

**Stellungnahme**  
**des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes – Gesamtverband e.V.**  
**zum Entwurf eines 5. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung**  
(Stand: 04.01.2017)

Der Paritätische bedankt sich für die mit der Übersendung des 655-seitigen Berichtsentwurfs am 12. Dezember 2016 gegebene Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 4. Januar 2017 und das damit verbundene Lektüre- und Beschäftigungsangebot zu Weihnachten und zum Jahreswechsel.

Der Paritätische nimmt dazu wie folgt Stellung:

**Kurzzusammenfassung:**

Der Berichtsentwurf räumt ein, dass die **soziale Spaltung der Gesellschaft erheblich zugenommen** hat: „Die Ungleichheit der Markteinkommen in Deutschland ist ab Mitte der 1990er Jahre und verstärkt in der ersten Hälfte der 2000er Jahre deutlich angestiegen“<sup>1</sup>. Er stellt diese Entwicklung jedoch als eine weitgehend überwundene Entwicklung dar, die zudem durch das Sozial- und Steuersystem abgeschwächt werde. Damit wird der bestehende Handlungsbedarf nicht nur deutlich zu gering bemessen, es fehlen auch konkrete Vorschläge zur nachhaltigen Bekämpfung von Armut und Ungleichheit.

Die **Armutsquote**<sup>2</sup> gemessen an 60 Prozent des Medianeinkommens ist ein möglicher Armutsindikator – aber ein bedeutender. Der Berichtsentwurf versucht an verschiedenen Stellen, die Bedeutung der Armutsquote zu relativieren, so etwa im

---

<sup>1</sup> BMAS 2016: Lebenslagen in Deutschland. Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Entwurf, 54.

<sup>2</sup> Der Paritätische folgt mit diesem Begriff der Beschreibung aus der Bundestags-Enquete „Wohlstand, Wachstum, Lebensqualität“. Diese bezeichnet als „Armutsquote“ den „Anteil der Haushalte, die ein verfügbares Einkommen hatten, das weniger als 40, 50 oder 60 Prozent des Medianeinkommens betrug“ (Deutscher Bundestag: Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, Bundestagsdrucksache Drucksache 17/13300 vom 03.05.2013, 86), und dabei der 60-Prozent-Quote. Zur ausführlichen Begründung vgl. Der Paritätische 2016, 8 ff.

Bereich der Altersarmut<sup>3</sup>. Dabei liegt die Armutsquote von Rentner/-innen und Pensionären/Pensionärinnen nach Daten der Amtlichen Sozialberichterstattung 2015 (Mikrozensus) mit 15,9 Prozent über dem Durchschnitt. Dazu waren im Dezember 2015 mehr als 536.121 Menschen allein auf Grundsicherung im Alter angewiesen – mehr als jemals zuvor!

Detaillierte Zahlen zur allgemeinen Armutsquote finden sich erst ab Seite 544 im Berichtsentswurf. Angesichts einer bundesweiten Armutsquote von aktuell 15,7 Prozent wäre eine deutliche Zuspitzung und eindeutige Bewertung unter Berücksichtigung aller aktuellen Fakten zu erwarten gewesen. Der Paritätische fordert, dass die herausragend hohen Armutsquoten etwa bei Alleinerziehenden und Erwerbslosen auch im Berichtsteil unter **Beachtung aller Fakten** angemessen berücksichtigt werden, um nicht den Verdacht aufkommen zu lassen, der Bericht beschönige die tatsächliche Situation..

Im Berichtsentswurf wird argumentiert<sup>4</sup>, eine bundeseinheitliche Armutsquote berücksichtige Kaufkraftunterschiede nicht. Die Argumentation nimmt dabei positiv auf Arbeiten des Instituts der Deutschen Wirtschaft Bezug. Der Paritätische hält diese Bezugnahme für **methodisch unzulässig**. Die im Berichtsentswurf zitierte Studie des IW aus 2016<sup>5</sup> beruht auf einer Pilotstudie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), die lediglich explorativen Charakter hat, nur einen Teil der Konsumausgaben privater Haushalte einbezieht und sich auf Preisangaben aus den Jahren 2006 bis 2008 sowie zum Teil noch ältere Angaben stützt. Die Studie arbeitet auch mit einem einheitlichen Warenkorb für alle Haushalte und berücksichtigte dabei die erheblich divergierenden Ansätze zwischen Haushalten mit unterschiedlichen Einkommen sowie der unterschiedlichen Ausgaben zwischen Stadt und Land (z.B. weniger Ausgaben für Miete, mehr für Mobilität) nicht. Der Berichtsentswurf stützt sich damit auf Daten, die **nicht valide** sind<sup>6</sup>.

Abgesehen von einer Aufzählung von sozialpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung enthält der Bericht **nahezu keine konzeptionellen Hinweise zur**

---

<sup>3</sup> Vgl. etwa zur Altersarmut auf Seite 102 des zitierten Berichtsentswurfs: „Den maßgeblichen Kennziffern zufolge stellt Armut im Alter heutzutage für die große Mehrheit der Senioren kein drängendes Problem dar. Weder die Armutsrisikoquote noch die amtlich registrierte Bedürftigkeit sind im Vergleich zu anderen Altersgruppen auffällig.“

<sup>4</sup> BMAS 2016: Lebenslagen in Deutschland. Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Entwurf, 148.

<sup>5</sup> Röhl, Klaus-Heiner / Schröder, Christoph 2016: Welche Regionen sind in Deutschland besonders von Armut betroffen. IW-Kurzberichte 49/2016, Institut der Deutschen Wirtschaft. Köln.

<sup>6</sup> Vgl. dazu Der Paritätische 2016: Zeit zu Handeln. Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland. Berlin, 13.

**Bekämpfung von Armut**, etwa zum Umgang mit steigenden Energiekosten, steigenden Mietkosten und der Vermeidung und Bekämpfung von Überschuldung.

Der Entwurf des 5. Armuts- und Reichtumsberichts schreibt den bereits von der Vorgängerregierung eingeschlagenen Weg der **Abkehr vom „Capability Approach“** – einem in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung des Bundes ursprünglich zentralen Konzept, das Armut als Mangel an Verwirklichungschancen begreift – fort und bringt ihn zum Abschluss. Die Bundesregierung hat ihre Orientierung am Konzept der Verwirklichungschancen offenkundig aufgegeben.

Der Bericht zeigt, wie weit die Bundesregierung davon entfernt ist, das Ziel der **„Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“** der Vereinten Nationen, die im September 2015 von 193 Staats- und Regierungschefs angenommen wurde, zu erreichen. Deutschland hat sich dabei verpflichtet, „bis 2030 den Anteil der Männer, Frauen und Kinder jeden Alters, die in Armut in all ihren Dimensionen nach der jeweiligen nationalen Definition leben, mindestens um die Hälfte (zu) senken“ (Ziel 1.2). Fakt ist, dass die **Armutsquote seit 2010 von 14,5 Prozent auf 15,7 Prozent (Statistisches Bundesamt: Mikrozensus) kontinuierlich gewachsen** ist.

