozent in 2019) als in Westdeutschland (- 4,6, Prozent in 2020, - 2,9 Prozent in 2019).

Bewertung der AWO

Zum Thema Überschuldung hat der ARB sich diesmal auf zwei **Quellen** bezogen: Die eine Quelle ist die Creditreform, ein Inkassounternehmen, das sicher eine große Datenmenge aus der ganzen Bundesrepublik zur Verfügung hat, aber mit der Datensammlung und -auswertung ganz klar wirtschaftliche Interessen verfolgt. Letztlich interessiert sich die Creditreform 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 AWO begrüßt, dass im Gegensatz zum 5. Armuts- und Reichtumsbericht keine Aussagen gemacht wurden, denen eine **Mischung von Daten** aus beiden oder mehreren Quellen zugrunde liegen. Doch dann kann nur festgestellt werden, dass die Daten der Creditreform sicherlich repräsentativer sind als die des Statistischen Bundesamtes, aber lediglich Aussagen zur Schuldneranzahl und Schuldenhöhe (in Variationen) zulassen.

Daher ist die alte Forderung der AG SBV, in der die AWO ständiges Mitglied ist, immer noch aktuell: es muss eine **unabhängige, repräsentative Erhebung und wissenschaftliche Untersuchung** zum Thema Überschuldung in Deutschland geben. Die Verkürzung der Restschuldbefreiungsphase von 6 auf 3 Jahre begrüßt die AWO ausdrücklich. Die Einführung, bzw. das Inkrafttreten war für Anfang 2023 vorgesehen. Aufgrund der Pandemie wurde dieser Zeitpunkt wie im 6. ARB dargestellt, vorgezogen.

13. Migration

Wesentliche Ergebnisse des Berichtes

Der Bericht zeigt, dass das **Armutsrisiko** unter den Einwander*innen weiterhin hoch ist. Im Bericht wird konstatiert, dass dabei nach wie vor die migrationsspezifischen Faktoren Armut verfestigen. Dazu zählen Fluchthintergrund, Sprachbarrieren, fehlende oder schwierig anzuerkennende Berufs- und Bildungsabschlüsse sowie Bildungsbenachteiligungen (ARB-K, S. 49).

In der Zeit der **COVID-19-Pandemie** ist die Erwerbslosenquote von Menschen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Menschen ohne Migrationshintergrund trotz eines Rückgangs der letzten Jahre doppelt so hoch gestiegen. Das Armutsrisiko ist bei Menschen ohne Berufsausbildung bzw. bei ungelernten Beschäftigten sowie unter selbst eingewanderten Menschen am höchsten (ARB-L: S. 138). Als Gründe hierfür werden die fehlenden bedarfsgerechten und bedarfsorientierten Unterstützungsangebote und die Zugänge zu Bildung und Beschäftigung genannt.

Gesellschaftliche Teilhabe ist für alle Menschen hier im Lande erforderlich: Der demografische Wandel verstärkt **Fachkräfteengpässe**. Künftiges Wachstum wird nicht mehr im gleichem Maße wie bisher durch die Zunahme der Erwerbsbeteiligung erreicht werden können. Vor diesem Hintergrund rückt der Abbau struktureller Barrieren zur Realisierung des qualitativen Fachkräftepotenziales verstärkt in den Vordergrund. Deutschland kann es sich in Zukunft immer weniger leisten, Potenziale der Menschen in diesem Land ungenutzt zu lassen – es gilt, Chancengerechtigkeit sowie gesellschaftliche Teilhabe weiter zu verbessern und insbesondere Benachteiligte in den Blick zu nehmen (ARB-L: S. 41).

Überdurchschnittliche **Armutsrisikoquoten** hatten junge Erwachsene, Alleinlebende, Alleinerziehende, Arbeitslose, Personen mit geringer Bildung und Personen mit Migrationshintergrund. Personen mit Migrationshintergrund weisen dabei eine mehr als doppelt so hohe Armutsrisikoquote auf wie Personen ohne Migrationshintergrund (ARB-L: S. 51). Zusammenfassend bestätigt sich, dass in der COVID-19-Pandemiekrise Einkommens- und andere finanzielle Risiken in der Bevölkerung deutlich zugenommen haben. Insbesondere im Bereich der unteren Einkommensmitte hat das Kurzarbeitergeld dazu beigetragen, die Einkommenseinbußen für den Moment moderat zu halten. Es zeigt sich - wie auch in den weiteren Ausführungen dieses Kapitels immer wieder deutlich -, dass die mit der Pandemie verbundenen Einkommensrisiken in den unteren Einkommensbereichen größer sind. Die höhere Vulnerabilität der unteren Einkommensgruppen ist dabei auch darauf zurückzuführen, dass diese wenig Rücklagen oder andere finanzielle Spielräume haben (ARB-L: S. 49).

Die Zahl der Personen mit Migrationshintergrund war durch die Zuwanderung im Beobachtungszeitraum deutlich angestiegen (vgl. Abschnitt zur Bevölkerungsentwicklung (ARB-L: S. 28). Menschen mit Migrationshintergrund waren im Schnitt **acht Jahre jünger** als die Gesamtbevölkerung, es zeigte sich ein leichter Männerüberschuss,

das Qualifikationsniveau lag deutlich niedriger als bei gleichaltrigen Personen ohne Migrationshintergrund (ARB-L: S. 54).

In den Jahren 2005 bis 2015 suchten nach den Daten des SOEP 792.000 Schutz. Gerade Personen, die in Deutschland Schutz suchten, zeichneten sich im Beobachtungszeitraum durch besonders niedrige Einkommen aus. Die Zuwanderung erhöhte also auch im Bereich der **Schutzsuchenden** tendenziell die Ungleichheit der Einkommensverteilung (ARB-L: S. 70).

Die **Integrationskurse** des BMI, die bereits seit dem Jahr 2005 bundesweit angeboten werden und Zugewanderte je nach individuellen Bedürfnissen und Voraussetzungen mit der Vermittlung von Sprachkenntnissen und Orientierungswissen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben unterstützen, wurden mit den berufsbezogenen Sprachkursen des BMAS zu einem gemeinsamen modularen System ausgebaut, dem Gesamtprogramm Sprache. Mit der Deutschsprachförderverordnung, die am 1. Juli 2016 in Kraft trat, wurde in Deutschland erstmals in den Strukturen der Regelförderung ein bundesweit verfügbares Sprachförderangebot des Bundes etabliert, das explizit darauf ausgerichtet ist, die Chancen der Teilnehmenden auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu verbessern (ARB-K: S. 46).

Für im **Ausland erworbene Berufsqualifikationen** konnten seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes 2012 umfassende Informations- und Beratungsangebote wie dem Förderprogramm IQ fortgeführt oder geschaffen werden, die sich einer steigenden Nachfrage erfreuen. Zudem konnte gezeigt werden, dass Berufsanerkennung wirkt, die Lebenslage der Menschen verbessert und Integration in Beschäftigung sowie die Löhne positiv beeinflusst. Mit der Pilotierung des Anerkennungszuschusses wurde eine Finanzierungslücke geschlossen (ARB-K: S. 46).

Abschließend weisen wir darauf hin, dass im aktuellen Bericht wieder der Zusammenhang zwischen Bildung und Armut festgehalten wurde. „Bildung ermöglicht Aufstiege, finanzielle Unabhängigkeit und Wohlstand. Sie verbessert auch viele andere Dimensionen der Lebenslage (Gesundheit, soziale Teilhabe und politische Beteiligung)“ (ARB-K: S. 51).

Bewertung der AWO

Die AWO begrüßt zunächst ausdrücklich, dass im Bericht die Wirkung einer konsequenten, weltoffenen und annehmenden Integrationspolitik hervorgehoben wird. Die Entwicklungen der Integrationsangebote der Bundesregierung sind aus Sicht der AWO ein wichtiger und positiv zu bewertender Ausdruck des politischen Willens, **gesellschaftliche Teilhabe** für alle Menschen in einer Einwanderungsgesellschaft zu gestalten. Zu den einzelnen Handlungsfeldern werden im Folgenden einige strukturelle Veränderungen aufgezeigt, die bei der weiteren Entwicklung der Integrationsmaßnahmen der Bundesregierung berücksichtigt werden sollten.

Mit Blick auf den beschriebenen **Fachkräftemangel** fordert die AWO, Fachkräfte die sich bereits in Deutschland befinden, einen echten Spurwechsel zu ermöglichen, die hohen Hürden der Bleiberechtsregelungen zu senken und Kettenduldungen zu ver-

hindern. Nur so kann sichergestellt werden, dass vorhandene Potentiale auch genutzt werden.

Migration und Armut: Familiäre unterstützende Strukturen fehlen. So sehen sich junge Erwachsene ohne unterstützende Familien mit der eigenständigen Finanzierung von Studium und Ausbildung konfrontiert, der bei nicht gelingen zu Abbrüchen und Verbleib in schwierigen Arbeitsverhältnissen führt. Wichtige Erkenntnisse aus der Corona-Pandemie müssen in den politischen Entscheidungsfindungen künftig unbedingt berücksichtigt werden.

Die Erkenntnis, dass Personen mit Migrationshintergrund **deutlich jünger** als der Altersdurchschnitt ist, sollte Berücksichtigung finden und die erforderliche Infrastruktur geschaffen werden, wie Kindertagesstätten, Schulplätze etc.

Neben den bereits geschilderten Hürden, liegen besondere Hürden für **Schutzberechtigte** im Aufenthaltsgesetz verborgen. So sind anerkannte Schutzberechtigte verpflichtet für die nächsten drei Jahre in dem Wohnort zu wohnen, an dem sie das Asylverfahren durchlaufen haben. Eine Arbeitsplatzsuche stellt sich als ungleich schwerer dar. Um eine nachhaltige Teilhabe zu ermöglichen fordert die AWO die Streichung der Wohnsitzauflage (§ 12a AufenthG). Ferner führen Unterbringungsformen wie AnkerZentren an Orten ohne dafür vorgesehene Infrastrukturen zu Belastungen des Arbeitsmarktes an diesen Lokalitäten. Daher sollte von Massenunterkünften abgesehen werden.

Der **Zugang zu Integrations- und Berufssprachkursen** hängt von vielen Amtswegen ab. Es beginnt mit einer Verpflichtung zur Teilnahme, über die Erteilung einer Teilnahmeberechtigung und endet mit der Zulassung freier Kursplätze. Dementsprechend sind viele Institutionen am Zulassungsprozess beteiligt und eine Person verliert sehr viel Zeit, bis ihr rechtlich, aber auch praktisch möglich ist, eine Integrationsmaßnahme zu beginnen. Asylsuchende und Geduldete haben zu Integrations- und Berufssprachkursen einen eingeschränkten Zugang. Aus der Sicht der AWO haben die Zugangsbeschränkungen zu Integrationsangeboten des Bundes gravierende gesellschaftliche Folgen. Es ist in einer Einwanderungsgesellschaft inakzeptabel, dass die gesellschaftliche Integration von hier lebenden Menschen verhindert wird, wenn deren Aufenthalt trotz geringerer Bleibeperspektive andauert. Somit wird diesen Menschen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben verwehrt. Aus der Perspektive der AWO sollten Integrationsangebote prinzipiell allen Personen sowie allen Schutzsuchenden, nicht nur für Asylsuchenden mit guter Bleibeperspektive und arbeitsmarktnahen Geduldeten, offenstehen. Die geltende migrationspolitische Entscheidung der Politik begünstigt aus der Sicht der AWO, parallele Förderstrukturen auf lokaler Ebene und führt nicht zuletzt zur Spaltung der Einwanderergesellschaft. Ferner sollten für die EU-Einwander*innen die bestehenden Teilnahmemöglichkeiten um einen Rechtsanspruch auf die Teilnahme an Integrations- und Berufssprachkursen erweitert werden.

Die AWO fordert die Politik auf, das **Gesamtprogramm Deutschförderung** zu optimieren: In Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen sollte das zentrale Deutsch-Sprachförderprogramm weiterentwickelt werden, um alle Menschen einer

Kommune zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben unterstützen zu können. Ein Gesamtkonzept von Bund-Land-Kommune ist dringend erforderlich.

Mit dem Anerkennungsgesetz im Jahr 2012 hat die Bundesregierung eine gute Grundlage zur Anerkennung **beruflicher Abschlüsse** geschaffen, deren Potenzial allerdings bislang nicht ausgeschöpft wurde. Aus der Sicht der AWO ist eine Neujustierung des Anerkennungsgesetzes notwendig: Anerkennungen beruflicher Abschlüsse müssen erleichtert werden. Für nicht reglementierte Berufe sind Instrumente zur Erfassung und Anerkennung nicht formaler Kompetenzen notwendig, um diese den formalen Qualifikationen im Anerkennungsgesetz gleichzustellen. Das Verfahren zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse für bestimmte Arbeitsbereiche (z. B. im Gesundheitswesen) sollte beschleunigt und ggf. breiter finanziell gefördert werden.

Die AWO fordert zudem, dass vorschulische Einrichtungen, die Schulen, die Einrichtungen von Jugendhilfe und Familienbildung als Orte der Weichenstellung gezielt **chancengerechtere Bildungsbeteiligung** ermöglichen. Dass Kinder und Jugendliche aus Einwandererfamilien im hiesigen Bildungssystem geringeren Bildungserfolge als jene ohne Migrationsbiographie haben wird vielfach nachgewiesen. Auch der Bericht konstatiert, dass junge Menschen aus Einwandererfamilien die Schule häufiger ohne einen Abschluss verlassen. Fest steht, dass Einwanderer*innen den Teufelskreis Armut nur durch eine chancengerechte Bildungsbeteiligung brechen können.

14. Gesellschaftliche und politische Teilhabe sowie freiwilliges Engagement

Wesentliche Ergebnisse des Berichtes

Betrachtet werden drei wichtige „immateriellen“ Dimensionen **gesellschaftlicher Teilhabe**. Der Bericht weist sehr deutlich darauf hin, dass Menschen mit geringem Einkommen weniger Chancen haben, sozial und kulturell eingebunden zu sein und Gesellschaft mitzugestalten. Das Risiko sozialer Isolation steigt, je geringer das Einkommen ist. Dieser Faktor wirkt sich noch verstärkt im höheren Alter aus. Besonders signifikant ist der Zusammenhang zwischen Einkommen und kultureller Teilhabe: Über alle Altersgruppen hinweg können Menschen mit geringem Einkommen deutlich weniger an kulturellen Angeboten teilhaben (vgl. ARB-L: S. 488).

Auch in Bezug auf das **freiwillige Engagement** besteht ein enger Zusammenhang zur Einkommenssituation. Hier zeigt sich, dass Menschen mit geringerem Einkommen, mit geringerer formaler Bildung und Migrationshintergrund deutlich seltener bürgerschaftlich engagiert sind (ARB-L: S. 488). Außerdem führt der Bericht aus, dass die sozioökonomische Situation mit der Ausprägung von politischem Interesse (ARB-L: S. 483. F.), vor allem aber mit dem Wahlverhalten zusammenhängt. Als besonders signifikant wird die geringe Wahlbeteiligung von erwerbslosen Menschen hervorgehoben (vgl. ARB-L: S. 490).

Im Folgenden wird vor allem auf die Teilhabedimension Engagement Bezug genommen. Warum sind Menschen mit Armutserfahrung seltener bürgerschaftlich engagiert, obwohl sie doch in Befragungen eine hohe grundsätzliche Bereitschaft zeigen,

ein Engagement aufzunehmen? Strukturelle Defizite halten sie offenbar davon ab, diese Bereitschaft in ein aktives Engagement zu überführen. Zu diesen Defiziten gehört laut ARB das Fehlen von passenden Engagementangeboten und Anspracheweegen, von Beteiligungs- und Gelegenheitsstrukturen (ARB-L: S. 436).

