

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



Bundesverband e.V.

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 befinde 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 Armutslücke** erfolgen. Die relative Armutslücke weist den mittleren Abstand zwischen dem durchschnittlichen Einkommen unterer Haushalte und der statistischen Armutsschwelle 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 Armutslücke 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 Indikatorenanteil 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://www.arbeitsagentur.de/monatsbericht-d-0-202002-pdf.pdf)

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

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 **Armutrisiko** 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-armutsbehaempfung>

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 **Lohngerechtigkeit** 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 Pflegegeldstärkungsgesetz (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 Flicker-

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 Armutrisiko 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 Pflegekas- sen 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 pan- demische Lage, wie dringend notwendig eine angemessene Entlohnung und gute Arbeitsbedingungen in den sogenannten systemrelevanten Beruf Pflege ist. Ein ver- pflichtender flächendeckender Tarifbranchenvertrag von dem alle professionell Pfl- egenden profitieren, ist daher aus Sicht der AWO nach wie vor dringend notwendig.

Die Finanzierung von 20.000 zusätzlichen **Pflegehilfskräften**, die damit nicht zu Las- ten der pflegebedürftigen Menschen gehen, begrüßt die AWO als ersten Schritt, weist aber darauf hin, dass Modellrechnungen aus dem Projekt zum Personalbe- messungsverfahren eine Demografie- bedingte und bei Umsetzung des Verfahrens entstehende Personallücke von 186.000 Pflegefach- und Assistenzkräften in der sta- tionären 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 Pflegebe- dürftige sicherzustellen.

Die notwendigen Lohn- und Personalsteigerungen in der Pflege werden die **Eigen- anteile** weiter nach oben treiben und somit das Armutrisiko 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 die- ses 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 müssten 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 Arbeitssuchenden 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 niedrigem 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 Ansprachewege, 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 Coronapandemie 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