Der Paritätische unterstreicht die von der Bundesarbeitsministerin im Dezember 2016 formulierte Kritik<sup>7</sup> an der **unzureichenden Datenlage im Bereich der Reichtumsforschung** und unterstützt weiter Forderungen, wie sie etwa die SPD-Bundestagsfraktion auch schon anlässlich des 4. Armuts- und Reichtumsberichts formuliert hat: „Der private Reichtum muss mit Blick auf besonders hohe Einkommen und Vermögen ähnlich differenziert und präzise erfasst werden wie die Armut im Armutsteil“<sup>8</sup>. Unbefriedigend ist, dass zwischen den beiden Zitaten fünf Jahre liegen, in denen der **formulierte Anspruch in keiner Weise eingelöst** wurde. Zwar heißt es im Berichtsentwurf: „Die Bundesregierung strebt grundsätzlich an, alle verfügbaren Datenquellen zur Beurteilung der Ausgangslage und zur **Fortentwicklung der Reichtumsberichterstattung** zu nutzen“<sup>9</sup>. 462 Seiten später werden im Berichtsentwurf hingegen die Grenzen dieses Strebens deutlich: „Offizielle Registerdaten zur Vermögenssituation liegen für Deutschland nicht vor. Analysen zur

---

<sup>7</sup> „Es kann doch nicht sein, dass wir über einen Hartz-IV-Empfänger bis auf den letzten Cent Bescheid wissen. Und über Reiche in diesem Land wissen wir fast nichts“. In: „Arbeitsministerin Nahles will mehr über Deutschlands Millionäre wissen: „Reiche Erben leben wie in einer Kaste“. Interview von Nikolaus Blome und Rolf Kleine, Bild vom 17.12.2016.

<sup>8</sup> Deutscher Bundestag 2011: Antrag der Abgeordneten Hilfe Mattheis u.a. und der Fraktion der SPD: „Vorbereitung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung in der 17. Wahlperiode – Armuts- und Reichtumsberichterstattung weiterentwickeln“, Bundestagsdrucksache 17/4552 vom 26.01.2011, 2.

<sup>9</sup> BMAS 2016: Lebenslagen in Deutschland. Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Entwurf, 119.

Vermögensungleichheit sind auf Stichprobenbefragungen angewiesen. Diese untererfassen tendenziell die Hochvermögenden<sup>10</sup>. Dabei wäre eine genauere Aufklärung zu wünschen gewesen. Trotz der ambitionierten Ziele des Berichts sind interessierte Bürgerinnen und Bürger dazu weiter auf andere Quellen angewiesen, die im Berichtsentwurf nicht berücksichtigt sind. Danach ist allein in Deutschland die Zahl der Millionäre im Jahr 2015 um 5,1 Prozent auf 1.980.700 gestiegen, so das Ergebnis des deutschen Ausschnitts des seit 20 Jahren jährlich erscheinenden und auf umfangreichen Auswertungen verschiedenster Datenquellen und der Befragung von 5.200 Millionären und 800 Vermögensverwaltern beruhenden „World Wealth Report 2016“, den die Unternehmensberatung Capgemini im März 2016 vorlegte. Damit wächst die Zahl der Millionäre nicht nur viel stärker als die Wirtschaft, Deutschland gehört danach auch mit den USA, Japan und China zu den vier Ländern mit den meisten Millionären auf der Welt<sup>11</sup>. Der Berichtsentwurf berücksichtigt stattdessen die Befragungsdaten des SOEP, auch wenn diese „leider nur in 5-Jahres-Schritten berechnet werden“.. Auf dieser Grundlage verzeichnet der Berichtsentwurf dann einen Rückgang der Zahl derer, deren individuelles Vermögen über 500.000 Euro liegt, von 2,8 Prozent der Bevölkerung in 2002 auf 2,5 Prozent in 2012. Das **bildet das Ausmaß der Vermögensungleichheit in keiner Weise ab.**

Der Berichtsentwurf räumt dem Themenschwerpunkt „Weiterentwicklung der Reichtumsberichterstattung“ immerhin 18 Seiten ein. Dazu hat das BMAS bei der Universität Potsdam eine Studie zu „Hochvermögenden in Deutschland“ in Auftrag gegeben, deren Abschlussbericht am 16. Februar 2016 vorgelegt wurde. Von den fast zwei Millionen Millionären, die der World Wealth Report in Deutschland identifiziert hatte, wurden dabei lediglich 130 Menschen mit einem Vermögen von über einer Million Euro befragt. Das erste Ergebnis der Studie ist deshalb: „Aufgrund des Stichprobendesigns in Form eines Convenience-Samples und der eher geringen Fallzahl (N=130) lassen sich die **Ergebnisse nicht verallgemeinern**“<sup>12</sup>.

Aus Sicht des Paritätischen mutet dabei befremdlich an, dass Prof. Dr. Wolfgang Lauterbach, der die Studie maßgeblich betrieben hat, in Interviews dennoch zu Verallgemeinerungen kommt: „Unternehmer brennen meist für etwas. Sie sind oft aggressiver, extrovertierter und setzen sich durch. Und sie haben alle einen Faktor, der sie durchs Leben treibt. Sie haben in der Jugend, während Gleichaltrige die ersten Ferienjobs hatten, bereits mit Dingen gehandelt und eigene Ideen verkauft Und fast alle waren im Spitzensport, kurz vor dem Sprung an die nationale Spitze, ob

---

<sup>10</sup> BMAS 2016: Lebenslagen in Deutschland. Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Entwurf, 581.

<sup>11</sup> Seidenbiegel 2016: So viele Millionäre leben in Deutschland. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.06.2016.

<sup>12</sup> Lauterbach/Ströing/Grabka/Schröder 2016: HViD - Hochvermögende in Deutschland. Potsdam, 7.

als Tennisspieler oder Skifahrer. Dabei haben sie Durchhaltevermögen gelernt. Dieses Leistungsethos gepaart mit einer gewissen Rebellenhaftigkeit zieht sich durch die Untersuchungen. Am Ende steht die Erkenntnis: Reichen wird oft Unrecht getan – und es bestehen häufig Vorurteile<sup>13</sup>.

Der Berichtsentwurf **unterlässt es, die Verteilungsfrage zu stellen**. Das Thema Verteilungsgerechtigkeit wird im Text des Entwurfs des 5. ARB nur an zwei Stellen überhaupt erwähnt: dabei, dass die Einkommensverteilung „oft unter dem Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit bewertet“ (BMAS 2016, S. 491) und die Vermögensverteilung „oft im Zusammenhang mit Verteilungsgerechtigkeit diskutiert“ (BMAS 2016, S. 496) wird.