Der Bericht zählt Maßnahmen und Programme des Bundes auf, die auch eine bessere gesellschaftliche Teilhabe von sozial benachteiligten Menschen bewirken sollen. Hier werden u. a. das Mentorenprogramm „Aktion zusammen wachsen“ und das Patenschaftsprogramm „Menschen stärken Menschen“ aufgezählt, außerdem das Bundesprogramm Mehrgenerationenhäuser (ARB-L: S. 436 ff.).

Bewertung der AWO

Aus Sicht der AWO sind die Zusammenhänge in Bezug auf **soziokulturelle Teilhabe** im ARB durchweg schlüssig dargestellt, auf einschlägige Datensätze wie SOEP und Freiwilligensurvey wird verwiesen. Die AWO fordert hier dringend Veränderungen, um die aktuelle Lage für Betroffene zu verbessern. Um im Bereich des **freiwilligen Engagements** passgenaue Angebote zu machen, sind einerseits die Organisationen der Zivilgesellschaft selbst angesprochen. Engagement kann weder staatlich angeordnet noch gesteuert werden. Die AWO betont jedoch, dass es auch darauf ankommt, Programme und Maßnahmen der öffentlichen Hand zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements künftig deutlich stärker auf sozial benachteiligte Menschen auszurichten. Dies ist besonders deshalb wichtig, weil bürgerschaftliches Engagement eine inklusiv wirkende Ressource ist. Im Engagement werden soziale Kontakte geknüpft, es finden wichtige informelle Bildungs- und Selbstwirksamkeitserfahrungen statt. Diese können in Form von sozialem und kulturellem Kapital auch bei der Teilhabe in anderen gesellschaftlichen Bereichen unterstützend wirken und Vereinsamungstendenzen in der Gesellschaft entgegenwirken. Menschen, die sich nicht engagieren können, sind von diesen Ressourcen und von den damit verbundenen Teilhabechancen ausgeschlossen. Mehrere exkludierende Faktoren verstärken sich hier gegenseitig.

Die im ARB exemplarisch aufgezeigten Programme haben dabei unbestreitbar eine Engagement fördernde Wirkung vor Ort und können die Lebensqualität von sozial benachteiligten Menschen verbessern. Nach Ansicht der AWO ist jedoch fraglich, inwieweit deren eigenes Engagement damit aktiv gefördert wird. Was die Potentiale der Freiwilligendienste (FSJ/ FÖJ / BFD) angeht, die als Maßnahmen zur Inklusion von bisher unterrepräsentierten Gruppen aufgeführt werden, bleibt kritisch anzumerken, dass die Bundesregierung sich hier viele Jahre lang nur sehr zögerlich und mit überbürokratischen Schritten für eine bessere finanzielle Förderung eingesetzt hat.

Die übrigen im Bericht aufgezählten Maßnahmen kranken zum Teil daran, dass sie ausschließlich **befristete Projekte und Modelle** fördern. Die AWO fordert dringend die benötigte nachhaltige Förderung der Engagementinfrastruktur (Freiwilligenagenturen, Quartierszentren, Vereine etc.) sicherzustellen. Nur so lassen sich bessere Zugänge, passgenaue und gezielte Ansprachewege, Engagement- und Begleitangebote für von Armut, Benachteiligung und Ausgrenzung betroffene Menschen entwi-

ckeln und umsetzen. Dazu sollten z. B. auch Angebote des Service Learnings in Haupt- und Mittelschulen sowie Angebote zur digitalen Teilhabe gehören – Bereiche, die im Bericht nicht thematisiert werden. Die Engagementorganisationen vor Ort, die vielfach ohne Hauptamtliche und mit geringen Ressourcen tätig sind, benötigen mehr und nachhaltigere Beratung, Organisationsentwicklung und finanzielle Unterstützung.

Die AWO fordert, dass Bund, Länder und Kommunen ihre Förderpolitik zur Stärkung des Engagements künftig besser aufeinander abstimmen. Im politischen Raum muss endlich klar sein, dass die Engagementförderung zur Daseinsvorsorge gehört und dass gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland ohne Engagementförderung nicht zu verwirklichen sind.

III. Schlussbemerkungen

Der sechste ARB enthält erneut eine Vielzahl an Befunden zur Entwicklung von Armut, Reichtum und Ungleichheit in Deutschland. Trotz der oben benannten Fehlstellen zeigt der Bericht deutlich auf, dass sich Armut zunehmend verfestigt und in den letzten Jahren nur punktuelle Verbesserungen erreicht werden konnten. Die Corona-Pandemie hat die soziale Situation für viele Menschen weiter verschärft. Dies versteht die AWO als dringenden Auftrag an die Politik, das Thema Armut umfassend und ressortübergreifend in den Fokus zu nehmen.

Der Bericht zeigt zwar, dass viele Menschen mit Blick auf ihre eigene soziale Mobilität optimistisch sind. Dennoch gilt es, bestehende Abstiegsängste ernst zu nehmen und in zukünftigen Untersuchungen vertiefter zu betrachten. Der Sozialstaat muss die berechtigten Sorgen mit Blick auf die Transformationsprozesse und Umbrüche der Gegenwart und Zukunft aufgreifen und durch überzeugende Antworten Zuversicht geben.

Auch die AWO als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege setzt sich in ihrer sozialen und politischen Arbeit weiterhin dafür ein, die Lebenslagen der Menschen zu verbessern und den Sozialstaat auszubauen. Denn dieser ist und bleibt Ausdruck institutionalisierter Solidarität und eines generalisierten Vertrauens. Der gesellschaftliche Zusammenhalt droht jedoch zunehmend brüchig zu werden, wenn die soziale Ungleichheit weiterhin auf dem aktuell hohen Niveau verbleibt oder sich gar verschärft. Dies gilt es zu verhindern.

apl. Prof. Dr. jur. habil. Jens M. Schubert

Vorstandsvorsitzender, AWO Bundesverband e.V.

Valentin Persau

Referent für Sozialpolitik, AWO Bundesverband e.V.

Berlin, den 17.06.2021

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Juni 2021 zum

- a) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Martin Sichert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Lehren aus dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30403
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Schutz vor Armut und Ausgrenzung garantieren – Konsequenzen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30388
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken - BT-Drucksache 19/30394

siehe Anlage

Schriftliche Stellungnahme

des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes – Gesamtverband e. V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Juni 2021 zum

a) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Martin Sichert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD Lehren aus dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30403

b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Schutz vor Armut und Ausgrenzung garantieren – Konsequenzen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30388

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken - BT-Drucksache 19/30394

Grundsätzliche Vorbemerkung

Die in der Anhörung zu diskutierenden Anträge beziehen sich durchgehend auf die Ergebnisse des 6. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung, auf die in zusätzlichen Einzelstudien dargelegten Analysen und auf Handlungsmöglichkeiten.

Armut in all ihren Erscheinungsformen ist in der Vergangenheit ausführlich analysiert worden. Wir wissen, wie Armut nicht nur verringert, sondern abgeschafft werden kann. Darum muss es gehen.

Ausmaß und Auswirkungen von Armut werden regelmäßig unterschätzt:

- Die Armutsschwelle, die zum Teil auch als Armutsrisikoschwelle bezeichnet wird, wird konventionell in Prozentanteil des mittleren Einkommens, nicht des Durchschnittseinkommens, bestimmt. Dies hat zur Folge, dass die wachsende soziale Polarisierung, die im vorliegenden Bericht beschrieben wird, nicht oder zumindest nicht genügend abgebildet wird. Anders als bei der Bestimmung des Schwellenwertes nach einem Durchschnittseinkommen, verändert sich das Medianeinkommen nicht, wenn die Reichen reicher und die Armen gleichzeitig ärmer werden. In Deutschland beträgt der Median des Nettoäquivalenzeinkommens im Jahr 2019 lediglich 23.515 Euro, während das durchschnittliche Nettoäquivalenzeinkommen 2019 bei 26.105 Euro liegt. Die Differenz zwischen beiden Werten beträgt über 200 Euro im Monat. Die Bestimmung des Schwellenwertes anhand der mittleren Einkommen führt damit

zu einer deutlich niedrigeren Armutsquote, die die Polarisierung der Einkommensentwicklung nicht abbildet.

- Die Armutsschwelle in Höhe von 60 Prozent des Medianeinkommens liegt deutlich über dem, was Menschen in Armut tatsächlich zur Verfügung haben. Nach Daten von EU-SILC liegt die Einkommensarmutsschwelle 2018 bei 1.176°Euro. Die Armutslücke, die die Differenz zu den durchschnittlichen Einkommen in dieser Gruppe ausweist, liegt mit 23,2 Prozent bei annähernd einem Viertel. Seit 2015 ist sie von 20,7 Prozent kontinuierlich gestiegen.
- Arme Haushalte sind häufig überschuldet. Während einkommensstarke Haushalte in der Regel über erhebliche zusätzliche Vermögen verfügen, gehen Überschuldung und Armut Hand in Hand. Sowohl in den Statistiken zur Einkommensarmutsquote als auch im Lebenslagenkonzept des Berichts wird die Überschuldung nicht berücksichtigt. Das führt nicht nur dazu, dass die mit Überschuldung verbundenen sozialen Stressfaktoren ausgeblendet bleiben, sondern auch dazu, dass die tatsächlich zur Verfügung stehenden Einkommen überschätzt werden, wenn ein Teil der Einkommen den Menschen tatsächlich gar nicht zur Verfügung steht, weil er in den „Schuldendienst“ fließt, soweit kein separates Kündigungsschutzkonto besteht.
- Zum Teil wird Armut danach bestimmt, in welchem Umfang Mindestsicherungsleistungen in Anspruch genommen werden. Dieser Maßstab ist selbstreferenziell, auch weil die jeweilige Regierungsmehrheit selbst gestalten kann, wie viele Menschen Grundsicherungsansprüche haben. In den verschiedenen Grundsicherungssystemen nehmen 40 bis über 60 Prozent der Berechtigten ihre Leistungsansprüche gar nicht wahr, häufig aus Scham oder aufgrund bürokratischer Hürden. Das muss sich ändern, und dazu muss das Hartz IV-System geändert werden.

Es geht darum, Armut in all ihren Erscheinungsformen abzuschaffen und gute Arbeit zu fördern. Der Paritätische hat dazu konkrete und umfassende Vorschläge vorgelegt.

Das Hartz IV-System muss überwunden werden, weil es Hartz IV-Bezieher*innen nicht vor Armut schützt. Es passiert zu wenig vertrauensvolle Förderung und zu viel Kontrolle und Androhung von Sanktionen. Der Paritätische setzt sich für eine menschenwürdige Neuausrichtung der Grundsicherung für Arbeitsuchende ein. Dafür ist eine Neuberechnung der Regelsätze von elementarer Bedeutung. Die Regelsätze sind künstlich klein gerechnet und halten die Betroffenen in Armut. Es fehlt insbesondere an Geld für eine ausgewogene, gesunde Ernährung sowie ein Mindestmaß an sozialer, politischer und kultureller Teilhabe. Der Paritätische fordert auf der Grundlage von Berechnungen der Paritätischen Forschungsstelle eine zügige Anhebung des Regelsatzes für alleinlebende Erwachsene auf 644 Euro und darüber hinaus sogenannte „weiße Ware“ (Kühlschrank, Waschmaschine etc.) und Strom nicht mehr im Regelsatz pauschaliert zu erfassen, sondern als einmalige Leistung bzw. als Bestandteil der Kosten der Unterkunft zu gewähren. Um die gleichberechtigte digitale Teilhabe sicherzustellen, müssen die Kosten für die technische Ausstattung, z. B. mit mobilen Endgeräten, als einmalige Leistung übernommen werden. Um Armut abzuschaffen, müssen Einkommen gewährleistet

werden, die die Armutsschwelle überschreiten. Ein Einkommen von etwa 1.200 Euro ist dabei eine gute und geeignete Orientierung.

Die Covid-19-Pandemie hat die Ärmsten mit besonderer Härte getroffen. Zusätzliche Unterstützungsleistungen erfolgten zu spät und in deutlich zu geringem Umfang. Der Paritätische fordert deshalb gemeinsam mit zahlreichen Bündnispartnern neben einer bedarfsgerechten Ausgestaltung der Regelleistungen in der Grundsicherung für die Dauer der Krise einen pauschalen Mehrbedarfzuschlag in der Grundsicherung von 100 Euro pro Kopf und Monat. Denn es entstehen durch Corona zusätzliche Bedarfe durch wegfallende Schulessen, Preissteigerungen bei Obst und Gemüse, Mehrausgaben für Hygieneartikel und Masken oder Spielzeug und Bücher für Kinder im Lockdown. Zusätzlich fordert der Paritätische für die Dauer der Krise ein Verbot von Zwangsräumungen und die Aussetzung von Kreditrückzahlungen, um einkommensarme Menschen vor coronabedingtem Wohnungsverlust und Existenznot zu schützen.

Als essenziell für eine menschenwürdige Neuausrichtung des Hartz IV-Systems sieht der Paritätische die Abschaffung der Sanktionen an. Das staatliche gewährte Existenzminimum im SGB II leitet sich aus dem grundlegenden Prinzip der Menschenwürde und dem Sozialstaatsgebot im Grundgesetz ab. Dieses Grundrecht darf nicht durch Sanktionen unterschritten werden. Die Sanktionen sind zudem weder geeignet, noch erforderlich oder verhältnismäßig, um Vermittlungen in Arbeit zu befördern. Die in Zeiten der Corona-Pandemie zeitweilig geltende Aussetzung der Sanktionen hat in der Praxis gezeigt, dass Hartz IV-Beziehende in hohem Maße bereit sind, an für sie sinnvollen Maßnahmen der Arbeitsförderung teilzunehmen, auch ohne Sanktionsdruck.

Ein großer Anteil der Arbeitnehmer*innen hierzulande ist im Niedriglohnsektor und in prekärer Beschäftigung tätig. Jede*r Fünfte erhält lediglich einen Niedriglohn. In Zeiten der Pandemie haben diese Beschäftigten zusätzliche Nachteile zu verkraften. Insbesondere geringfügig Beschäftigte sind nicht durch Kurzarbeit abgesichert. Ihre Jobs sind in massivem Umfang weggefallen. Der Paritätische spricht sich dafür aus, prekäre Beschäftigung zu begrenzen und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu stärken. Dafür sollen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in weiten Teilen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt werden. Zeitarbeit soll auf ihre Kernfunktion zurückgeführt werden, die darin besteht, Auftragsspitzen und Arbeitsausfälle in den Unternehmen abzufangen. Das Prinzip „Gleicher Lohn und gleiche Arbeitsbedingungen bei gleicher Arbeit“ ist dafür ab dem ersten Einsatztag ohne Ausnahme gesetzlich festzuschreiben. Die sachgrundlose Befristung soll entfallen. Der Verband setzt sich dafür ein, dass auch in den sozialen Diensten und Einrichtungen Tariflöhne gezahlt werden und diese durch die Kostenträger refinanziert werden. Der geltende Mindestlohn in Höhe von aktuell 9,50 Euro ist nicht armutsfest. Menschen, die ihr Leben lang gearbeitet haben, sollen im Alter einen Rentenanspruch erworben haben, der sie vor dem Gang zum Sozialamt bewahrt. Um das sicherzustellen, muss der Mindestlohn mindestens auf 13 Euro angehoben werden.

Bisher hat nur jede*r dritte Arbeitslose Anspruch auf Arbeitslosengeld. Der Paritätische setzt sich daher für eine Stärkung der Arbeitslosenversicherung ein. Dies soll erreicht werden durch ein Bündel an Maßnahmen: eine Verlängerung der Rahmenfrist auf drei Jahre, eine Verkürzung der Anwartschaftszeiten, eine

Verlängerung der maximalen Bezugszeit des Arbeitslosengeldes und die Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes.