Im vorliegenden Berichtsentwurf wurden ursprünglich durch das BMAS formulierte Schlussfolgerungen gestrichen oder bis zur Unkenntlichkeit umformuliert und aus Regierungsperspektive entschärft. So wird die Aussage erheblich relativiert, dass die Ungleichheit in Deutschland nicht nur gesellschaftliche Folgen hat, sondern sich auch auf das wirtschaftliche Wachstum negativ auswirkt. Dieses hätte nach Angaben der OECD **„fast sechs Prozentpunkte höher ausfallen können“<sup>14</sup>, wenn die Ungleichheit in den vergangenen Jahren nicht in dem Maße zugenommen hätte**.

Auch die amtierende Bundesregierung folgt der schlechten **Praxis** der Vorgängerregierungen, **wissenschaftliche Erkenntnisse aus dem Bericht zu tilgen, wenn sie politisch nicht opportun erscheinen**. So enthielt noch der erste Berichtsentwurf des BMAS etwa die Passage zur politischen Repräsentation unterschiedlicher Einkommensgruppen, nach der „ein stark positiver Zusammenhang zwischen den Präferenzen der obersten Einkommensgruppe und der Wahrscheinlichkeit für den Eintritt einer Politikänderung bestand. Für die untere und die mittlere Einkommensgruppe sind die Ergebnisse statistisch nicht signifikant.“ Der Paritätische hat die Streichungen ausführlich dokumentiert und die zugrundeliegende Studie dazu verlinkt<sup>15</sup>.

**In keiner Weise ausreichend ist die Einbeziehung der Perspektive von Armut betroffener Menschen**. So fand im Zuge der Erarbeitung des Berichts lediglich am

---

<sup>13</sup> Lauterbach, Wolfgang 2016: „Reichen wird oft unrecht getan“. Interview mit Lea Hampel, Süddeutsche Zeitung vom 16. September 2016.

<sup>14</sup> Vgl. <https://www.oecd.org/berlin/presse/einkommensungleichheit-beeintraechtigt-wirtschaftswachstum.htm>, Stand: 03.01.2017.

<sup>15</sup> Im Internet: <http://www.der-paritaetische.de/nc/fachinfos/artikel/news/gestrichen-passagen-aus-dem-entwurf-des-5-armuts-und-reichtumsberichts-der-bundesregierung/>, Stand: 02.01.2016. Der Link führt zugleich zu der den Passagen zugrundeliegenden Studie.

7. Oktober 2015 ein einziges Treffen mit von Armut betroffenen Menschen statt, und auch dieses nur auf eine Initiative der Nationalen Armutskonferenz (NAK), wie das BMAS in der 16-seitigen Veranstaltungsdokumentation auf Seite 14 konzidiert. Der Paritätische fordert, die Perspektive der von Armut betroffenen Menschen mit in den endgültigen Berichtstext einzubeziehen, wie es – etwa im Sozialbericht des Landes NRW – ganz selbstverständlich geschehen ist.

Skandalös ist, dass der Entwurf des 5. Armuts- und Reichtumsberichts das erhebliche Ausmaß an „verdeckter Armut“ und die **Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen an keiner Stelle thematisiert**, obwohl deren Ausmaß ein wesentlicher Indikator für die Wirkung sozialstaatlicher Maßnahmen, für den Erfolg von Prävention und erfolgreiche Armutsbekämpfung ist. Es zeugt von armutspolitischer Ignoranz, das Ausmaß der Nichtinanspruchnahme, das nach seriösen Analysen bei etwa 40 Prozent liegt, gänzlich unerwähnt zu lassen.

Der Entwurf des Armuts- und Reichtumsberichts zeigt auf, dass die **Langzeitarbeitslosigkeit seit dem Jahr 2009 nicht mehr zurückgegangen** ist und auf dem Niveau von rund einer Million Menschen verharret. Nach Auffassung des Paritätischen haben die in den letzten Jahren erfolgten massiven Kürzungen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen **die Chancen der Betroffenen auf eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt bzw. auf Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit deutlich verringert**. Die Jobcenter haben im Jahr 2015 nur rund jeden zwölften erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme gefördert.

Völlig ungenügend ist, dass **Genderaspekte im Berichtsentwurf nahezu nicht thematisiert** werden und die verschiedenen Benachteiligungstatbestände von Frauen nicht systematisch analysiert und keine Abhilfemöglichkeiten aufgezeigt werden. Bis auf einen Vierzeiler auf Seite 306 des Berichtsentwurfs sowie den Verweis auf eine geplante Maßnahme zur Überwindung des Gender Pay Gaps bleiben Genderaspekte vollständig aus dem Bericht ausgeblendet. Vollends bemerkenswert ist, dass weder der vorliegende Gleichstellungsbericht der Bundesregierung noch der für 2017 in Vorbereitung befindliche Gleichstellungsbericht überhaupt nur Erwähnung finden. Frauen sind nicht nur mit einer Armutsquote von 16,3 Prozent überdurchschnittlich von Armut betroffen, das Ausmaß ihrer Armutsbetroffenheit ist auch seit 2011 kontinuierlich gewachsen.

Der Paritätische bedauert das **Ausblenden von wesentlichen gesellschaftlichen Aspekten der Ungleichheitsentwicklung**. Er bedauert insbesondere auch, dass der Entwurf des 5. Armuts- und Reichtumsberichts kaum oder gar nicht auf

vorliegende Arbeiten der Bundesregierung und des Bundestages sowie einzelner Bundesministerien Bezug nimmt, etwa auf die Ergebnisse der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ oder auf die Ergebnisse des 7. Altenberichts der Bundesregierung, die der Bundesregierung bereits seit 2015 vorliegen.

Die **Europa 2020-Strategie** wird im Berichtsentwurf lediglich an zwei Stellen thematisiert: bei der Langzeitarbeitslosigkeit und bei der Quote der Schulabbrecher. An beiden Stellen dokumentiert der Bericht aus Sicht des Paritätischen unzureichende Bemühungen, Langzeitarbeitslosigkeit und Schulabbrecherquoten nachhaltig zu senken.

Der Paritätische begrüßt, dass das BMAS die **Transparenz der Armuts- und Reichtumsberichterstattung** erheblich verbessert hat und mit der eingerichteten und regelmäßig aktualisierten Internetpräsenz eine geeignete Plattform für die Forschung geschaffen hat. Der Paritätische begrüßt dabei besonders, dass dem Bericht zugrundeliegende Gutachten und Studien in der Regel zeitnah über die Internetpräsenz veröffentlicht werden.

Der Berichtsentwurf belegt, dass die Erarbeitung eines Berichts durch die Bundesregierung selbst grundsätzlich nicht geeignet ist, die ursprünglich mit der Einführung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung verbundenen Ziele zu erfüllen. Der Paritätische fordert deshalb die **Einrichtung eines unabhängigen Sachverständigenrates zu Erstellung eines unabhängigen Armuts- und Reichtumsberichts**.