Vermittlung und aktive Arbeitsförderung für arbeitslose Menschen müssen individueller und passgenauer angeboten werden. Dafür ist es entscheidend, Vertrauen in ihre Fähigkeiten und Wünsche zu setzen. Die Wunsch- und Wahlrechte der Menschen, ein für sie passendes Angebot der aktiven Arbeitsförderung selbst auszuwählen, sind konsequent zu stärken. Die Organisation und Finanzierung der Maßnahmen der Arbeitsförderung ist dafür in weiten Teilen auf das Gutscheinsystem umzustellen, wonach Arbeitslose einen Berechtigungsschein für Maßnahmen erhalten und ihn bei einem Träger ihrer Wahl einlösen können.

Die erneut steigende und zunehmend verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit muss reduziert werden. Es ist sehr positiv, dass der Soziale Arbeitsmarkt eingeführt wurde, der langzeitarbeitslosen Menschen eine Perspektive auf sozialversicherungspflichtige Arbeit und Teilhabe an der Gesellschaft verschafft. Es hilft ihnen, ihren Lebensunterhalt (zumindest größtenteils) durch Erwerbsarbeit zu finanzieren, sie erleben mehr gesellschaftliche Teilhabe und erhalten bessere Zukunftschancen. Zuletzt haben von der entsprechenden Förderung allerdings nur rund 41.000 Menschen profitiert, gerade einmal rund 1,5 Prozent der Langzeitleistungsbeziehenden im Hartz IV-System. Der Paritätische fordert, die Förderung in einem ersten Schritt auf mindestens 100.000 Arbeitsplätze auszubauen, damit mehr Menschen von ihr profitieren können, und das nur bis Ende 2024 geltende Förderinstrument zur „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zu entfristen.

Auch der 6. Armuts- und Reichtumsbericht zeigt auf, wie ungleich Bildungschancen verteilt sind. Kinder und Jugendliche aus einkommensarmen Familien wurden durch die Folgen der Pandemie zusätzlich benachteiligt. Das sogenannte „Aufholpaket“ reicht nicht aus, um diese Benachteiligungen aufzuholen. Der Paritätische fordert, deutlich mehr Geld und Unterstützung in den Abbau der Bildungsbenachteiligung zu investieren.

Das vor einem Jahrzehnt eingeführte Bildungs- und Teilhabepaket sollte die Integration armer Kinder und Jugendlicher in die Gemeinschaft fördern und mehr Chancengerechtigkeit herstellen. Doch diesen Anspruch löst das Bildungs- und Teilhabepaket trotz erfolgter Reformen immer noch nicht ein. Fast ein Jahrzehnt nach Inkrafttreten der Regelungen erreicht die Teilhabeleistung höchstens 15 Prozent der Leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen, wie die Paritätische Forschungsstelle nachgewiesen hat. Der Paritätische spricht sich für eine konsequente Stärkung der Rechte von Kindern und Jugendlichen auf Förderung ihrer Entwicklung und für einen Rechtsanspruch auf Angebote der Kinder- und Jugendarbeit im Rahmen des SGB VIII aus. Statt auf kleinteilige Maßnahmenpakete zu setzen, geht es darum, eine Infrastruktur für alle Kinder und Jugendlichen zu ermöglichen, die sie in ihrer Entwicklung fördert und Chancengerechtigkeit herstellt.

Die Sicherstellung des Existenzminimums für Kinder kann keine Aufgabe der Arbeitsverwaltung oder der Sozialämter sein. Kinder sind keine kleinen Arbeitslosen. Statt Hartz IV-Leistungen bedarf es für Kinder einer existenzsichernden Kindergrundsicherung, wie sie seit Jahren von einer Vielzahl von Verbänden eingefordert wird. Der Paritätische setzt sich dafür ein, die Vielzahl von kinderbezogenen Leistungen so weit wie möglich in einer integrierten Leistung

zusammenzufassen und unbürokratisch zu organisieren und auszuzahlen. Diese Leistung muss allen Kindern und Jugendlichen ein menschenwürdiges Leben erlauben. Mit wachsendem Einkommen der Eltern wird die Kindergrundsicherung abgeschmolzen auf einen Mindestbetrag, welcher der derzeitigen maximalen Entlastung durch die steuerlichen Kinderfreibeträge entspricht. Der Familienleistungsausgleich wäre endlich „vom Kopf auf die Füße gestellt“. Wer am wenigsten hat, bekommt die meiste Unterstützung, wer am meisten hat, „lediglich“ das verfassungsrechtlich Gebotene.

Deutschland ist ein sehr reiches Land. Doch dem großen Reichtum stehen eine wachsende Zahl Armer und vielerorts leere öffentliche Kassen gegenüber. Angesichts des enormen Finanzierungsbedarfs für den sozialen Zusammenhalt und die sozial-ökologische Transformation fordert der Paritätische die Anhebung des Spitzensteuersatzes in der Einkommenssteuer und der Erbschaftssteuer sowie die Wiedererhebung der Vermögenssteuer und eine umfassende Finanztransaktionssteuer.

In vielen Kommunen hat sich die finanzielle Lage durch die Pandemie noch einmal deutlich verschärft. Durch die erwarteten Kürzungen in den freiwilligen kommunalen Leistungen sind eine ganze Reihe von Leistungen der Sozialen Arbeit bedroht. Betroffen sind unter anderem Angebote der Kinder- und Jugendhilfe, zahlreiche Beratungen, Strukturen der Selbsthilfe, Suchtberatung, viele Flüchtlingsinitiativen oder kleinere Migrantenselbstorganisationen. Der Bund muss deshalb dafür Sorge tragen, dass in den Kommunen auch nach der Krise die Angebote der sozialen Daseinsfürsorge gewährleistet sind. Dazu muss die Entschuldung der hochverschuldeten Kommunen weiter vorangetrieben werden.

Zum 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

Mit dem neuen Bericht wird die Armuts- und Reichtumsberichterstattung des Bundes wesentlich weiterentwickelt. Die besondere neue Qualität der Berichterstattung liegt insbesondere in seiner mehrdimensionalen Perspektive, die eine differenzierte Betrachtung von Lebenslagen, auch im zeitlichen Verlauf, ermöglicht. Der Paritätische begrüßt die Erweiterung der Perspektive ausdrücklich. Positiv hervorzuheben ist zudem, dass die Bundesregierung den Bericht um aktuelle Forschungsergebnisse zu vorläufigen Effekten der Covid-19-Pandemie erweitert hat.

Ein wesentlicher Kritikpunkt am Bericht ist, dass die Stimme von Armutsbetroffenen nicht berücksichtigt wurde. Schon der 5. Armuts- und Reichtumsbericht beschränkte sich auf wenige Absätze zu der Perspektive der Menschen, um die es geht. In diesem Bericht wurde besonders thematisiert, dass die Interessen von Armutsbetroffenen im politischen Raum nachweisbar zu wenig Berücksichtigung finden. Dieser Befund hätte dazu führen müssen, die Perspektive der Betroffenen stärker zu berücksichtigen. Stattdessen wurde diese Perspektive vollständig ausgeblendet. Der Lebenslagenbericht des Landes NRW bietet ein Beispiel, wie es auch anders geht. Dort gestalten die Wohlfahrtsverbände eine tatsächliche Beteiligung von Armutsbetroffenen und erhalten dafür ein eigenes Kapitel.

Zur Methodik

Eine zentrale Neuerung in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung und gleichzeitig Kernstück des vorliegenden Berichtsentwurfs stellt die von Olaf Groh-

Samberg, Theresa Büchler und Jean-Yves Gerlitz entwickelte Typologie multidimensionaler sozialer Lagen dar. Mit der Verwendung dieser Typologie wird in der Berichterstattung der Bundesregierung erstmals der Vorstellung Rechnung getragen, dass die materielle Lage neben dem Einkommen maßgeblich durch weitere Dimensionen bestimmt wird. Das ist zu begrüßen. Es bleibt jedoch weiterhin unbestreitbar, dass dem Einkommen die Rolle eines Schlüsselindikators zur Bestimmung der individuellen materiellen Situation zukommt.

Eine weitere lobenswerte Neuerung stellen die längsschnittlichen Analysen dar, die Groh-Samberg und Kolleg*innen auf der Basis ihrer Typologie mit den verwendeten Daten des Sozio-Oekonomischen Panels (SOEP) durchgeführt haben. Im Vergleich zur bisherigen Berichterstattung gewinnt der Bericht daher nicht nur dadurch an Qualität, dass er die Entwicklung der materiellen Lagen im Aggregat für einen längeren Zeitraum (von 1984 bis 2017) als bisher darstellen kann, sondern auch und vor allem dadurch, dass er die Veränderungen der materiellen Situation auf individueller Ebene aufzeigt. Dies stellt auch insofern eine Weiterentwicklung in der Berichterstattung dar, als dass im Vergleich zu den in der bisherigen Berichterstattung dominanten amtlichen Daten, deren Befragungspopulation in der Regel mit jeder neuen Befragung wechseln, mithilfe der Panelstruktur des SOEP Mobilitätsdynamiken auf individueller Ebene herausgearbeitet werden können.

Kritisch beurteilt der Paritätische die gewählte Bezeichnung der Lebenslagen. Der Prozentsatz der Menschen, die üblicherweise als von Armut betroffen angesehen werden, entspricht in der hier vorgeschlagenen Kategorisierung in unterschiedliche Lebenslagen denen der Armut und der der Prekarität. Damit wird neben den bereits etablierten Armutsdefinitionen eine zusätzliche, enger gefasste Definition formuliert, obwohl das Ausmaß von Armut bereits heute unterschätzt wird.

Der Begriff des Reichtums wurde in diesem Berichtsteil konsequent vermieden, die Typologie "Reichtum" durch die der "Wohlhabenheit" ersetzt. Begründet wird dies damit, den Begriff des Reichtums nur für exklusivere soziale Lagen verwenden zu wollen. Der Paritätische teilt die vollzogene Abkehr von der Bezeichnung einzelner Lebenslagen als "reich", zumal in einem "Armuts- und Reichtumsbericht" abgehandelt, nicht. Der Lebenslagenansatz, dem sich der vorliegende Bericht besonders verpflichtet hat, orientiert sich bei der Bestimmung sozialer Lagen insbesondere an den damit verbundenen Verwirklichungschancen. Diese sind, wie der Bericht zeigt, derart ungleich verteilt, dass es zu lebensfremden Lebenslagenbezeichnungen führte, wenn die Polarisierung zwischen den materiellen Vermögenspositionen von arm und reich in nach oben in einem abstrakten Begriff von "Wohlhabenheit" aufgelöst würde. Dieser macht keine Unterscheidung zwischen Menschen, die in erheblichem Maße über Kapital verfügen und solchen, die aus ihrem Vermögen ein Einkommen beziehen, dass ihnen individuellen Wohlstand gewährleistet und ihnen dadurch unabhängig von Erwerbsstatus und Wohnsituation weit überdurchschnittliche Verwirklichungschancen bietet. Das Institut der Deutschen Wirtschaft hat nachgewiesen, dass der Anteil der Reichen in Umfragen auf mehr als ein Fünftel der Bevölkerung geschätzt wird. Es hat zudem hervorgehoben, dass die Spannweite dessen, was als materieller Einkommensreichtum begriffen wird, zwischen dem doppelten Medianeinkommen und einem Nettoeinkommen von zwischen sieben und zehntausend Euro liegt.¹ Friedrich Merz, der zumindest zu dem

¹ Vgl. <https://www.iwkoeln.de/presse/pressemitteilungen/beitrag/judith-niehues-maximilian-stockhausen-wer-zur-oberschicht-gehört.html>, letzter Abruf: 08.06.2021.

Zeitpunkt neben einem erheblichen Einkommen und Vermögen auch zwei Flugzeuge besaß², hat sich in einem Interview im Jahr 2018 selbst als Angehöriger der “gehobenen Mittelschicht” beschrieben. Diese Einordnung hat aus guten Gründen zu Unverständnis geführt. Eine einfache Internetrecherche zeigt, dass der Begriff der “Wohlhabenheit” nahezu ausschließlich in Wörterbüchern und Kreuzworträtsellexika Verwendung findet. Als Lebenslagenkategorie ist er nicht geeignet. Der Paritätische schlägt deshalb vor, wieder auf den Reichtumsbegriff Bezug zu nehmen und dabei erhebliche Unterschiede in den Verwirklichungschancen zu berücksichtigen. Bundespräsident Johannes Rau hat in seiner Begrüßung zur Tagung “Perspektiven der Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland” am 13. Dezember 2001 formuliert: “Armut und Reichtum gibt es aber wirklich, im täglichen Leben, auch bei uns”.³ Hinter diese Feststellung darf man gerade bei der Bestimmung von Lebenslagen nicht zurückfallen.

Ein wesentliches Defizit, das auch von Groh-Samberg et al. benannt⁴ wird, ist, dass die Verschuldung von Haushalten aufgrund der Datenlage unberücksichtigt blieb. Ver- und Überschuldung betreffen aber typischerweise Haushalte in den “unteren” Lebenslagen und wirken sich erheblich auf diese aus. Ganz praktisch reduzieren Schulden das zur Verfügung stehende Einkommen, so dass Einkommen zwar in den Daten berücksichtigt wird, es aber bei ver- und überschuldeten Menschen faktisch nur zum Teil tatsächlich zur Verfügung steht. Ver- und Überschuldung erzeugen zudem in erheblichem Maße Stress. Durch die Nichtberücksichtigung der Verschuldung ist davon auszugehen, dass das Ausmaß der Deprivation von Haushalten in den “unteren” Lebenslagen signifikant untererfasst wird.

Erschwerend im Hinblick auf die Unterschätzung von Armutsbetroffenheit kommt noch hinzu, dass besonders von Einkommens- und multipler Armut betroffene Gruppen wie Wohnungslose oder Personen, die in Gemeinschaftsunterkünften und Pflegeeinrichtungen leben, in den Analysen nicht betrachtet werden konnten, da die den Analysen zugrunde liegende Grundgesamtheit des SOEP sich dezidiert auf Personen beschränkt, die in Privathaushalten leben. Daher ist zusammenfassend davon auszugehen, dass die in diesem Berichtsteil ausgewiesenen Anteilswerte das tatsächliche Ausmaß an Armut in Deutschland deutlich unterschätzen,

Auswirkungen der Covid-19-Pandemie: soziale Ungleichheit steigt

Die bisherige Armuts- und Reichtumsberichterstattung erfolgte bislang regelmäßig zum Ende einer Legislaturperiode, so dass die Befunde keinen Einfluss auf die folgende Gesetzgebung entfalten konnten. Der Paritätische erkennt an, dass die Arbeiten am vorliegenden 6. Bericht bereits im März 2020 weitgehend abgeschlossen waren. Die erneute Veröffentlichung zum Ende der Legislaturperiode ist auf die Einbeziehung zusätzlicher Studien zur Einbeziehung von Folgen der COVID-19-Pandemie zurückzuführen. Der Paritätische begrüßt die damit verbundenen zusätzlichen Erhebungen. Für die Zukunft muss das Ziel einer Veröffentlichung des Berichts zur Mitte der Legislaturperiode allerdings umso dringlicher umgesetzt werden.

² Vgl. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/friedrich-merz-warum-er-nicht-zur-mittelschicht-gehoert-a-1238635.html>, letzter Abruf: 08.06.2021.

³ Vgl. https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/34243/ssoar-2002-Perspektiven_der_Armuts-_und_Reichtumsberichterstattung.pdf?sequence=1&isAllowed=y&inkname=ssoar-2002-Perspektiven_der_Armuts-_und_Reichtumsberichterstattung.pdf, letzter Abruf: 08.06.2021.

⁴ Groh-Samberg et al., 2021, S. 7.

Der Bericht bezieht Erkenntnisse mit ein, die aus einer repräsentativen Wiederholungsumfrage im Rahmen des sog. ARB-Surveys, bis August 2020, erhoben wurden. Danach haben zumindest bis August 2020 etwa 75 Prozent der Befragten keine Einkommensverluste erfahren. Gut 30 Prozent der Befragten im untersten Quintil hätten allerdings von Problemen bei der Deckung der laufenden Ausgaben berichtet. Besonders betroffen waren Selbstständige. Deutlich wird, dass die Einkommensrisiken ungleich verteilt sind: Wer ohnehin ein geringes Einkommen hat, ist stärker von zusätzlichen Einkommensverlusten gefährdet.

Der Bericht rechnet die Gesamtzahl der von Einkommensrückgängen betroffenen Haushalte für den Stand August 2020 auf 15,5 Mio. hoch. Diese Befunde können insbesondere mit Blick auf die fehlenden Hilfen für die Ärmsten kaum überraschen, haben doch bspw. die Menschen, die zuvor schon in der Grundsicherung waren, bislang auf zusätzliche, auf ihre Bedarfe zugeschnittenen Hilfen warten müssen. Die Einmalzahlung von 150 Euro, die auch erst im Mai ausgezahlt wurde, geht weit an den Mehrbelastungen der Menschen in der Pandemie vorbei und kann schon gar kein Beitrag dazu sein, die sich verfestigende Ungleichheit zu korrigieren.

Wie der Bericht konstatiert, hat sich durch die Einführung des Mindestlohns bei den geringfügig entlohten Beschäftigten eine Verbesserung ergeben. Nach den Daten der Verdiensterhebung profitierten 2019 in Deutschland knapp 2 Millionen Jobs vom Anstieg des gesetzlichen Mindestlohns auf 9,19 Euro brutto je Arbeitsstunde, das sind 4,8 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse. Auch die Zahl der Jobs im Mindestlohnbereich ist seit 2015 (1,9 Millionen Jobs) gesunken. In einer früheren Fassung des ARB war zugleich noch diese wichtige Bemerkung enthalten: „Eine erhebliche Anzahl von Beschäftigten erhält auch nach Einführung und Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns noch Stundenlöhne unterhalb von 8,50 bzw. 8,84 Euro. Dies hat auch Implikationen für die Interpretation der Ergebnisse der kausalen Wirkungsstudien, wie beispielsweise zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung oder auf die Armutsgefährdung“. Diese Erkenntnis hätte auch in der abschließenden Fassung Berücksichtigung finden müssen.

Weitere Befunde des Berichts sind:

Mindestsicherung: Der erste Entwurf des ARB wies noch darauf hin, dass die Anzahl der Personen, die Ende 2019 Mindestsicherungsleistungen in Anspruch nehmen mussten mit 3,7 Mio. und einer Quote von 8,3 Prozent den niedrigsten Wert seit Beginn der Berechnungen durch das Statistische Bundesamt auswies. Gleichzeitig hieß es aber auch: „Es ist zu erwarten, dass die Zahl der Leistungsberechtigten im Zuge der COVID19-Pandemiekrise deutlich angestiegen ist.“

Pandemie und Überschuldung: „Das Fünftel der Befragten mit den niedrigsten Einkommen im Jahr 2017 gab zu über 30 Prozent an, dass sich ihre Schuldensituation im Lauf der Pandemiekrise verschärft habe. Im zweiten Quintil taten dies rund 25 Prozent und im dritten und vierten Quintil war bei jeweils knapp 20 Prozent der Verschuldung gestiegen“.

Auch die Sorge um den Arbeitsplatz konzentriert sich bei den unteren sozialen Lagen. Diese ist bei den unteren sozialen Lagen (Armut/Prekarität) fast doppelt so hoch wie den oberen Lagen des Wohlstands und der „Wohlhabenheit“.

Dies korrespondiert mit einer zuletzt problematischen Entwicklung am Arbeitsmarkt, bei der sich die negativen Folgen der Pandemie besonders stark an den prekären Rändern von Niedriglohnbeschäftigung und prekärer Beschäftigung gezeigt haben. Denn ausweislich ergänzender Studien etwa des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, der Hans-Böckler-Stiftung und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung haben während der Pandemie bislang vor allem die Branchen stark unter wirtschaftlichen Einbußen zu leiden, die in erhöhtem Maße Beschäftigte im Niedriglohnsektor, Mini-Jobber oder befristet Beschäftigte anstellen. So haben im letzten Jahr mehr als 500.000 Minijobberinnen ihre Beschäftigung verloren. Ihnen fehlt die Absicherung über die Kurzarbeit und die Unterstützungsangebote der Arbeitsagenturen stehen ihnen nur eingeschränkt offen

Mit dem Einkommensverlust gehen auch Befürchtungen um einen Wohnungsverlust einher: „Denn wenngleich offenbar kaum Zahlungsschwierigkeiten bestanden und auch nur selten Sorgen bzgl. künftiger Zahlungsschwierigkeiten formuliert wurden, gaben doch 12 Prozent der Mieter an, Angst vor einem Wohnungsverlust als Folge der Pandemie zu haben. Am stärksten wurde diese Sorge vom zweiten und dritten Einkommensquintil benannt (22 und 19 Prozent), während der Wert im einkommensärmsten ersten Quintil bei vergleichsweise moderaten 10 Prozent lag“⁵.

Einkommens- und Vermögensverteilung und soziale Mobilität

Materielle Situation der Haushalte

Die Einkommen steigen insgesamt in dem Zeitraum 2006 bis 2016. Die Zuwächse verteilen sich aber unterschiedlich auf die verschiedenen Einkommensgruppen: je höher das Einkommen, desto höher die Zuwächse. Bei den untersten Einkommen gibt es gar keine Zuwächse, sondern sogar leichte Verluste in dem Zeitraum. „Die Einkommenszuwächse kamen insbesondere dem mittleren und oberen Einkommensbereich zugute. Das Einkommen an der Grenze zwischen dem ersten und zweiten Dezil (10-Prozent-Marke) steigerte sich von 2006 auf 2016 nicht, das Einkommen an der 5-Prozent-Marke war mit -0,4 Prozent leicht rückläufig“ (S. 48). Der Bericht unterstreicht abermals die ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung: „Die obere Hälfte der Verteilung verfügte über 70 Prozent aller Einkommen, die untere Hälfte über 30 Prozent“ (S. 44). Die Vermögen sind sogar noch ungleicher verteilt: „Haushalte in der oberen Hälfte der Verteilung besaßen etwa 97,5 Prozent, Personen etwa 99,5 Prozent des Gesamtvermögens“. Aufgeschlüsselt sind die Nettovermögen von Einzelpersonen (SOEP 2017) und Haushalten (EVS 2018). Umgekehrt bedeutet das, dass sich die untere Hälfte der Personen 0,5 Prozent des Vermögens, die untere Hälfte der Haushalte 2,5 Prozent des Vermögens teilen.

Grundsätzlich wurden die Bemühungen deutlich verstärkt, Einblicke in die Vermögensverteilung zu bekommen. So fand eine Erweiterung einer Haushaltsbefragung des DIW, des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), statt. Ausgewählte Haushalte mit nennenswerten Unternehmensanteilen wurden dabei genauer befragt. Da Hochvermögende aufgrund der nicht mehr erhobenen Vermögensteuer und der Abgeltungssteuer nicht mehr durch Steuerdaten zu

⁵ Soweit nicht anders angegeben, sind die Zitate dem Bericht entnommen.

identifizieren sind, wurde auf die Daten zurückgegriffen, die Unternehmen über ihre Eigentümerstrukturen vorhalten müssen. Dabei wurde festgestellt, dass rund 1,7 Millionen Menschen mit Wohnsitz in Deutschland Anteile an mindestens einem Unternehmen weltweit besaßen. Von ihnen wurden 2.000 für den Bericht befragt: eine deutliche Stichprobenwartung gemessen an den 130 „einfach“ Vermögenden, die noch für den 5. Bericht befragt wurden. Dadurch können bisherige Mängel bei der Erfassung der höchsten Vermögen korrigiert werden. Im Ergebnis ist die Vermögensverteilung noch ungleicher als bisher gedacht. So verfügen die obersten 10% der Haushalte nicht nur über 59% des gesamten Vermögens, sondern über 64%. Fast 30% des gesamten Vermögens im Land gehören 1% der Haushalte.

Daten zur Einkommensverteilung nach soziodemographischen Merkmalen liegen bis zum Jahr 2016 vor. Deutlich wird dabei u. a., dass die Einkommen in Ostdeutschland zwischen 2006 und 2016 „von einem niedrigeren Einkommensniveau weniger dynamisch angestiegen“ sind. Damit „erhöhte sich der Abstand der Nettoäquivalenzeinkommen zwischen Ost- und Westdeutschland von 2.480 Euro im Jahr 2006 auf zuletzt 3.906 Euro im Jahr 2016“.

Soziale Lagen in Deutschland - eine multidimensionale und längsschnittliche Betrachtung

Eine Neuerung des Berichts ist, dass verschiedene Indikatoren zu einer „Typologie sozialer Lagen“ zusammengefasst werden. Soziale Lagen definieren sich nicht nur durch das Einkommen oder das Vermögen, sondern auch durch andere Faktoren: Verfüge ich über genügend Wohnraum, vielleicht sogar als Wohneigentum? Verfüge ich über eine fair bezahlte, unbefristete Stelle? Eine derartige lebenslagenorientierte Betrachtung ist geeignet, sowohl kumulative Benachteiligungen - das Zusammentreffen mehrerer Benachteiligungen - anzuzeigen, als auch kompensatorische Effekte, etwa wenn einem sehr geringen Einkommen ein großes Vermögen gegenüberstünde. Der Bericht fokussiert dabei aber auf materielle Lagen, im Unterschied etwa zu Studien, die Milieus nach kulturellen Einstellungen differenzieren. Neben der Einkommenssituation betrachtet der Bericht Vermögen, Wohn- und Erwerbssituation der Betroffenen. Unbestritten ist dabei, dass die betrachteten Indikatoren stark korrelieren.

Die Entwicklung der Lagen im Zeitverlauf, wie sie im Bericht dargestellt wird, verweist eindeutig auf die zunehmende materielle Ungleichheit in der Gesellschaft: immer mehr Menschen sind seit den 1980er Jahren an die Ränder der Verteilung gelangt. Dies lässt sich an den mehr als verdoppelten Anteilswerte der Randlagen („Armut“ und „Wohlhabenheit“) ablesen. Der Bericht dokumentiert das: „Sowohl die unterste soziale Lage ‚Armut‘ als auch die oberste Lage ‚Wohlhabenheit‘ sind von Anteilswerten von jeweils 4 Prozent auf 11 bzw. 9,1 Prozent gestiegen, m. a. W.: Haben die Pole der Verteilung Mitte der 1980er Jahre noch 8 Prozent der Bevölkerung umfasst, fanden sich dort im letzten Beobachtungszeitraum 20 Prozent“.

Aktuelle und vergangene Entwicklungen der sozialen Mobilität

In den Ausführungen „Zur Methodik“ wurde bereits hervorgehoben, dass der 6. Armuts- und Reichtumsbericht sowohl Befunde zur Stabilität von Armuts- und Reichtumslagen im Lebensverlauf als auch aus intergenerationaler Perspektive präsentiert. Allerdings fallen die Ergebnisse der empirischen Analysen in dieser Hinsicht sehr ernüchternd aus. So können Groh-Samberg und Kolleg*innen nicht nur zeigen, dass seit den 1980er Jahren eine zunehmende Polarisierung materieller

Lagen in Form einer Stärkung der Ränder zu konstatieren ist, sondern dass die sowieso geringen Aufstiegschancen aus Armut im zeitlichen Verlauf sogar noch abgenommen haben: „Mit Werten von 70 Prozent (‚Armut‘), 65 Prozent (‚Mitte‘) und 65,5 Prozent (‚Wohlhabenheit‘) waren jeweils etwa zwei Drittel der Personen auch in der Folgeperiode noch in der gleichen sozialen Lage, die sie in der ersten Periode innehatten. Dass aus der ‚Armut‘ heraus nur in geringem Umfang Aufstiege in die ‚Untere Mitte‘ oder gar in Lagen darüber hinaus gelangen, zeigt die hohe Brisanz dieser verfestigten Lage. [...] Die Aufstiegschancen aus ‚Armut‘, ‚Prekarität‘ und der ‚Unteren Mitte‘ sind seit Beginn der 1990er Jahre bis Anfang der 2000er Jahre deutlich zurückgegangen, um seitdem auf niedrigem Niveau zu verbleiben“ (S.144). Auch die Analyse von langfristigen individuellen Auf- und Abstiegsdynamiken auf Basis aller Befragungspersonen des SOEP, die im Zeitraum von 1998 bis 2017 durchgehend an der Befragung teilgenommen haben, bestätigt den Gesamteindruck, dass ein nachhaltiger Aufstieg aus den unteren materiellen Lagen kaum möglich ist. Dazu stellt der Bericht selbst fest: „Sozialpolitisch bedeutsam ist, dass sich keine Aufstiegstypen aus ‚Armut‘ oder ‚Prekarität‘ finden ließen. Dies passt dazu, dass im unteren Bereich der Verteilung eine starke Verfestigung zu beobachten war und Mobilität dort eher durch Abstiege als durch Aufstiege gekennzeichnet war“.

Die Analysen der Bremer Forschungsgruppe liefern darüber hinaus empirische Belege dafür, dass nur ein sehr geringer Anteil der Kinder und Jugendlichen, die in den unteren Lagen aufwachsen, bis ins frühe Erwachsenenalter den Sprung aus der Armut schaffen: „Auffallend war auch hier der hohe Anteil der Kinder aus der Lage ‚Armut‘, die auch im jungen Erwachsenenalter noch hier anzutreffen gewesen sind: Dies galt für vier von zehn Personen, während nicht einmal jede zwölfte Person in die Lage ‚Mitte‘ aufgestiegen ist, und keine darüber hinaus“. Diese ausbleibende intergenerationale Aufwärtsmobilität der unteren Lagen kann auch als ein Baustein in der Erklärung der von Groh-Samberg und Kolleg*innen festgestellten Tendenz der Polarisierung der sozialen Lagen im Zeitverlauf gewertet werden. Während es den Angehörigen der materiell gesicherten Lage „Mitte“ zu gelingen scheint, seinen Nachwuchs bis ins frühe Erwachsenenalter finanziell so zu unterstützen, dass dieser durch Investitionen in hochwertige Bildung auf dem zertifikatsorientierten deutschen Arbeitsmarkt im späteren Erwerbsleben höhere Einkommen erzielen kann und so den Aufstieg in die Lagen „Wohlstand“ oder sogar „Wohlhabenheit“ schafft, fehlen in den unteren Lagen die entsprechenden finanziellen Mittel, um den vielbeschworenen Aufstieg durch Bildung auch für Kinder und Jugendliche aus diesen Familien Realität werden zu lassen.

Nicht überraschend wird daher der Zusammenhang zwischen den materiellen Ressourcen des Elternhauses (z. B. dem Äquivalenzeinkommen) und der Bildungsbeteiligung im Bericht selbst thematisiert. Irritierenderweise wurden in dieser Hinsicht – wie in vielen weiteren Themenbereichen auch – die vertiefenden Analysen von Groh-Samberg und Kolleg*innen nicht in den Bericht aufgenommen.⁶ Eine Darlegung der Gründe für die Entscheidung, auf die Darstellung der alarmierenden Befunde für den Bereich der Bildung zu verzichten, bleibt der Bericht jedoch schuldig. Wenn in der Fünfjahresperiode von 2013/17 nur 12 Prozent der Heranwachsenden im Alter von 12–15 Jahren der Lage Armut und 15 Prozent der Lage Prekarität ein Gymnasium besuchten, aber jeweils über 60 Prozent der

⁶ Vgl. Kapitel 7 in Groh-Samberg et al. (2020).

Jugendlichen der Lagen Wohlhabenheit-Mitte, Wohlstand und Wohlhabenheit, dann ist es um Chancengleichheit im deutschen Bildungssystem nicht gut bestellt.