## **Grundsätzliches:**

Die Vorlage eines Armuts- und Reichtumsberichts zur Mitte der Legislaturperiode ist eine Verpflichtung, die der jeweiligen Bundesregierung seit den Beschlüssen des Bundestages vom 27. Januar 2000 und 19. Oktober 2001 obliegt. Wie der Bundestag in seiner Drucksache 14/999 im Jahr 2000 beschlossen hat, muss die Berichterstattung „der Komplexität und Vielschichtigkeit von Armut und Reichtum Rechnung tragen“ und über „individuelle und kollektive Lebenslagen“ sowie über „die Ursachen von Reichtum und Armut Aufschluss“ geben. Schon wenn man sich diese Ziele vergegenwärtigt, wird deutlich, dass auch der 5. Armuts- und Reichtumsbericht weit hinter die gesetzten Ansprüche zurückfällt. In weiten Teilen des Berichts gilt, dass die Analyse der bestehenden Verhältnisse der Apologie des Regierungshandelns weichen musste.

Schon seit Beginn der Armuts- und Reichtumsberichterstattung des Bundes erfolgt diese unter dem Titel „Lebenslagen in Deutschland“ und bezog sich dabei wesentlich auch auf Lebenslagenkonzepte der Armutsforschung<sup>16</sup>. Als Lebenslage gilt dabei „der Spielraum, den die äußeren Umstände dem Menschen für die Erfüllung der Grundanliegen bieten, die ihn bei der Gestaltung seines Lebens leiten oder bei möglichst freier und tiefer Selbstbesinnung und zu konsequentem Verhalten hinreichender Willensstärke leiten würden“<sup>17</sup>. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass sich identische Einkommen (oder das Fehlen desselben) in unterschiedlichen Lebenssituationen eben auch ganz unterschiedlich auswirken. Lebenslagenansätze verfolgen das Ziel „Armut als Unterversorgung sowohl mit materiellen und kulturellen als auch sozialen Mitteln (wie Nahrung, Bekleidung, Wohnraum, Gesundheit, Bildung, soziale Teilhabe etc.)“<sup>18</sup> zu verstehen.

Das Lebenslagenkonzept bietet damit eine Vielzahl von Berührungspunkten und Schnittmengen mit dem weitergehenden Konzept eines „Capability Approach“, wie er maßgeblich von Amartya Sen und Martha C. Nussbaum entwickelt wurde. Armut ist danach als Mangel an Verwirklichungschancen zu verstehen. Maßstab ist dabei nicht nur, welche tatsächlichen Möglichkeiten erreicht wurden, sondern auch, wie breit die Auswahlmöglichkeiten für eine selbstbestimmte Entwicklung gestaltet sind. Das Konzept der Verwirklichungschancen wird seit annähernd einem Vierteljahrhundert

---

<sup>16</sup> Vgl. Bundesregierung 2001: Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin, 28 ff.

<sup>17</sup> Weisser 1972; zitiert nach Ludwig, Manuela 1994: Armutskarrieren. Opladen, 60.

<sup>18</sup> Bäcker, Gerhard / Schmitz, Jutta 2013: Altersarmut und Rentenversicherung: Diagnosen, Trends, Reformoptionen und Wirkungen. In: Vogel, Claudia / Motel-Klingebiel, Andreas (Hrsg.) 2013: Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut?, Wiesbaden, 29.



als Maßstab in der vergleichenden Wohlfahrtsforschung eingesetzt, etwa auch im Human Development Approach der Vereinten Nationen.

Die Bundesregierung hat sich in der Vergangenheit, namentlich im 2. und 3. Armuts- und Reichtumsbericht, positiv auf das Konzept der Verwirklichungschancen bezogen. Ihr liegen auch umfassende wissenschaftliche Vorschläge zur Operationalisierung des Konzepts vor<sup>19</sup>. Sie hat jedoch schon mit dem 4. Armuts- und Reichtumsbericht eine Abkehr davon vollzogen. In seinem 4. Armuts- und Reichtumsbericht führt das BMAS deshalb dazu aus, dass das Anliegen, „in Abgrenzung zu Teilhabechancen auch Verwirklichungschancen empirisch zu fundieren (...) nicht im erwartbaren Maße möglich ist“<sup>20</sup>.

Warum das BMAS im aktuellen Entwurf des 5. Armuts- und Reichtumsberichts bezogen auf den Verwirklichungsansatz resümiert, dass sein vierter Bericht „diesen Ansatz“ beibehalten habe und ihn „zudem mit der Untersuchung sozialer Mobilität verknüpfte“<sup>21</sup>, obwohl das BMAS selbst im 4. Armutsbericht explizit formulierte, sich nicht daran zu orientieren, bleibt schleierhaft. 2013 hatte das BMAS formuliert: Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht betrachte „vor allem Teilhabeergebnisse (...) nicht aber das Konzept der Verwirklichungschancen“<sup>22</sup>.

Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht führt die vorher eingeleitete Abkehr vom Konzept der Verwirklichungschancen weiter und vollendet sie, obgleich im Text etwas anders behauptet wird. Dort heißt es, dass der Verwirklichungsansatz „nach wie vor die Grundlage der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung darstellt“<sup>23</sup>. Möglich wird dies nur, indem das BMAS die Prüfung von „Teilhabechancen (...) als die bestmögliche Annäherung an den Verwirklichungsansatz“ ansieht. Gegenüber sozialer Gerechtigkeit und Gleichheit ist mit der Orientierung am Begriff der „Teilhabe“ eine deutliche Reduzierung des sozialpolitischen Gestaltungsanspruchs verbunden<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Arndt, Christian / Dann, Sabine / Kleimann, Rolf. u. a. 2006: Das Konzept der Verwirklichungschancen (A. Sen) – Empirische Operationalisierung im Rahmen der Armuts- und Reichtumsmessung. In: Endbericht zur Machbarkeitsstudie, Tübingen.

<sup>20</sup> BMAS 2013: Lebenslagen in Deutschland. Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

<sup>21</sup> BMAS 2016: Lebenslagen in Deutschland. Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Entwurf, 95.

<sup>22</sup> BMAS 2013: Lebenslagen in Deutschland. Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 23 f.

<sup>23</sup> BMAS 2016: Lebenslagen in Deutschland. Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Entwurf, 28.

<sup>24</sup> Nullmeier, Frank 2010: Kritik neoliberaler Menschen und Gesellschaftsbilder und Konsequenzen für ein neues Verständnis von „sozialer Gerechtigkeit“. Berlin.

Noch im 4. Armuts- und Reichtumsbericht wurden 30 verschiedene Indikatoren (die sich wiederum in weitere Kennziffern aufschlüsseln lassen, berücksichtigt: 17 Armuts-Indikatoren (A 1 bis A 17), 5 Reichtums-Indikatoren (R 1 bis R 5) sowie 8 Querschnitts-Indikatoren (Q 1 bis Q 8 als Hintergrundindikatoren).