Deutlich wird im Kontext der Analysen von Groh-Samberg et al. auch, dass dieser Zusammenhang nicht allein auf Bildungsabschlüsse und die berufliche Stellung der Eltern zurückzuführen ist, sondern deutliche Unterschiede in der Bildungsbeteiligung zwischen den materiellen Lagen bestehen bleiben, wenn für diese Faktoren in den multivariaten Analysen kontrolliert wird.⁷ Dies verdeutlicht die entscheidende Rolle, die materielle Ressourcen im Elternhaus für den Bildungserfolg der*des Einzelnen spielen. Über diese deutlichen Disparitäten kann und sollte auch nicht hinwegtäuschen, dass laut Kapitel III des Berichts, dessen Ergebnisse auf dem Begleitgutachten von Bellani et al. (2019) beruhen, die absolute und relative intergenerationale Mobilität im Hinblick auf Bildungsabschlüsse und die berufliche Stellung für die nach dem Zweiten Weltkrieg geborenen Kohorten eher durch Aufstiege als durch Abstiege gekennzeichnet war.⁸ Denn in diesen Analysen wird Mobilität über einen Vergleich der beruflichen Stellung bzw. der höchsten erreichten Bildungsabschlüsse in der Eltern- und Kindergeneration bestimmt, sodass die Ergebnisse streng genommen keine Rückschlüsse auf bildungs- und berufsbezogene Mobilitätsdynamiken von auf der Basis ihrer materiellen Lage abgegrenzten Gruppen erlauben. Darüber hinaus verweisen die Autor*innen selbst darauf, dass die Aufwärtsmobilität in den jüngsten untersuchten Geburtskohorten (1975–83) stagniert bzw. sich erste Anzeichen für eine Trendumkehr erkennen lassen,⁹ was insgesamt zu der von Groh-Samberg und Kolleg*innen herausgearbeiteten Tendenz passt, dass sich seit den 1980er Jahren die Aufstiegsperspektiven aus den unteren sozialen Lagen kontinuierlich verschlechtert haben.

Um materiellen Wohlstand für alle in der Gesellschaft zu sichern, muss die Bundesregierung daher auch an der nachhaltigen Beseitigung von Disparitäten im Bildungssystem ansetzen. Da ein zentraler Mechanismus der Produktion sozialer Ungleichheiten im Bildungssystem Unterschiede in der familiären Ressourcenausstattung sind, plädiert der Paritätische für eine stärkere Umverteilung zwischen einkommensarmen und -reichen Haushalten. Denn es sind genau diese materiellen Ressourcen, die es Familien mit höheren Einkommen und Vermögen erlauben, ihren Kindern Vorteile im Bereich (außer-) schulischen Lernens zu verschaffen, die sich im Verlauf von Kindheit, Jugend und dem frühen Erwachsenenalter akkumulieren und so eine ungleiche Verteilung von Lebenschancen erzeugen. Eine Angleichung der materiellen Lebensverhältnisse von Familien durch Umverteilung von Einkommen und Vermögen würde daher zwangsläufig auch zu einer Reduktion der Ungleichheiten im Bildungserwerb beitragen und somit positive Transfereffekte für zentrale Ziele der Bildungspolitik haben.

Das im Jahr 2011 eingeführte und 2019 im Rahmen des Starke-Familien-Gesetzes reformierte Bildungs- und Teilhabepaket ist zwar mit dem Ziel gestartet, die soziale und kulturelle Teilhabe von Kindern und Jugendlichen in einkommensschwachen

⁷ Vgl. ebd., S.116.

⁸ Vgl. Bellani et al. (2019): Aktuelle und vergangene Entwicklungen sozialer Mobilität im Lichte institutioneller und struktureller Rahmenbedingungen. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Begleitforschung zum Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, insbesondere S.39 ff.

⁹ Vgl. ebd., S.49.

Haushalten zu verbessern, ein kurzer Blick auf Art und Höhe sowie die Bedingungen zur Bewilligung der einzelnen Leistungen genügen jedoch, um zu der Schlussfolgerung zu kommen, dass dieses keinen substantiellen Beitrag zur Herstellung von Chancengleichheit für Kinder aus einkommensschwachen Familien im Bildungssystem leisten kann.¹⁰ Zwar betreibt die Bundesregierung keine Realitätsverweigerung in der Hinsicht, dass der Zusammenhang zwischen der materiellen Situation im Elternhaus und dem Bildungserfolg geleugnet würde, wäre ihr jedoch wirklich an Bildungs- und Chancengleichheit unter den Heranwachsenden unserer Gesellschaft gelegen, so hätte sie in der Bewertung getroffener und zukünftiger Maßnahmen im Bereich der Bildung¹¹ einen stärkeren Fokus auf umverteilende bzw. armutsbekämpfende Maßnahmen legen sollen, wie zum Beispiel die dazu nötige Erhöhung der Regelsätze von Familien und Kindern im Rechtskreis des SGB II oder die Einführung einer existenzsichernden Kindergrundsicherung.

Da die Herstellung von Chancengleichheit im Bildungssystem im Kontext der Armutsbekämpfung gleichzeitig jedoch eher als präventive Maßnahme einzuordnen ist, deren Effekte sich erst langfristig einstellen werden, reicht eine Angleichung der Bildungschancen allein keineswegs aus, um Armut und materielle Benachteiligung für alle davon betroffenen Gruppen zu bekämpfen.

Erkenntnisse und Leerstellen bei der Analyse der sozialen Absicherung

Von besonderem Interesse für einen Armutsbericht sollte die Frage sein, wie der Sozialstaat wirkt und inwieweit durch die Interventionen des Sozialstaats Armut vermieden wird. Das Sozialbudget der Bundesrepublik Deutschland umfasst immerhin ein Volumen von 1 Billion (2019). Dies entspricht etwa 30 Prozent des Bruttosozialprodukts. Ein Großteil dieses Sozialbudgets wird durch den Staat oder die Sozialversicherungssysteme verteilt. Es stehen damit der Politik umfangreiche finanzielle Mittel zur Verfügung, um soziale Sicherheit zu organisieren, soziale Ungleichheit einzudämmen und insbesondere Armut zu bekämpfen. Eine Politik um Einkommensarmut komplett zu vermeiden, ist möglich und scheitert grundsätzlich auch nicht an unzureichenden finanziellen Möglichkeiten.¹² Die Befunde von Groh-Samberg et al. zeigen bereits, dass insbesondere die soziale Lage Armut für eine größere Anzahl von Personen zu einem größeren Problem wird. In dieser sozialen Lage sind die Menschen dauerhaft und multipel von Armut betroffen. Eine systematische Analyse der Rolle der sozialen Sicherungssysteme und insbesondere der Verteilungswirkungen der umfangreichen staatlichen Interventionen findet sich in dem Bericht aber nicht. Ebenso wenig werden einzelne sozialpolitische Instrumente auf die Frage geprüft, inwieweit sie gegen Armut schützen. Einzelne Hinweise auf die Effektivität der sozialen Sicherung finden sich aber in dem Bericht.

Armutsrisiko Arbeitslosigkeit

¹⁰ Bis zur Überarbeitung des Bildungs- und Teilhabepakets wurde die Leistung zur Lernförderung z.B. nur bei akuter Versetzungsgefährdung bewilligt. Auch der monatliche Maximalbetrag von 15 Euro (bzw. vor 2019: 10 Euro) für die soziokulturelle Teilhabe ist noch immer sehr niedrig angesetzt und beschränkt daher die Möglichkeiten non-formalen Lernens, z. B. das Erlernen eines Musikinstruments, deutlich.

¹¹ Vgl. Kapitel V.2.9 Bildungschancen in *Lebenslagen in Deutschland: Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung: Kurzfassung*.

¹² Vgl. auch: Richard Hauser (2012): Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung – eine Illusion?, in: Ernst-Ulrich Huster et al. (Hrsg): *Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung*, S. 607 ff.

Der Armuts- und Reichtumsbericht dokumentiert die Folgen der Agenda-Politik. Mit den Hartz-Reformen wurde die Absicherung des sozialen Risikos Erwerbslosigkeit zu einem erheblichen Teil der Fürsorge übertragen. Die Reichweite der Arbeitslosenversicherung wurde geschwächt. Die Arbeitslosenhilfe wurde gänzlich abgeschafft und dafür "Hartz IV", die bedürftigkeitsgeprüfte "Grundsicherung für Arbeitsuchende", eingeführt. Hartz IV und nicht die Arbeitslosenversicherung ist mittlerweile das vorherrschende Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit. Da die Hartz IV-Leistungen deutlich unterhalb der Armutsschwelle liegen, ergibt sich ein Prozess der Entsicherung für die Arbeitslosen.

Diese Entwicklung dokumentiert der ARB, wenn er die Verteilung der Arbeitslosen auf die verschiedenen sozialen Lagen im Zeitverlauf betrachtet: 1995 war ein Drittel der Arbeitslosen noch der sozialen Lage "Mitte" zuzuordnen und lediglich 15 Prozent der sozialen Lage Armut. Diese Verteilung hat sich bis 2015 dramatisch verschoben: 2015 waren zwei Drittel aller Arbeitslosen der sozialen Lage "Armut" zuzuordnen und nur noch weniger als zehn Prozent der "Mitte".

Dazu beigetragen haben auch die Agenda-Reformen. Sie haben Druck auf die Löhne ausgeübt und den Statuserhalt für Menschen, die arbeitslos werden, massiv erschwert. Durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 sind zumindest Minimalstandards bei der Entlohnung eingeführt worden. Der Mindestlohn hat zu einer positiven, aber dennoch nicht ausreichenden Entwicklung der niedrigsten Stundenlöhne beigetragen, was sich aber nur begrenzt bei den Monatslöhnen widerspiegelt. Ungeachtet der Einführung des Mindestlohns leben aber immer noch 8–9 Prozent der Erwerbstätigen in Armut (»working poor«). Die Darstellung der Effekte des Mindestlohns zählt dann auch zu den Abschnitten, bei denen es zu deutlichen Veränderungen zwischen den verschiedenen Entwürfen kam. Der Umfang des entsprechenden Abschnitts im Bericht verringert sich um etwa die Hälfte. Noch in der ursprünglichen Fassung des Berichts, der im Januar 2021 in die Ressortabstimmung gegeben wurde, wird konzediert, dass der Mindestlohn zu gering ist und viele Beschäftigte bis heute nur unzureichend erreicht. »Eine erhebliche Anzahl von Beschäftigten erhält auch nach Einführung und Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns noch Stundenlöhne unterhalb von 8,50 bzw. 8,84 Euro (...) Die Zahl der Beschäftigten, die trotz Erwerbstätigkeit Arbeitslosengeld II erhalten, ist mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nur geringfügig mehr als im Durchschnitt der Vorjahre zurückgegangen«¹³. Das Eingeständnis, dass der Mindestlohn nicht ausgereicht hat, um eine nennenswerte Zahl von Menschen aus der Grundsicherung zu holen, fehlt im Bericht.

Eine ähnliche Entwicklung dokumentiert das in Teil D des Berichts ausgeführte Indikatorentableau des Berichts bei der Darstellung der vom "Armutsrisiko" betroffenen Gruppen. Hier wird allerdings lediglich das Einkommen - und nicht eine mehrdimensional konstruierte soziale Lage - betrachtet, d. h. es wird nach der gängigen Konvention dargestellt, wie viele Haushalte von Arbeitslosen unterhalb der Schwelle von 60 Prozent des äquivalenzgewichteten Medianeinkommens aller Haushalte liegen. Die Daten des SOEP weisen hier einen Anstieg des Armutsrisikos für Arbeitslose von 33 Prozent (1995) auf 70 Prozent (2017) aus. . Die genauen Daten unterscheiden sich je nach Datenquelle; am höchsten liegt die Armutsquote von Arbeitslosen beim EU-SILC (2018 mit 73,7 %), während auf der Grundlage des

¹³ Diese Passage findet sich auf Seite 235 des ursprünglichen Berichtsentwurfs, nicht mehr jedoch im abschließenden Bericht.

Mikrozensus 57,8 Prozent ausgewiesen werden (2019). Alle Quellen weisen aber übereinstimmend einen Anstieg der Armut unter den Arbeitslosen aus. Die Politik hat deshalb dafür zu sorgen, dass auf die Corona-Krise keine Krise sozialer Ausgrenzung folgt. Die aktive Arbeitsförderung muss nach den massiven Einschränkungen in Pandemiezeiten wieder zügig hochgefahren werden, ohne Arbeitslose mit Vermittlungsdruck in schlecht bezahlte Zeitarbeit zu drücken. Nachhaltige Beschäftigungschancen bietet der Arbeitsmarkt nur qualifizierten Fachkräften, weshalb deutlich mehr für die Fort- und Weiterbildung einhergehend mit stabileren Beschäftigungsverhältnissen zu tun ist. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat mit seinen Vorschlägen für ein nächstes SGB II-Änderungsgesetz bereits deutlich gemacht, dass die gesetzlichen Regelungen zur Fort- und Weiterbildung insbesondere für Arbeitslose in der Grundsicherung für Arbeitsuchende dringend weiterentwickelt werden müssen. In den letzten beiden Jahren ist mit dem Sozialen Arbeitsmarkt ein dringend notwendiges Angebot an öffentlich geförderter Beschäftigung für ansonsten vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personen geschaffen worden. Angesichts des massiven Anstiegs der Langzeitarbeitslosigkeit gilt es dieses Angebot deutlich auszubauen.

Die Sicherungssysteme bei Arbeitslosigkeit müssen armutsfest ausgestaltet werden. In der Grundsicherung für Arbeitsuchende hat dies nach Auffassung des Paritätischen die Anhebung der Regelbedarfe auf mindestens 600 Euro pro Monat zur Folge. In der Arbeitslosenversicherung soll ein Mindestarbeitslosengeld eingeführt werden.

Grundsicherungsleistungen - nicht armutsfest

Die durchschnittlichen Leistungen der Grundsicherung, von denen hilfebedürftige Menschen ohne ausreichendes Einkommen und Vermögen leben müssen, reichen nicht aus. Der Hartz-IV-Bedarf liegt für eine erwachsene Person bei etwas unter 800 Euro. In der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII) liegt der Bedarf etwas höher, beim Asylbewerberleistungsgesetz niedriger. Über die Höhe der Leistungen in der Grundsicherung schweigt der Armuts- und Reichtumsbericht komplett. In Teil B.I.6. gibt es zwar einen längeren Abschnitt zu Reichweite und Wirkungen der bedürftigkeitsorientierten Sozialleistungen (S. 96 ff.). Hier wird insbesondere dargestellt, dass die Anzahl der Leistungsberechtigten bis zum Ausbruch der Covid-19-Pandemie rückläufig war. Eine Auskunft über Höhe der Leistungen gibt der Bericht aber nicht, erst recht diskutiert der Bericht nicht, ob die Leistungen im Ergebnis den Bedarf der Berechtigten decken.