Der vorliegende Entwurf eines 5. Armuts- und Reichtumsberichts verwendet ein Set von – ebenfalls jeweils mit unterschiedlichen Kennziffern differenziertes – 38 unterschiedlichen Indikatoren, darunter 20 Gesellschafts-Indikatoren (G 1 – G 20), 11 Armuts-Indikatoren (A 1 – A11) und 7 Reichtums-Indikatoren.

Aus der Neuordnung der Indikatoren allein kann jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass sich wegen der Verringerung der Zahl der Armuts-Indikatoren die Analysetiefe des Berichts verringert hat. So war etwa die Wohnsituation im 4. Armuts- und Reichtumsbericht den Armuts-Indikatoren zugeordnet, während sie sich im Berichtsentwurf nunmehr unter den Gesellschafts-Indikatoren wiederfindet. Aktive Mitwirkung in gesellschaftlichen Vereinen/Organisationen und bürgerschaftliches Engagement war noch im 4. Armuts- und Reichtumsbericht unter den Reichtums-Indikatoren aufgeführt, auch das wird nun unter den deutlich ausgeweiteten Gesellschafts-Indikatoren (Hintergrund-Indikatoren) aufgeführt.

### Kernindikatoren

4. Armuts- und Reichtumsbericht		5. Armuts- und Reichtumsbericht Entwurf	
A	Armut	A	Armut/Armutsgefährdung
A.1	Einkommensarmutsrisiko	A.01	Armutsrisiko
A.2	Überschuldung	A.02	Wirkung von Sozialtransfers
A.3	Gesundheitliche Beeinträchtigung nach Einkommensposition	A.03	In Work Poverty
A.4	Grad der Behinderung nach Einkommensposition	A.04	Langzeitarbeitslose und Langzeiterwerbslose
A.5	Ohne Schulabschluss des Sekundarbereichs II	A.05	Mindestsicherung
A.6	Ohne Berufsausbildung	A.06	Vorgelagerte Leistungen
A.7	Kein Interesse an Politik	A.07	Überschuldung
A.8	Wenig sozialen Kontakte	A.08	Wohnungslosigkeit
A.9	In Work Poverty	A.09	Materielle Deprivation
A.10	Langzeitarbeitslose	A.10	Ohne Schulabschluss Sekundarstufe II
A.11	Langzeitarbeitslosenquote	A.11	Ohne Schulausbildung
A.12	Schlechte Wohnsituation		
A.13	Wohnungslosigkeit		
A.14	Abhängigkeit von Mindestsicherungsleistungen		
A.15	Beeinträchtigung durch Lärm		

	und/oder Luftverschmutzung		
A.16	Materielle Deprivation		
A.17	Den Mindestsicherungssystemen vorgelagerte einkommensabhängige Leistungen		
<b>R</b>	<b>Reichtum</b>	<b>R</b>	<b>Reichtum</b>
R.1	Einkommensreichtum	R.01	Einkommensreichtum
R.2	Sehr gute und gute Gesundheit nach Einkommensposition	R.02	Wirkung von Sozialtransfers
R.3	Hohes Bildungsniveau	R.03	Top-Nettovermögende
R.4	Mitgliedschaft in politischen Parteien	R.04	Steuerpflichtige im Höchststeuersatz
R.5	Aktive Mitwirkung in Vereinen/Organisationen und bürgerschaftliches Engagement	R.05	Einkommensmillionäre
		R.06	Einkommensanteil der Spitzenverdiener
		R.07	Vermögensübertragung
<b>Q</b>	<b>Querschnitt</b>	<b>G</b>	<b>Gesellschaft</b>
Q.1	Vermögensverteilung	G.01	Einkommensverteilung
Q.2	Lebenserwartung bei Geburt	G.02	Vermögensverwaltung
Q.3	Investition in Bildung	G.03	Bevölkerungsstruktur
Q.4	Förderung und Betreuung von Kindern	G.04	Lebenserwartung
Q.5	Erwerbstätigenquote	G.05	Subjektiver Gesundheitszustand
Q.6	Arbeitslosenquote	G.06	Behinderung
Q.7	Einkommensarmut vor Sozialtransfers	G.07	Kinderbetreuung
Q.8	Mietbelastung der Hauptmieterhaushalte	G.08	Investition in Bildung
		G.09	Bildungsniveau
		G.10	Erwerbstätigkeit
		G.11	Arbeitslosigkeit
		G.12	Wohneigentum der privaten Haushalte
		G.13	Wohnkostenbelastung
		G.14	Wohnfläche
		G.15	Mangelhafter Gebäudezustand
		G.16	Beeinträchtigung durch Lärm, Luftverschmutzung
		G.17	Politisches Interesse
		G.18	Aktive und Engagierte
		G.19	Mangelnder sozialer Kontakt
		G.20	Wahlbeteiligung

Der Paritätische bedauert, dass der Entwurf des 5. Armuts- und Reichtumsberichts kaum oder gar nicht auf die vorliegenden Arbeiten der Bundesregierung und des Bundestages Bezug nimmt.

Der Deutsche Bundestag hat durch seine Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ von 2010 bis 2013 auf 844 Seiten umfangreiche Analysen und weitgehende Vorschläge auch für die Messung von Armut und Reichtum vorgelegt. In einer eigenen Projektgruppe hatte sich die Enquete-Kommission intensiv mit Methoden der Wohlfahrtsmessung auseinandergesetzt und dabei etwa den Human Development Index (HDI) der Vereinten Nationen und den Nationalen Wohlfahrtsindex (NWI) berücksichtigt.

Die Bundesregierung hat 2016 einen Regierungsbericht „Gut Leben in Deutschland vorgelegt“. In 203 Veranstaltungen haben sich dabei 15.750 Bürger/innen an dem Regierungsdialog beteiligt. Der Regierungsbericht „Gut Leben in Deutschland“ betont etwa die Bedeutung von Wohlstand und Teilhabemöglichkeiten und das Anliegen, „eine gerechtere Verteilung von Möglichkeiten und Ressourcen in Deutschland“ zu realisieren (Bundesregierung 2016, 15). Im Rahmen des Dialogs fand auch eine Debatte von armutspolitischen Aspekten statt, deren Ergebnisse leider keinen Eingang in den Bericht gefunden haben.

Das Thema Verteilungsgerechtigkeit wird im Text des Entwurfs des 5. Armuts- und Reichtumsberichts nur an zwei Stellen überhaupt erwähnt: Dabei, dass die Einkommensverteilung „oft unter dem Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit bewertet“ (BMAS 2016, S. 491) und die Vermögensverteilung „oft im Zusammenhang mit Verteilungsgerechtigkeit diskutiert“ (BMAS 2016, S. 496) wird. Beide Aussagen treffen zweifelsohne zu. Umso mehr hätte der Paritätische sich gewünscht, dass der Bericht eine umfassende Analyse der ungleichen Vermögensverteilung mit konkreten Empfehlungen verbunden hätte.

Während der Regierungsbericht „Gut Leben in Deutschland“ belegt, dass die Menschen in Deutschland eine Anzahl von Sachverhalten als „ungerecht“ bewerten, kommt das Adjektiv im Berichtsentwurf nicht einmal vor.

Die Europa 2020-Strategie wird im Berichtsentwurf lediglich an zwei Stellen thematisiert: bei der Langzeitarbeitslosigkeit und bei der Quote der Schulabbrecher. An beiden Stellen dokumentiert der Bericht aus Sicht des Paritätischen

unzureichende Bemühungen, Langzeitarbeitslosigkeit und Schulabbrecherquoten nachhaltig zu senken.

Der Paritätische begrüßt, dass das BMAS die **Transparenz der Armuts- und Reichtumsberichterstattung** erheblich verbessert hat und mit der eingerichteten und regelmäßig aktualisierten Internetpräsenz eine geeignete Plattform für die Forschung geschaffen hat. Der Paritätische begrüßt dabei besonders, dass dem Bericht zugrundeliegende Gutachten und Studien in der Regel zeitnahe über die Internetpräsenz veröffentlicht werden.

Der Paritätische würde es begrüßen, wenn die folgenden Studien ebenfalls veröffentlicht würden:

- Bonin, Holger / Gergory, Terry / Zierahn, Ulrich (2014): Wissenschaftliche Untersuchung zu Einstellungen der Gesellschaft zum Thema Chancengerechtigkeit, Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Bonin, Holger / Gergory, Terry / Zierahn, Ulrich (2015): Übertragung der Studie von Frey/Osborne (2013) auf Deutschland, Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Im Folgenden möchte der Paritätische weitere Ausführungen zu allgemeinen Rahmenbedingungen und einzelnen Themenfeldern des Armuts- und Reichtumsberichts vornehmen.

## **Tendenz steigend: Armut und Reichtum in Deutschland**

Der Entwurf des 5. Armuts- und Reichtumsberichts fällt in eine Zeit, in der die Ungleichheit in Deutschland ein Höchstmaß erreicht hat. In zahlreichen wissenschaftlichen Studien, Analysen und Artikeln wurde in den vergangenen Monaten immer wieder neu nachgewiesen und empirisch belegt, was sich bereits in den vergangenen Jahren deutlich abgezeichnet hat: Wirtschaftliches Wachstum und wachsende Ungleichheit sind kein Widerspruch, sie können Hand in Hand gehen. Die soziale und regionale Polarisierung der Gesellschaft wächst. Die geringe soziale Mobilität im Land entwertet das Aufstiegsversprechen der sozialen Marktwirtschaft und des demokratischen Sozialstaats, gefährdet den sozialen Zusammenhalt und ist eine wesentliche Wachstumsbremse für Wirtschaft, Wohlstand und gesellschaftliche Wohlfahrt. Disparitäten nehmen zu:

**Einkommensdisparitäten:** Während die ungleiche Vermögensverteilung auch in der öffentlichen Diskussion in der Regel konzediert wird, sind Ausmaß und Bewertung der Einkommensdisparitäten häufig umstritten. Nach allen vorliegenden Daten haben sich nicht nur die Vermögen, sondern auch die Einkommen in Deutschland sehr ungleich entwickelt. Dass DIW konstatierte 2015 für die bis dahin vorliegenden Daten von 2010 bis 2012: „Während die realen Einkommen der obersten zehn Prozent um mehr als 15 Prozent stiegen, stagnieren sie in der Mitte der Einkommensverteilung und waren in den unteren Einkommensgruppen sogar rückläufig. Im Ergebnis ist die Ungleichheit der verfügbaren Haushaltseinkommen in Deutschland bis zum Jahr 2005 stark gestiegen und stagniert seitdem auf hohem Niveau“<sup>25</sup>. Doch selbst diese Diagnose bildet das Ausmaß der Einkommensungleichheit nicht ab, wie neuere Auswertungen der Analyse der Steuerdaten von 27 Millionen in Deutschland lebenden Menschen ergaben. Danach wächst die Ungleichheit der Einkommen, getrieben vom Wachstum der Kapitaleinkommen gegenüber anderen Einkommensarten in den letzten Jahren mit Ausnahme des Krisenjahres 2009 stetig<sup>26</sup>.

**Vermögensdisparitäten:** Zur Ungleichheit der Vermögen in Deutschland gibt es eine Anzahl von aktuellen Studien und Analysen, die durchgehend auf eine erhebliche Ungleichheit der Vermögen hinweisen. Etwa 40 Prozent der Bevölkerung in Deutschland verfügen über keinerlei Vermögen, nicht wenige sind dagegen verschuldet. Über 63 Prozent des gesamten Nettovermögens in Deutschland

---

<sup>25</sup> Goebel, Jan / Grabka, Markus W. / Schröder, Karsten 2015: Einkommensungleichheit in Deutschland bleibt weiterhin hoch – junge Alleinerziehende und Berufseinsteiger sind zunehmend von Armut bedroht. In: DIW Wochenbericht Nr. 25/2015, S. 571.

<sup>26</sup> Drechsel-Grau, Moritz / Peichl, Andreas / Schmid, Kai Daniel 2015: Einkommensverteilung und gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland. Spitzeneinkommen: ein Missing-Link. Mannheim.

gehören den reichsten 10 Prozent der Bevölkerung, allein das vermögendste Hundertstel der Bevölkerung vereint 29 Prozent der privaten Nettovermögen auf sich. Wegen dieser Polarität gilt Deutschland nicht nur gemeinsam mit Österreich als das Land mit der höchsten Vermögensungleichheit in Europa, die Vermögensarmut in Deutschland wird – etwa durch den Präsidenten des DIW, Marcel Fratzscher –im Vergleich selbst mit den USA als „in Deutschland wesentlich größer“ eingeschätzt. Empirische Untersuchungen zur Vermögensungleichheit in Deutschland unterschätzen das Ausmaß der Armut regelmäßig, da der Umfang der Vermögen – auch wegen der weitgehenden Steuerfreiheit von Vermögen in Deutschland – statistisch kaum erfasst ist und Vermögensmillionäre sich an den Umfragen des Statistischen Bundesamtes nicht oder deutlich unterdurchschnittlich beteiligen.