Der Paritätische hat in verschiedenen Publikationen darauf aufmerksam gemacht, dass die Leistungen der Grundsicherung den Bedarf nicht decken. Die Leistungen unterschreiten deutlich die Armutsschwellen, reichen nicht aus um eine von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) empfohlene gesundheitsfördernde Ernährungsweise zu finanzieren und schließlich sind Grundsicherungsberechtigte in erheblichem Maße von materieller Unterversorgung betroffen. Letzteres schlägt sich insbesondere bei massiven Mängeln bei der sozialen Teilhabe nieder.¹⁴ Der Armutsbericht geht auf diese Befunde an keiner Stelle ein und diskutiert die Bedarfsdeckung nicht – obwohl in der Begleitstudie von Brettschneider u. a. die defizitären Lebenslagen der von Armut betroffenen und von Grundsicherungsleistungen abhängigen Personen durchaus anschaulich

¹⁴ Vgl. insbesondere Aust, Andreas (2020): Arm, abgehängt, ausgegrenzt. Eine Untersuchung zu Mangellagen eines Leben mit Hartz IV, Berlin: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband.

beschrieben werden. Aber auch der Bericht gibt implizit Hinweise auf das unzureichende Niveau der Grundsicherungsleistungen.¹⁵ Die durchschnittlichen Leistungen in der Größenordnung von 800 Euro unterschreiten allesamt deutlich die im Indikatorentableau ausgewiesenen statistischen Armutsrisikoschwellen. Selbst die niedrigste ausgewiesene Armutsschwelle - 1.074 Euro nach dem Mikrozensus für das 2019 (S. 493) - wird um mehr als 250 Euro unterschritten. Die Schwelle liegen beim SOEP und beim EU-SILC jeweils noch einmal um 100 Euro höher. Die Leistungen der Grundsicherung unterschreiten darüber hinaus auch spürbar das Einkommen, das nach dem Bericht von der Bevölkerung als Armutsschwelle – und hier explizit nicht Armuts“risiko“ - angegeben wird (etwa 1.000 Euro). So heißt es in dem Bericht: “Wie in den Vorgängerbefragungen wurden die Befragten auch im aktuellen ARB-Survey gebeten, anzugeben, ab welchem monatlichen Nettoeinkommen sie eine Person als arm bzw. als reich ansehen. Über alle sozialen Lagen hinweg ergab sich auf dieser Grundlage eine Armutsgrenze von knapp 1.000 Euro. Dieser Wert ist sehr nah an der Armutsgefährdungsschwelle (2017: 1.168 Euro auf Basis des SOEP)“ (S. 191). Im Durchschnitt liegen die Bedarfe der Grundsicherungsbeziehenden 200 Euro unterhalb dieser subjektiv bestimmten Armutsschwelle.

Der Paritätische bewertet die Regelleistungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende gerade in Zeiten der Pandemie als deutlich zu niedrig. Pandemiebedingt sind zusätzliche finanzielle Belastungen auf die Leistungsberechtigten zugekommen, wie etwa für Hygieneartikel und –maßnahmen, die Nutzung digitaler Medien oder wegfallendes Schulmittagessen. Im Bereich Ernährung ist etwa festzustellen, dass die Angebote der Tafeln zur Zeit teils gar nicht teils nur sehr eingeschränkt zur Verfügung stehen. Hinzu kommt, dass angesichts der dringenden Empfehlungen zur Einschränkung von Kontakten im öffentlichen Raum der Weg zur Tafel vermieden wird. Zur Vermeidung von Infektionsrisiken können sinnvollerweise auch nicht günstige Angebote verschiedener entfernt liegender Geschäfte genutzt werden. Auch die im Zuge des Sozialschutzpaketes III vorgesehene Einmalzahlung in Höhe von 150 Euro für einen Zeitraum von sechs Monaten, d. h. 25 Euro pro Monat, ist deutlich zu niedrig; der Mehrbedarf ist vielmehr auf monatlich 100 € zu beziffern.

Während der Pandemie wurden auch Erleichterungen beim Zugang zu den Grundsicherungsleistungen geschaffen, die den Betroffenen zumindest für einen Übergangszeitraum etwas mehr Spielraum zur Absicherung bestehenden Vermögens und ihrer bisherigen Wohnung verschaffen. Diese Erleichterungen sind begrüßenswert, haben aber nur vorübergehend Bestandskraft. Mit ihrem zeitlichen Ende drohen soziale Verschärfungen für hunderttausende Betroffene, denen es angesichts der erschwerten Bedingungen am Arbeitsmarkt wohlmöglich nicht gelingt, ihre Existenz mit Erwerbsarbeit zu sichern.

Gesellschaftliche und regionale Bedeutung der Daseinsvorsorge und der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastruktur

¹⁵ Groh-Samberg u. a. weisen darauf hin, dass sich Transferbeziehende im Laufe der Zeit – ähnlich wie die Arbeitslosen – zu einem immer höheren Anteil in der sozialen Lage Armut wiederfinden. Auch wenn die konkreten Zahlen wegen problematischer Vergleichbarkeit über die Zeit nur mit Vorsicht zu interpretieren sind, zeigt sich doch eine eindeutige Tendenz: waren 1995 noch weniger als 44 Prozent der Transferbeziehenden der sozialen Lage Armut zuzurechnen, so stieg dieser Anteil insbesondere nach 2005 (52,9 Prozent) - dem Einführungsjahr von Hartz IV - auf annähernd zwei Drittel (64,9 Prozent), vgl. Groh-Samberg u. a. 2020, S. 109.

Der Paritätische begrüßt, dass der Bericht die Bedeutung der sozialen Infrastruktur und der Daseinsvorsorge betont. Der dabei ebenfalls unternommene Versuch, durch die Zurechnung von sog. Realtransfers ein fiktives zusätzliches Haushaltseinkommen zu berechnen, lehnt der Paritätische dagegen ab. Er teilt die grundsätzliche Kritik an einem solchen Vorgehen, wie sie etwa Katja Kipping unter Bezugnahme auf eine Studie für den aktuellen Bericht bereits formuliert hat: „Grundsätzlich ist das Vorgehen, die geldwerten öffentlichen Leistungen in die Einkommensrechnung einzubeziehen, aus folgendem Grund abzulehnen: Einkommen sind von den Personen real angenommene und verfügbare Geldwerte. Öffentliche Angebote der Daseinsvorsorge oder andere öffentlich subventionierte Angebote sind keine zwangsläufig durch die Menschen angenommene Angebote – mit Ausnahme der Schulpflicht. Krankwerden und die dadurch notwendige Nutzung des Gesundheitswesens ist offensichtlich keine Pflicht, ebenso nicht die Annahme der Förderung für ein Eigenheim oder der Besuch eines Theaters. Das heißt, öffentliche Angebote könnten als geldwerte Leistung nur dann dem Haushaltseinkommen angerechnet werden (und somit in eine Betrachtung von Armut und Verteilung einfließen), wenn diese Angebote durch die Personen tatsächlich genutzt wurden. Das würde bedeuten, dass in der Einkommenserfassung sämtliche, vom einzelnen Menschen genutzten öffentlichen Angebote – vom ÖPNV, Theaterbesuch bis hin zum subventionierten Flug – mit ihrem konkreten, einzelnen Geldwert erfasst werden müssten. Das ist schlichtweg unmöglich. Und auch unsinnig: Denn nach dieser Logik hätte jemand, der oft und schwer krank ist, plötzlich aufgrund der notwendigen Inanspruchnahme der Gesundheitsversorgung ein immenses „Einkommen“, obwohl er vom Geldeinkommen her womöglich extrem arm ist. Oder wer kein Geld fürs Theater oder Studium hat, kann auch in kein subventioniertes Theater gehen oder nicht studieren, bleibt also immer arm, unabhängig davon, ob die Angebote existieren oder nicht.“¹⁶

Die Einbeziehung solche Realtransfers ermöglicht eine nahezu beliebige „Gestaltung“ von Einkommensarmutsquoten. Eine grundsätzliche Kritik am Konzept findet sich auch bei Anita Tiefensee, die beispielhaft darauf verweist, dass mit derartigen Annahmen beispielsweise eine Entbindung zu einer Erhöhung des Einkommens von Frauen führt und so deren Einkommensposition gegenüber Männern verbessert würde: „In diesem Fall wird allen Frauen, die ein Kind bekommen haben, die gesellschaftlich notwendige Dienstleistung der Entbindung als »Einkommen« zugerechnet. Ähnliche Verschiebungen ergeben sich zwischen kranken und gesunden Personen oder zwischen jungen und alten, pflegebedürftigen Menschen. Die Beispiele zeigen: Je nachdem, was man als gesellschaftlich notwendige Dienstleistung zählt, als in Anspruch genommen wertet und wem zurechnet, kann das Armutsrisiko (von einzelnen Gruppen bzw. in einzelnen Regionen) so deutlich verändert werden.“¹⁷ Je nach Auswahl der einberechneten Leistungen können nahezu beliebige Effekte erzielt werden. So würde beispielsweise die Einbeziehung öffentlicher Förderung etwa für Elektromobilität oder Flugreisen, von denen überwiegend einkommensstarke Haushalte profitieren, zu einer wachsenden Ungleichheit führen. Die Berechnung einzelner Realtransfers für kostenlos zugängliche Infrastruktur und Dienstleistungen trägt dazu bei, die

¹⁶ Kipping, Katja (2020): 2, Lohntüte oder Schönfärberei von Armut. Im Internet: <https://www.katja-kipping.de/de/article/1774.2-lohntue-oder-sch-b6nf%C3%A4rberei-von-armut.html>, letzter Abruf: 09. April 2021.

¹⁷ Tiefensee, Anita (2018): Endlich ist die Armut fast weg. Oder doch nicht? Die gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen angeblich die Armut reduzieren. In: Sozialer Sicherheit, Heft 12/2018, S. 451 f.

Aussagekraft einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung zu entwerfen. Zu Recht treffen solche Berechnungen auf das Unverständnis von Menschen in Armutslagen.

Der Paritätische begrüßt die Forschungen von Claudia Neu et al. zur regionalen Ungleichheit. Die Ergebnisse des Forschungsteams tragen dazu bei, ein differenzierteres Verständnis von ungleichwertigen Lebensverhältnissen in der Fläche zu entwickeln. Der Paritätische veröffentlicht selbst regelmäßig Zahlen zur regionalen Armutsentwicklung¹⁸.

Für die Zukunft wäre es wünschenswert, wenn die wesentliche Rolle gemeinnütziger sozialer Organisationen für die Sicherung des sozialen Zusammenhaltes in Deutschland noch deutlich stärker erforscht würde. Die verschiedenen Krisen in den vergangenen Jahren wurden maßgeblich durch die Unterstützungsleistungen von gemeinnützigen Einrichtungen und Diensten und dem Engagement auch der dort freiwillig engagierten Menschen bewältigt. Zu Recht weisen Neu et al. darauf hin, dass "Wohlfahrtsverbände und ihre sozialen Einrichtungen, Quartiersläden, Verwaltungen, kommunalwirtschaftlichen Unternehmen (...) wichtige, manchmal die einzigen Schnittstellen zur Gesellschaft für Menschen in Armut"¹⁹ sind.

Subjektive Wahrnehmungen und Sichtweisen auf Armut, Reichtum und Soziale Mobilität

Der Paritätische hat in der Vergangenheit immer wieder darauf hingewiesen, dass der als Armutsrisikoschwelle bezeichnete Wert von 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens nicht nur ein abstraktes Armutsrisiko markiert, sondern schlicht Armut bedeutet. Das gilt umso mehr, als dass einkommensarme Menschen regelmäßig Einkommen deutlich unterhalb der Armutsschwelle haben. Die relative Armutslücke hat nach Angaben des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2019 einen neuen Höchstwert erreicht. Sie liegt durchschnittlich bei 23,2 Prozent. Bei Haushalten von Alleinlebenden entspricht das einem durchschnittlichen Medianeinkommen, das im Schnitt mehr als 3.245 Euro unterhalb der Armutsschwelle liegt.

Der Paritätische hat deshalb im vergangenen Jahr selbst eine repräsentative Umfrage in Auftrag gegeben, mit der erhoben wurde, welches Einkommen nach Einschätzungen aus der Bevölkerung mindestens gewährleistet werden muss. Ohne die Kosten für Unterkunft und Heizung wären dafür nach den Schätzungen mindestens 728 Euro notwendig. Dies zeigt, wie stark die Regelsätze auch nach Auffassung der Bevölkerung von den tatsächlichen Bedarfen abweichen. Der ARB-Survey bestätigt dies. Nach Ansicht der Befragten liegt die Armutsschwelle bei etwa 1.000 Euro im Monat. Das belegt einmal mehr, dass dieser Wert eben nicht nur eine abstrakte "Risikoschwelle" markiert, sondern eine Einkommenssituation, die auch in den Augen der Bevölkerung Armut bedeutet.

Vertiefende Analysen für einzelne Lebenslagen

¹⁸ Weiterführend im Internet: <https://www.der-paritaetische.de/schwerpunkt/armutsbericht/regionale-armutsquoten/>, letzter Abruf 09.08.2021.

¹⁹ Neu, Claudia/Riedel, Lukas, Stichnoth, Holger u.a. (2020): Gesellschaftliche und regionale Bedeutung von Daseinsvorsorge sowie der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastruktur. Mannheim/Göttingen. März 2020, S. 25.

Erwerbsleben

Der aktuelle Bericht betont die stabilisierende Funktion des Kurzarbeitergeldes für den Arbeitsmarkt. Allerdings ist die Corona-Krise noch längst nicht abgeschlossen, sodass noch nicht absehbar ist, inwieweit der massive Einsatz von Kurzarbeit wirklich auf Dauer Arbeitsplätze sichern kann. “ Dies gilt umso mehr, als sich gleichzeitig ein wirtschaftlicher Strukturwandel vollzieht und davon auszugehen ist, dass in bestimmten Wirtschaftszweigen weder das Beschäftigungsniveau vor der Krise noch die früheren Tätigkeitsmuster in vollständigem Umfang wieder zurückkehren werden” so die Autoren der kürzlich im Auftrag des BMAS erschienen Kurzexpertise “Wirksamkeitsanalyse der Corona-Maßnahmen”²⁰.

Diese Entwicklung ist umso problematischer, als die Arbeitslosigkeit und insbesondere auch Langzeitarbeitslosigkeit pandemiebedingt stark zugenommen hat. Der Bericht konstatiert einen jahresdurchschnittlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit in 2020 um 429.000 Personen und 319.000 Personen mehr in Unterbeschäftigung. Die Anzahl langzeitarbeitsloser Personen war bis Ende des Jahres 2019 auf 727.000 Personen gesunken und in der Pandemie erneut stark angestiegen. Im Jahresdurchschnitt 2020 waren 817.000 Menschen langzeitarbeitslos, ihr Anteil an allen Arbeitslosen entsprach 30,3 Prozent.

Der Bericht geht knapp auf das Thema Jugendarbeitslosigkeit ein und weist darauf hin, dass “eine einschneidende Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise den Berufs- und Ausbildungseinstieg von jungen Schul- und Ausbildungsabgängerinnen und -abgängern stark belasten kann”. Dringend nötig ist ein ergänzender Blick auf den Ausbildungsstellenmarkt: Die Corona Pandemie hat die Situation am Ausbildungsstellenmarkt zusätzlich verschärft. Zum einen wurden 11 Prozent weniger betriebliche Ausbildungsverhältnisse begründet als in 2019. In manchen Regionen blieben 25 Prozent der Bewerber*innen ohne Ausbildungsplatz, bundesweit wurden ca. 80.000 junge Leute registriert, die noch einen Ausbildungsplatz suchen. Gleichzeitig sind die Angebote der Berufsberatung inkl. der Ausbildungsstellenvermittlung und der Berufsorientierung weggefallen bzw. eingeschränkt worden. Alternative Angebote - etwa auf digitalem Wege oder durch telefonische Beratung - konnten das nur ansatzweise kompensieren. Nach einschlägigen Prognosen dürfte die negative Entwicklung am Ausbildungsstellenmarkt keine kurzfristige Ausnahme, sondern einen längerfristig wirkenden Abwärtstrend darstellen. Die Zahl der Ausbildungsverträge in der betrieblichen Berufsausbildung sank in diesem Jahr um 57.600 auf 467.500 und könnte bis 2027 um weitere 37.500 auf 430.000 Ausbildungsverträge sinken. Schon aktuell sind rund 2 Millionen junge Menschen zwischen 20 und 34 Jahren ohne beruflichen Abschluss geblieben und damit einem erhöhten Risiko der Beschäftigung im Niedriglohnsektor oder gar Arbeitslosigkeit ausgesetzt²¹. Angesichts der aktuell belasteten Situation am Ausbildungsstellenmarkt droht sich diese Entwicklung noch zu verschärfen.