**Regionale Disparitäten:** Ungleichheit manifestiert sich nicht nur auf Ebene der persönlichen Einkommens- und Vermögenspositionen, sondern auch auf regionaler Ebene. Artikel 72 des Grundgesetzes formuliert das Ziel der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in Deutschland. Von der Einlösung dieses Ziels entfernt sich die Bundesrepublik zusehends. Der Paritätische hat gestützt auf aktuelle Angaben der Amtlichen Sozialberichterstattung in den vergangenen Jahren eigene Berichte zur regionalen Armutsentwicklung herausgegeben, zuletzt in den Armutsberichten „Die zerklüftete Republik“ und „Zeit zu Handeln. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2016“<sup>27</sup>. Die Zunahme regionaler Disparitäten geht jedoch deutlich über den Bereich der Armutspolitik hinaus. So hat aktuell eine umfassende Untersuchung, der von der Friedrich Ebert Stiftung herausgegebene „Sozioökonomische Disparitätenbericht 2015“, festgestellt: „Die regionalen Disparitäten, also räumlich ungleiche Entwicklungen gemessen als Abweichungen vom Bundesdurchschnitt, verfestigen sich in Deutschland oder werden teilweise sogar noch größer (...) Die Analyse der Disparitäten in ökonomischen, demografischen und infrastrukturellen Bereichen deutet darauf hin, dass es sich um eine sich selbst verstärkende Entwicklung handelt, von der die jeweiligen Regionen meistens in mehreren Bereichen betroffen sind. Die Gewinnerregionen stehen immer besser da, während Verliererregionen einem zunehmenden Abwärtstrend unterliegen“<sup>28</sup>. Nicht die Herstellung von und der Trend zu gleichwertigen Lebensverhältnissen prägen die derzeitige Entwicklung, sondern im Gegenteil: Regionen entwickeln sich immer stärker auseinander und es kommt zu einer regionalen Kumulation wachsender Ungleichheit, die sich wechselseitig verstärkt: wirtschaftlich starke Räume entwickeln sich dynamisch weiter, wirtschaftlich schwache, häufig ländliche Räume fallen immer weiter zurück. Viele Regionen sind

---

<sup>27</sup> Zum Download über <http://www.der-paritaetische.de/armutsbericht/> erhältlich.

<sup>28</sup> Albrecht, Joachim / Fink, Philipp / Tiemann, Heinrich: Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015. Berlin, 3.

in einem Teufelskreis der Ungleichheit gefangen, der sich schwer durchbrechen lässt.

**Chancendisparitäten:** Es ist grundlegender Anspruch und Wesensmerkmal der Legitimation der sozialen Marktwirtschaft, dass sie individuellen sozialen Aufstieg ermöglicht. Herkunft, so der Anspruch, darf nicht bestimmend für die individuellen Chancen in der Zukunft sein. Die soziale Mobilität nimmt aber ab, schicht- und klassenspezifische Risiken nehmen zu. Wer als Kind arm geboren wird, dessen Entfaltungsmöglichkeiten sind eingeschränkt. Das Bildungssystem trägt nicht zur Verminderung der Unterschiede sozialer Herkunft bei, es verstärkt sie. Die mangelnde soziale Mobilität prägt auch Ausbildung und Studium. Allenfalls die Hälfte der Absolventen mit Hauptschulabschluss hat Aussicht auf eine Ausbildung mit berufsqualifizierendem Abschluss. Noch dramatischer stellt sich die Situation bei Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss dar. Ähnlich ist das Bild bei den Studienanfängern: der Anteil der Studienanfänger mit „niedriger Bildungsherkunft“ hat sich nach einer Studie des Deutschen Studentenwerkes von 1991 bis 2012 halbiert. Bildung wird zwar regelmäßig als effektivste Form der Armutsbekämpfung genannt, wirkt aber allenfalls als langfristige Maßnahme. Überhaupt belegen die im internationalen Vergleich relativ geringen Bildungsinvestitionen in Deutschland, dass entsprechende Anstrengungen im Mittelpunkt der Theorie, aber keinesfalls der Praxis stehen. Das Bildungsversprechen wird nicht eingelöst, die soziale Mobilität nimmt ab und bleibt gering. Gleichzeitig wachsen die Abschottung gegenüber anderen sozialen Milieus und der Wunsch nach Distinktion, nicht nur in der sichtbaren Abgrenzung in sogenannten „Gated Communities“, sondern selbst im zwischenmenschlichen Zusammenleben. Noch vor wenigen Jahrzehnten heirateten die Hälfte der Männer in Deutschland in eine „untere“ Einkommens- oder Bildungsschicht. Inzwischen haben 80 Prozent der Paare in Deutschland einen ähnlichen beruflichen Hintergrund oder ein ähnliches Bildungsniveau. Auch so wird der soziale Status gefestigt, fortgeschrieben und vererbt.

Ungleichheit und wachsende soziale und regionale Disparitäten sind gefährlich. Schon 2004 diagnostizierte der Soziologe Wilhelm Heitmeyer „Kohäsionskrisen“, die als „Indiz für die Auflösung von Vergemeinschaftung, d.h. der Bindekraft von Idealen, sozialen Beziehungen, Milieus, Parteien und Institutionen“ zu verstehen seien. Der Entwurf des 5. Armuts- und Reichtumsberichts gibt hier einzelne Hinweise dazu, weitere finden sich u.a. in der bereits erwähnten Studie von Armin Schäfer, aus der allerdings wesentliche Passagen nicht in den Berichtsentwurf übernommen wurden.



## **Arbeitslosigkeit und Armut**

Der Entwurf des 5. Armuts- und Reichtumsberichts zeigt auf, dass die Langzeitarbeitslosigkeit seit dem Jahr 2009 nicht mehr zurückgegangen ist und auf dem Niveau von rund 1 Million Menschen verharret. An anderer Stelle wird auf das Problem des verfestigten Langzeitleistungsbezugs in der Grundsicherung für Arbeitssuchende hingewiesen: „Die Daten belegen, dass sich für viele Bezieherinnen und Bezieher von SGB II-Leistungen die Abhängigkeit von diesen Leistungen zu verfestigen droht“ (S. 340). Nach Auffassung des Paritätischen sollte nach Kenntnis der aktuellen Datenlage (etwa unter Einbezug der Statistiken der Bundesagentur für Arbeit) deutlicher auf den Umstand des seit Jahren verfestigten Langzeitleistungsbezugs für einen Großteil der Leistungsberechtigten hingewiesen werden. Denn fast 2/3 der Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitssuchende zählt zu den sog. Langzeitleistungsbeziehenden (mindestens 21 Monate Leistungsbezug); fast die Hälfte ist sogar bereits seit mindestens vier Jahren hilfebedürftig.

Nach Auffassung des Paritätischen haben die in den letzten Jahren erfolgten massiven Kürzungen der arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen die Chancen der Betroffenen auf eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt bzw. auf Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit deutlich verringert. Die Jobcenter haben im Jahr 2015 nur rund jeden zwölften erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme gefördert. Die zuletzt neu geschaffenen Programme „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ und das „Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter“ haben den massiven Rückbau der öffentlich geförderten Beschäftigung im Regelsystem nicht ausgeglichen.