Hinweise aus dem ersten Entwurf des ARB, die Situation von Menschen mit Fluchtgeschichte zu beleuchten, sind in der folgenden Berichterstattung leider nicht

²⁰ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg): Wirksamkeitsanalyse der Corona-Maßnahmen. Kurzexpertise, März 2021.

²¹ Siehe auch der Paritätische Gesamtverband: Junge Menschen nicht im Stich lassen, Ausbildung in Corona-Zeiten sichern, 22.02.2021

weiter verfolgt worden, obwohl die Problematik von besonderer Relevanz ist. Diese Personengruppe ist besonders hart von den negativen Folgen der Pandemie am Arbeitsmarkt betroffen. Bereits abgeschlossene Prozesse der Arbeitsmarktintegration und damit auch gesellschaftlichen Integration wurden teils rückgängig gemacht, wo diese Personengruppe aus den besonders häufig nur befristet oder im Niedriglohnsektor angesiedelten Beschäftigungsverhältnissen wieder herausgedrängt wurden und kaum mehr neue Beschäftigungschancen vorfinden. Infolge wegfallender Sprachkurseangebote und eingeschränkter sozialer Kontakte verzögern sich Sprachlernprozesse und es werden Unterstützungsnetzwerke geschwächt, die auch beim Einstieg in den Arbeitsmarkt nötig sind.²²

Pandemiebedingte Einschränkungen in der aktiven Arbeitsmarktförderung benannt der Bericht an vereinzelt Stellen jedoch sind die Einbußen im Fördergeschehen massiv. Dies wird beispielhaft an zwei Förderbereichen verdeutlicht, denen die Bundesregierung grundlegende Bedeutung einräumt: Die Fort- und Weiterbildung und der Sozialer Arbeitsmarkt. So brachen im April 2020 die Eintritte in der Weiterbildung sehr stark ein und reduzierten sich insgesamt um -57,5 Prozent. Trotz des massiven Anstiegs der Langzeitarbeitslosigkeit ist der Aufbau des Sozialen Arbeitsmarkt nicht weiter vorangekommen und in der Pandemie gestoppt worden. Seit der Einführung des Instrumentes Teilhabe am Arbeitsmarkt im Januar 2019 konnten bis Dezember 2020 56.000 Eintritte gezählt werden. Davon entfiel der größte Teil auf das Jahr 2019 (39.200), seit Beginn des Jahres 2020 waren es lediglich 16.900.

Insgesamt zutreffend und wichtig ist die zusammenfassende Feststellung, dass die bestehenden Unterschiede zwischen Personen mit mittlerem oder höherem Bildungsniveau und denjenigen mit geringen formalen Qualifikationen, die stärker von Arbeitslosigkeit, Niedriglohn und unsicherer Beschäftigung betroffen sind, weiter zu wachsen drohen. Im Bericht wird kenntlich gemacht, dass "die wenigen Erkenntnisse, die bislang zu den Auswirkungen der Pandemiekrise vorliegen, zeigen, dass Personen mit geringer Qualifikation höheren Beschäftigungsrisiken ausgesetzt waren. Die bereits vorher großen Herausforderungen, Langzeitarbeitslose und die in den letzten Jahren nach Deutschland gekommenen Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, dürften sich somit verstärkt haben. Es bleibt daher ein wichtiges Anliegen, Beschäftigte, von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wie auch Erwerbslose gezielt weiterzubilden". Wie dabei bestehende Ungleichheiten in der Weiterbildungsbeteiligung von gering und höher qualifizierten Personen beseitigt und neben der Beschäftigtenqualifizierung der Fort- und Weiterbildung von Arbeitslosen intensiviert werden kann, sind aus Sicht des Paritätischen entscheidende Herausforderungen.

Menschen mit Behinderungen

Der Paritätische bedauert, dass die Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen im einmal mehr nur cursorisch behandelt werden. Etwa 10 Millionen Menschen in Deutschland sind von Behinderungen betroffen. Ihre Teilhabechancen sind dadurch deutlich vermindert, zudem tragen Sie ein erhöhtes Armutsrisiko. Wie die Paritätische Forschungsstelle in ihrem Anfang Dezember 2020 vorgelegten

²² Bernhard, Stefan (2020): Die Folgen der Virusbekämpfung erschweren das Ankommen von Geflüchteten, In: IAB-Forum 15. Juni 2020, [tps://www.iab-forum.de/die-folgen-der-virusbekaempfung-erschweren-das-ankommen-von-gefluechteten/](https://www.iab-forum.de/die-folgen-der-virusbekaempfung-erschweren-das-ankommen-von-gefluechteten/), Abrufdatum: 9. April 2021.

Teilhabeforschungsbericht²³ auf der Grundlage von Daten des SOEP herausgearbeitet hat, tragen Menschen mit Behinderungen vielfach ein deutlich erhöhtes Armutsrisiko. So waren 2018 28,1 Prozent der 18- bis 49-jährigen Frauen und 32,4 Prozent der Männer mit Beeinträchtigungen von Armut betroffen. Ihr Armutsrisiko ist damit etwa doppelt so hoch wie das der Menschen ohne Beeinträchtigungen. Zu einer Reichtumsquote lassen sich in dieser Gruppe wegen zu geringer Fallzahlen erst gar keine Aussagen machen. Schon diese Zahlen verweisen auf die Notwendigkeit, Behinderungen und Beeinträchtigungen als Querschnittsthema mit zu berücksichtigen. Dabei wäre es zudem erforderlich, sowohl sinnesbeeinträchtigte Menschen als auch psychisch beeinträchtigte, chronisch kranke und altersbedingt beeinträchtigte Menschen mit einzubeziehen.

Dass die systematische Einbeziehung der vorliegenden Forschungsbestände im vorliegenden Bericht nur ausnahmsweise für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung genutzt wird, ist bedauerlich. Noch zum Ersten Symposium zum Armuts- und Reichtumsbericht hat das Deutsche Institut für Menschenrechte auf Forschungsbedarfe hingewiesen und konkrete Vorschläge dazu formuliert. Dazu gehörte eine Verzahnung des Berichts mit der laufenden Teilhabeberichterstattung des BMAS. Die 806 Seiten des inzwischen als Bundestagsdrucksache 19/27890 vorliegenden Teilhabeberichts werden leider nur unzureichend berücksichtigt. Auch die Erkenntnisse aus der zivilgesellschaftlichen Teilhabeforschung, die einen besonderen Fokus auf die Lebenslagen einkommensarmer Menschen mit Behinderungen hat und ebenfalls Daten des SOEP genutzt, wie die Paritätische Teilhabeforschung, bleiben unberücksichtigt.

Gesundheit

Dass die Lebenslage zu erheblichen Unterschieden in der Lebenserwartung führt, ist keine neue Erkenntnis. Der vorliegende Bericht bestätigt sie und führt dazu konkrete Zahlen an: „Während 27 Prozent der Männer und 13 Prozent der Frauen aus der niedrigsten Einkommensgruppe (weniger als 60 Prozent des mittleren Netto-Äquivalenzeinkommens) vor Vollendung des 65. Lebensjahres verstarben, waren es in der höchsten Einkommensgruppe (150 Prozent und mehr des mittleren Netto-Äquivalenzeinkommens) 14 Prozent der Männer und 8 Prozent der Frauen. Die Schätzungen der Lebenserwartung bei Geburt liegen für die unterste Einkommensgruppe bei 71,0 Jahren für Männer und 78,4 Jahren für Frauen. In der höchsten Einkommensgruppe betragen sie 79,4 Jahre für Männer und 82,8 Jahre für Frauen. Die Differenzen in der mittleren Lebenserwartung bei Geburt zwischen der niedrigsten und der höchsten Einkommensgruppe liegen damit für Frauen bei 4,4 Jahren und für Männer bei 8,6 Jahren. Für die Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren (fernere Lebenserwartung) zeigen sich ebenfalls Unterschiede nach dem Einkommen. Männer der untersten Einkommensgruppe können im Durchschnitt noch mit 9,8 weiteren Lebensjahren (Frauen mit 15,2 weiteren Jahren) rechnen. Männer der höchsten Einkommensgruppe noch mit 16,4 Jahren (Frauen mit 18,9 Jahren)“.

Gesellschaftliche und politische Teilhabe sowie freiwilliges Engagement

²³ Paritätische Forschungsstelle (2020): Der Paritätische Teilhabebericht 2020. Teilhabe und Geschlecht im frühen und mittleren Erwachsenenalter. Berlin.

Die soziale Spaltung der Gesellschaft spiegelt sich auch in unterschiedlicher politischer Beteiligung. Dass die Interessen von einkommensarmen Menschen in der Politik deutlich zu gering berücksichtigt werden, war bereits ein wichtiges Thema des 5. Armuts- und Reichtumsberichts. Auch der Bericht stellt fest: „Die Wahlbeteiligung ist in allen Bevölkerungsschichten in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland wie in den meisten Industrieländern gesunken. Bei den Wahlberechtigten mit geringem Einkommen war der Rückgang aber überdurchschnittlich stark. Dadurch verstärken sich Risiken des Ausgeschlossen-Seins von politischen und gesellschaftlichen Willensbildungsprozessen“.

Wer arm ist, kann sich weniger engagieren

Wie bereits im 5. Armuts- und Reichtumsbericht zeigt auch der neue Bericht, dass Engagement und Beteiligung gerade auf förderliche Rahmenbedingungen angewiesen sind. Die Freiheit von Sorge und Not ist eine wesentliche Grundlage dafür, sich zu engagieren. Engagement muss man sich leisten können. Soziale Ungleichheit spiegelt sich deshalb auch in geringerem Engagement: „Je besser die persönliche finanzielle Situation von einer Person eingeschätzt wird, desto wahrscheinlicher ist ein freiwilliges Engagement. Besonders gering ist die Engagementquote bei Personen, die ihre Einkommenssituation als sehr schlecht einschätzen (26,9 Prozent). Zu einem durchschnittlichen Anteil freiwillig engagiert sind Personen mit mittleren Einkommensverhältnissen (43,3 Prozent). Personen, die sich sehr gute Einkommensverhältnisse zuschreiben, sind überdurchschnittlich stark engagiert (50 Prozent). Dieser Zusammenhang gilt über alle Altersgruppen hinweg.“ Der Bericht stellt darüber hinaus fest: „Mit etwa 8 Prozent geben in der sozialen Lage „Armut“ vergleichsweise wenige Menschen an, sich mindestens einmal im Monat ehrenamtlich zu engagieren. Den höchsten Wert erreichen Personen in der sozialen Lage „Wohlhabenheit“ mit einem Wert von 30 Prozent“ (S. 435). Ähnliche Befunde gelten für das politische Engagement: „Aufgrund des notwendigen zeitlichen Engagements und der erwarteten Verbindlichkeit ist unmittelbares politisches Engagement in Form der Beteiligung in Parteien und Verbänden nur selten anzutreffen. Selbst bei einer Zusammenfassung aller positiven Antwortmöglichkeiten (wöchentliches, monatliches oder selteneres Engagement) ist es in allen sozialen Lagen nur bei einer fast schon verschwindend kleinen Zahl von Personen zu beobachten. Trotzdem fallen die Unterschiede gravierend aus: Während in den sozialen Lagen ‚Armut‘ und ‚Prekarität‘ nur jeweils 4 Prozent angeben, politisch aktiv zu sein, so steigt dieser Anteil über die sozialen Lagen hinweg auf immerhin 16 Prozent in der sozialen Lage ‚Wohlstand‘“.

Ostdeutsche dramatisch unterrepräsentiert:

17 Prozent der Bevölkerung, 2 Prozent der Spitzenpositionen

Der Bericht wirft auch ein Schlaglicht auf die fortbestehenden Unterschiede in der Repräsentation zwischen Ost und West. Bezogen auf eine Studie mit dem Erhebungsjahr 2016 stellt der Bericht fest, dass weniger als zwei Prozent der Spitzenpositionen von Ostdeutschen besetzt waren, bei einem Bevölkerungsanteil von 17 Prozent. Auch in den Bundesministerien waren im August 2020 lediglich vier von 133 Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleitern in Ostdeutschland geboren. Der Bericht zählt weitere Befunde aus anderen Quellen auf: Selbst in Ostdeutschland seien nur 23 Prozent der Führungskräfte Ostdeutsche (abgegrenzt entsprechend ihrer Sozialisierung), obwohl sie dort 87 Prozent der Bevölkerung stellen. Dabei unterscheiden sich die einzelnen Bereiche nur wenig: Im Bereich der Wirtschaft wurden 2016 nur 33 Prozent der 100 größten ostdeutschen Unternehmen von

Ostdeutschen geführt. Von den 100 größten Hochschulen bundesweit sei von allen Rektorinnen und Rektoren habe nur eine Person eine ostdeutsche Sozialisation. Über 30 Jahre nach der Wiedervereinigung sind diese Zahl ein weiterer Beleg für eine gesellschaftliche Spaltung des Landes.

Armut macht einsam und isoliert

Der Bericht belegt, dass Einsamkeit und soziale Isolation in hohem Maße mit Armut korrelieren. Eine besonders extreme Form von Einsamkeit ist die soziale Isolation. Der Bericht zeigt: Soziale Isolation ist „äußerst selektiv: Von vergleichsweise hohen Anteilen von etwa 15 und 10 Prozent in den Lagen „Armut“ und „Prekarität“ schrumpft sie kontinuierlich, so dass in der sozialen Lage „Mitte“ nur noch 4 Prozent von dieser Form der Exklusion betroffen sind und in der obersten Lage „Wohlhabenheit“ soziale Isolation kaum feststellbar ist.“ Begrüßenswert ist, dass in der Begleitforschung durch Neu et al. herausgearbeitet wird, welche erhebliche Bedeutung Wohlfahrtsverbände und ihre Mitgliedsorganisationen bei der Überwindung von Einsamkeit und Isolation haben.

Zusammenfassende Bewertung

Der Armuts- und Reichtumsbericht fasst eine Fülle von Befunden zusammen, die die Ungleichheitsentwicklung der vergangenen Jahre belegen. Er leistet dies auf der Grundlage einer neu entwickelten Darstellung von Lebenslagen und einer verbesserten Aufklärung über die Welt der Hochvermögenden. Die erweiterte Betrachtung macht jedoch nichts besser, im Gegenteil: die wachsende Polarisierung an den Rändern, das Schrumpfen der „Mitte“ und die geringe Aufwärtsmobilität aus Armut heraus sind dramatisch. Um deren Dimension noch genauer zu erfassen, ist die Lektüre der auf der Internetseite zum Bericht veröffentlichten Einzelgutachten, von großem Interesse sein.

Der Bericht zeigt, dass es eines grundlegenden politischen Kurswechsels bedarf. Die gewachsene Ungleichheit lässt sich nicht durch ein wenig mehr Bildung hier und etwas höhere Steuern dort beseitigen, sondern nur durch echte Umverteilung. Selbst die Wiedereinführung der Vermögensteuer würde die Spreizung der Vermögen bestenfalls bremsen, aber nicht stoppen und schon gar nicht umkehren. Darüber hinausgehende Maßnahmen, insbesondere eine massive Erhöhung der Erbschaftssteuern und eine Vermögensabgabe, sind unerlässlich, will man Ungleichheit tatsächlich bekämpfen. Der Armuts- und Reichtumsbericht zeigt auch, dass es dafür Mehrheiten gibt: In einer repräsentativen Umfrage für den Bericht befanden 68 Prozent aller Befragten und sogar 54 Prozent der Reichsten unter ihnen, dass die Steuern für Reiche zu niedrig sind. Gegenteiliger Meinung waren nur 11 Prozent unter allen Befragten bzw. 18 Prozent der Reichsten (S. 204). Steuermehreinnahmen werden für einen Ausbau der sozialen Infrastruktur benötigt, sie müssen aber auch direkt den Menschen in Armut und Prekarität zukommen.

Der Paritätische hat in der Vergangenheit immer wieder vor der durch soziale Ungleichheit beförderten Spaltung der Gesellschaft gewarnt und umfassende Vorschläge zur Abschaffung von Armut und zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts gemacht. Armut ist kein Schicksal, sie lässt sich bekämpfen und überwinden. Gegen Einkommensarmut, Existenzängste und mangelnde Teilhabe hilft dabei schlicht und einfach Geld. Es ist deshalb unverständlich, dass weit über ein

Jahr nach Beginn der Pandemie noch immer keine zusätzlichen Hilfen speziell für Menschen, die auf Mindestsicherungsleistungen angewiesen sind, ausgezahlt wurden. Auch die beschlossene Einmalzahlung von lediglich 150 Euro soll erst mit den Zahlungen für den Monat Mai ausgezahlt werden. Der Paritätische fordert deshalb u.a eine bedarfsgerechte Anhebung der Regelsätze in Hartz IV und der Altersgrundsicherung (nach Berechnungen der Paritätischen Forschungsstelle auf mindestens 644 Euro), die Einführung einer Kindergrundsicherung sowie Reformen von Arbeitslosen- und Rentenversicherung. Der Paritätische bekräftigt seine Forderung nach einer monatlichen Zusatzzahlung für die Dauer der Pandemie von 100 Euro für alle Menschen, die existenzsichernde Leistungen beziehen. Gegen Armut hilft Geld²⁴, gegen zu wenig Vermögen helfen Vermögenszuwächse, gegen zu kleine Wohnungen hilft Geld für Investitionen in größere Wohnungen und gegen die mit der Pandemie potenzierte Unsicherheit hilft es, die Potentiale der Sozialstaates zu rekonstruieren und zu entfalten.

Berlin, den 17. Juni 2021
gez. Dr. Ulrich Schneider, Hauptgeschäftsführer

Kontakt:
Dr. Joachim Rock
Tel.: 030 - 24636 303
E-Mail: sozialpolitik@paritaet.org

²⁴ Vgl. Der Paritätische (2020): Gegen Armut hilft Geld. Der Paritätische Armutsbericht 2020. Berlin. Im Internet: <https://www.der-paritaetische.de/publikationen/gegen-armut-hilft-geld-der-paritaetische-armutsbericht-2020/>.

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Olaf Groh-Samberg, Bremen

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Juni 2021 zum

- a) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Martinichert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Lehren aus dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30403
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Schutz vor Armut und Ausgrenzung garantieren – Konsequenzen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30388
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken - BT-Drucksache 19/30394

siehe Anlage

Die Verfestigung der Armut als Frage des gesellschaftlichen Zusammenhalts

Stellungnahme zur Anhörung zum 6. Armuts- und Reichtumsbericht im Ausschuss

Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 21.06.2021

Olaf Groh-Samberg, Bremen

1. Was ist Armut, was ist Reichtum?

Im Rahmen des 6. ARB wurde ein neuartiges Konzept „sozialer Lagen“ entwickelt, das sowohl Einkommen wie Vermögen, Wohnraumversorgung und Erwerbsintegration über einen Zeitraum von fünf Jahren berücksichtigt. Dabei wurde die unterste soziale Lage als „Armut“, genauer als „verfestigte multiple Armut“ bezeichnet, die oberste soziale Lage als „Wohlhabenheit“. Dies hat zu der Kritik geführt, damit werde die Armut kleingerechnet und der Reichtum verbrämt. Ich möchte klarstellen, dass weder das eine noch das andere beabsichtigt waren. Das Ziel des Ansatzes besteht darin, ein anschaulicheres Verständnis der Ungleichheiten sozialer Lagen in Deutschland, ihrer Entwicklungen, Determinanten und Folgen für soziale Teilhabe zu vermitteln. Dabei sollten soziale Lagen ganzheitlicher erfasst werden, als dies etwa nur mithilfe des Einkommens für ein einzelnes Jahr möglich ist. Insofern wird „Armut“ im Kontext des Konzepts sozialer Lagen grundsätzlich anders bestimmt als im gängigen Konzept der relativen Einkommensarmut, das – bei all seinen Verdiensten – auch erhebliche Schwachstellen hat.

Die im Rahmen der sozialen Lagen als „verfestigte multiple Armut“ bezeichnete Lage ist durch das dauerhafte Zusammentreffen von sehr geringen Einkommen (die im Schnitt in 3,8 der 5 Jahre unter der Armutsrisikoschwelle lagen) und mehrfachen Lebenslagendeprivationen (wie z.B. Arbeitslosigkeit, enge Wohnverhältnisse oder fehlende Vermögensrücklagen) deutlich enger definiert, als das Konzept relativer Einkommensarmut, dass nur auf Basis der Einkommen in einem Jahr bestimmt wird. Es kann daher nicht verwundern, dass sich dieser Lage weniger Menschen befinden als in relativer Einkommensarmut. Das eigentlich verwunderliche ist, wie viele Menschen sich in einer so eng definierten Lage der „verfestigten multiplen Armut“ befinden: im Zeitraum 2013-2017 waren dies etwa 11% der Bevölkerung. Auch die Menschen in der Lage der „Prekarität“ lassen sich – wie im Antrag der LINKEN gefordert – durchaus (zumindest zeitweilig) als „arm“ bezeichnen – so befinden sie sich im Schnitt in 1,3 der fünf Jahre ebenfalls unter der Armutsrisikoschwelle. Indem jedoch die Lage der Prekarität als eigene Lage abgegrenzt wurde von der Lage der verfestigten multiplen Armut, wird beispielsweise erst sichtbar, dass die Lage der Prekarität in den vergangenen drei Jahrzehnten weitgehend gleich groß geblieben ist, während sich die Lage der verfestigten multiplen Armut mehr als verdoppelt hat.

Grundsätzlich sollte die Debatte darüber, was unter „Armut“ und „Reichtum“ zu verstehen sei, breiter und offen geführt werden. Festlegungen auf einmal eingeführte Konventionen sind hierfür sicherlich ebenso wenig hilfreich, wie es eine totale Beliebigkeit der Begriffsverwendungen es wäre. Die Armutsforschung und -berichterstattung hat früh den Konsens etabliert, dass eine ausgewogene Betrachtung von Armut die Verwendung alternativer Konzepte erfordert. Eine Verengung der Armutsberichterstattung auf relative Einkommensarmut als alleinigem Konzept wäre aus wissenschaftlicher Sicht ein Rückschritt. Es ist aber auch wenig hilfreich, die Diskussion über unterschiedliche Armutskonzepte allein von dem Ergebnis her zu führen, wie groß der Anteil der Bevölkerung in Armut dabei jeweils ausfällt.

2. Der Kernbefund: Die Verfestigung von Armut

Ein zentrales, vielfach belegtes Ergebnis der Forschung, das bereits in den vergangenen Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung deutlich wurde und durch die zugleich multidimensionale und längsschnittliche Betrachtung sozialer Lagen noch einmal deutlicher hervortritt, ist der langfristige Trend einer zunehmenden Verfestigung der Armut in Deutschland. Der Anteil der Menschen, die in Deutschland in Armutslagen leben, wird nicht nur im Zeitverlauf größer, sondern die Aufstiegschancen dieser Menschen aus der Armutslage werden gleichzeitig geringer. Der deutliche Rückgang der Aufstiege aus Armut ist dabei ein entscheidender Treiber der Armutsentwicklung der letzten drei Jahrzehnte in Deutschland, der von einer temporären Zunahme der Abstiege aus Prekarität und unterer Mitte noch verstärkt wurde.

Und mehr noch: Auch die Bildungs- und Teilhabechancen der Menschen in Armutslagen sind – relativ gesehen zur Gesamtgesellschaft – ebenfalls tendenziell rückläufig. Ein wachsender Teil der Bevölkerung wurde damit zunehmend abgehängt von der gesamtgesellschaftlichen Wohlstandsentwicklung – während umgekehrt, wenn auch weniger stark ausgeprägt, auch der Anteil der Menschen in privilegierten Lagen deutlich zunahm.

Diese Verschiebungen in der Ungleichheit sozialer Lagen sind „tektonisch“: Es sind nicht vorübergehende Trends oder kleinere Ausschläge. Es wäre völlig unangebracht, sich hier über „Dramatisierung“ oder „Verharmlosung“ zu streiten. Es geht darum, nüchtern zu konstatieren, dass wir vor einem Strukturproblem stehen, für das keine Lösungen in Sicht sind. Wenn der Trend der Verfestigung der Armut nicht nur temporär angehalten, sondern nachhaltig umgekehrt werden soll, also in einen Trend der längerfristigen Abnahme von Armut, sind tiefgreifende und systematische Reformen nötig. Das Repertoire an jüngeren und geplanten sozialpolitischen Maßnahmen, das der Armuts- und Reichtumsbericht auflistet, wird aller Voraussicht nach nicht ausreichen, eine solche Trendumkehr einzuleiten. Nur um dies richtig einordnen zu können: Die letzte Phase einer anhaltenden Reduktion von Armut und starken Aufstiegsdynamiken unterer Schichten liegt mittlerweile über 50 Jahre zurück.

3. Die sozialen Folge gestiegener ökonomischer Ungleichheiten (Vermutungen)

Der langfristige Prozess der Zunahme und Verfestigung von Armutslagen, bei gleichzeitig wachsenden Anteilen in Wohlhabenheit und Wohlstand, ist nicht nur aus sozialpolitischer Perspektive eine fundamentale Herausforderung. Er betrifft das Wesen der Demokratie und des Wohlfahrtsstaates der deutschen Gesellschaft.

Während der langfristige Trend zunehmender sozio-ökonomischer Ungleichheiten empirisch mittlerweile breit dokumentiert und belegt ist und die Forschung zu den Ursachen dieser Entwicklung noch immer disparat und unsystematisch erscheint, steckt die Forschung zu den Folgen der gestiegenen Ungleichheit noch in den Anfängen. Die offensichtlichste Folge ist zunächst, dass es neben der wachsenden Minorität von „Verlier:innen“ der Ungleichheit, die überwiegend zu den ohnehin schon benachteiligten Schichten der Gesellschaft zählen, auch eine relativ breite Gruppe von „Gewinner:innen“ gibt, die – häufig aus mittleren oder bereits gehobenen Schichten – einen Zugewinn nicht nur an Bildung, Einkommen und Vermögen, sondern auch an Lebensqualität, Selbstverwirklichung und Teilhabe erfahren haben. Eine empirisch bislang noch wenig erforschte Folge dieser sozio-ökonomischen Auseinanderentwicklung – insbesondere auch angesichts der geringen sozialen Mobilitäten – könnte eine wachsende soziale Distanz und Segregierung dieser Gruppen sein, die sich in zunehmend gegeneinander abgeschotteten Lebenswelten bewegen: in ihren jeweils eigenen Regionen, Stadtteilen, Schulen, Firmen bzw. Arbeitsstätten, Vereinen, Konsum- und Freizeiteinrichtungen, Urlaubsorten, Pflegeheimen, Ämtern und Einrichtungen, Fernsehkanälen, Social Media Plattformen, etc. Sollte dies so sein (dazu liegen, abgesehen von Mobilitätsstudien, bislang keine guten Daten vor), könnte eine weitere Folge sein, dass sich die unterschiedlichen sozialen Gruppen aus den Augen verlieren, so dass die Kenntnisse voneinander und das Verständnis füreinander fehlen. Eine solche Entfremdung zwischen sozialen Gruppen hätte wiederum weitreichende Folgen für die Möglichkeiten der Verständigung und der Solidarität.

Für die untersten sozialen Lagen kommt hinzu, dass diese auch am politischen Leben kaum teilhaben: Sie wählen selten, haben keine wirkmächtige Lobby, und werden von den politischen Parteien weniger repräsentiert. Insofern mag die Zunahme und Verfestigung der Armut für sich genommen keine unmittelbare „Bedrohung“ für die politische Stabilität darstellen. Sie kommt aber allemal einer Aushöhlung der Demokratie gleich.

Neben einer Spaltung der Gesellschaft als Folge gestiegener Ungleichheit werden in der Forschung aber auch negative Folgen für alle Gesellschaftsgruppen diskutiert. Eine negative Folge, die insbesondere auch die Mittel- und Oberschichten betrifft, könnte in Statusstress bestehen: dem Stress, in einer kompetitiven Gesellschaft mit den Steigerungen an Bildung und Bildungsinvestitionen, beruflicher Karriere, aber auch den Selbstoptimierung im privaten Bereich und den Anforderungen an Familien mithalten zu können. Auch hierfür könnte die soziale Segregierung milieuspezifischer Lebenswelten eine verstärkende Rolle spielen, weil sie die für Statusstress verantwortlichen sozialen Vergleichsprozesse auf den eigenen sozialen Mikrokosmos eingrenzen und vergessen machen, dass man auch mit Weniger noch deutlich mehr als der Durchschnitt besäße.

Statusstress und soziale Segregation als Folgen gestiegener Ungleichheiten könnten aber auch manche paradoxen Ergebnisse von Umfragen erklären helfen. So zeigen die Umfragen des ARB-Surveys eine hohe Unzufriedenheit und eine übersteigerte Wahrnehmung ökonomischer Polarisierungen, bei gleichzeitig optimistischen Bewertungen der eigenen sozialen Situation und Zukunft. Die Paradoxie, in der sich viele Menschen insbesondere in privilegierteren Lagen befinden, ist vielleicht die, dass sie die sozialen Ungleichheiten eigentlich ablehnen, die sie als Folge ihrer eigenen Handlungen selbst (re-)produzieren, zu denen sie sich gezwungen sehen, um gesellschaftlich mithalten zu können.

Über die Folgen der hohen Ungleichheit liegen noch wenig gesicherte Erkenntnisse vor. Darum konnten hier auch nur Vermutungen geäußert werden. Sie sollten nicht zuletzt deutlich machen, dass die Folgen gestiegener Ungleichheiten für das Verhältnis der auseinanderdriftenden sozialen Lagen (bzw. der Menschen in ihnen) zueinander und zu sich selbst zu untersuchen, ein wichtiges Forschungsdesiderat darstellen.

4. Die Polarisierung sozialer Lagen als Frage des gesellschaftlichen Zusammenhalts

Die sozialpolitischen Maßnahmen, die für eine systematische Trendumkehr der Armutsverfestigung erforderlich wären (welche das auch immer sein mögen – dazu existieren bereits viele gute Ideen und Ansätze), werden nicht umsetzbar sein, ohne dafür bei breiten Bevölkerungsgruppen Unterstützung zu gewinnen. Dafür bräuchte es einen breiten gesellschaftlichen Diskurs, der die Fragen von Armut und Reichtum in den Kontext der Frage des gesellschaftlichen Zusammenhalts stellt. Die Aufklärung über die

Unterschiede zwischen sozialen Lagen und Teilhabechancen spielt dabei eine wichtige Rolle. Sie kann möglicherweise die Bereitschaft zu sozialpolitischen Reformen erhöhen. Folgt man den Umfrageergebnissen, so ist die überwiegende Mehrheit der Menschen in Deutschland der Ansicht, die sozialen Ungleichheiten seien zu groß. Auch die Wissenschaft liefert eindeutige Belege etwa dafür, dass die Chancengleichheit in Deutschland – auch im internationalen Vergleich – äußerst gering ist. Wenn die obigen Vermutungen nicht völlig an der Realität vorbeigehen, dann sollte es selbst bei den sozialen Schichten, die in der Vergangenheit von der gestiegenen Ungleichheit „profitiert“ haben (insofern sie zu deren Gewinnergruppen zählen), nicht gänzlich an Solidaritätsbereitschaft mangeln – die aber im Kontext struktureller Wettbewerbszwänge vielfach nicht gelebt werden kann. Eine Politik, die sowohl Armut wie Statusstress bekämpft, könnte möglicherweise mit mehr Unterstützungsbereitschaft und Solidarität rechnen, als sie bislang abfordert. Der Diskurs über ökonomische und soziale Ungleichheiten muss breiter angelegt sein: denn letztlich geht es dabei um die Frage, in welcher Gesellschaft wir leben wollen.