Der Paritätische fordert, die Mittel für die nötige personalintensive Betreuung der Leistungsberechtigten durch die Jobcenter ebenso aufzustocken wie für einen Ausbau der arbeitsmarktpolitischen Förderung zu sorgen. Die gängige Praxis der Jobcenter, die offenkundige Unterfinanzierung ihrer Verwaltungskostenbudgets in immer stärker werdendem Maße durch eine Umschichtung der Gelder für aktive Arbeitsförderung auszugleichen zu suchen, muss wegen der Ausdünnung der aktiven Arbeitsmarktförderung beendet werden. Mit einer (wieder) auskömmlichen Mittelausstattung für die Arbeitsförderung müssten zukünftig längerfristige Förderungen zur (abschlussbezogenen) Qualifizierung wie auch Angebote zur Sozialen Teilhabe als Vorbereitung und in Ergänzung zur Erwerbsarbeit bereitgestellt werden. Der Paritätische spricht sich für den Aufbau eines Sozialen Arbeitsmarkts aus, indem diejenigen Langzeitarbeitslosen einen geförderten

sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz erhalten können, die ansonsten auf absehbare Zeit keinerlei Beschäftigungschancen haben.

Im Entwurf des 5. Armuts- und Reichtumsberichts wird auf den Umstand hingewiesen, dass atypisch Beschäftigte sehr viel häufiger als Normalbeschäftigte Niedriglöhne erhalten, die mit einem erhöhten Armutsrisiko einhergehen. Das erhaltene, niedrige Lohnniveau ist auch das Resultat einer häufig auftretenden Lohnbenachteiligung von atypisch Beschäftigten (insbesondere geringfügig Beschäftigte und Leiharbeiter/-innen) gegenüber Normalbeschäftigten. Atypische Beschäftigung ist in vielen Fällen keine Brücke in ein Normalarbeitsverhältnis. Vielmehr sind atypisch Beschäftigte vom Risiko einer Erosion ihrer beruflichen Qualifikation und von damit verbundenen (langfristigen) Beschäftigungs- und Verdienstrisiken betroffen. Gesundheitliche Belastungen und berufliche Unsicherheiten treten verstärkt auf und belasten die atypisch Beschäftigten. Nach Auffassung des Paritätischen ist es aus arbeitsmarktpolitischen, sozialpolitischen und gleichstellungspolitischen Gründen gerechtfertigt, bestimmte Formen der atypischen Beschäftigung – hier v. a. die geringfügige Beschäftigung, die Leiharbeit und die befristete Beschäftigung – neu zu ordnen und zu begrenzen. So spricht sich der Paritätische dafür aus, Minijobs umfassender als bisher in die Sozialversicherung und in das Steuersystem einzubeziehen, um die soziale Absicherung der Beschäftigten zu verbessern und ungerechtfertigte Kostenvorteile der Unternehmen im untersten Einkommens- und Stundenbereich abzubauen. Die finanziellen Anreize für Arbeitgeber sollen steigen, damit sie die Arbeitszeit aufstocken und mehr reguläre Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse anbieten. Für die Zeitarbeit fordert der Verband das Prinzip des Equal Pay ab dem ersten Einsatztag ohne Ausnahme gesetzlich festzuschreiben. Hiermit wird dem Gerechtigkeitsgedanken Folge geleistet, dass Arbeitnehmer/-innen für die gleiche Arbeitsleistung gleich vergütet werden und gleiche Arbeitsbedingungen erhalten sollen.

Die bestehende Praxis ungleicher Arbeitsbedingungen und geringerer Entlohnung zulasten der Leiharbeiter/-innen ist zu beenden und Zeitarbeit auf ihre Kernfunktion zurückzuführen, Auftragsspitzen und Arbeitsausfälle abzufangen. In einer Zeit, da mehr als 40 Prozent der Neueinstellungen (ohne Ausbildungsverträge) befristet erfolgen und ein Großteil der betroffenen Arbeitnehmer/-innen mit den negativen Folgen einer geringen Arbeitsplatzsicherheit, geringerer Arbeitszufriedenheit und höheren psychischen Belastungen zu tun hat, spricht sich der Paritätische dafür aus, die sachgrundlose Befristung abzuschaffen.

Grundsätzlich darf die Dimension des Problems nicht unterschätzt werden: Wer hierzulande arbeitslos wird oder bleibt, ist nicht vor Armut geschützt – sondern im Gegenteil besonders hart von Armut betroffen. Arbeitslose bilden mit einem Anteil von 57,6 % die größte Gruppe der von Armut betroffenen Menschen. Arbeitslosigkeit gehört damit zu den wesentlichen Risiken und Ursachen für Armut in Deutschland. Bei der größten Gruppe der Arbeitslosen, nämlich denjenigen, die Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV) beziehen, ist die ökonomische Deprivation besonders ausgeprägt; ihre Armutsquote liegt bei 84 %.<sup>29</sup>

Im Vergleich mit anderen EU-Ländern sind Arbeitslose hierzulande überproportional häufig mit Armut konfrontiert. Deutschland führt die europaweite Statistik im negativen Sinne an. Selbst in den durch die Finanzkrise wirtschaftlich stark geschwächten südeuropäischen Ländern ist das Armutsrisiko von Erwerbslosen weitaus geringer.<sup>30</sup>

Dass Arbeitslosigkeit mit Armut einhergeht, ist ein hausgemachtes Problem. Ursächlich dafür ist die Ausgestaltung sozialer Sicherung bei Arbeitslosigkeit. Die Arbeitsmarktreformen der sog. Hartz-Gesetze zielten auf eine „aktivierende Arbeitsmarktpolitik“. Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I und die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden danach ausgerichtet, dass für Arbeitslose ein möglichst großer finanzieller Anreiz – oder anders gesagt – Druck besteht, eine Arbeitsstelle auch (weit) unterhalb ihrer bisherigen Verdienstmöglichkeiten, Qualifikation und des berufsbezogenen Status anzunehmen. Ihre prekäre materielle Situation wirkt sich in vielerlei Hinsicht belastend und einschränkend auf das Leben arbeitsloser Menschen und ihrer Familien aus. Das gilt vor allem für Arbeitslose, die mit Hartz-IV-Leistungen auskommen müssen. Nach Befragungen unter Hartz-IV-Beziehern geben nahezu alle Betroffenen an, dass ihr derzeitiges Leben durch finanziellen und materiellen Mangel belastet ist.<sup>31</sup> Schon die Grundversorgung (Essen, Kleiden, Wohnen) ist nicht sicher abgedeckt. Bestimmte Dinge können nicht angeschafft werden, die in unserer Gesellschaft für einen angemessenen Lebensstandard als besonders wichtig eingeschätzt werden.<sup>32</sup> 40 % der Hartz-IV-Bezieher können sich z.B. zuzahlungspflichtige medizinische Behandlungen, wie den Zahnersatz oder eine Brille, nicht leisten.<sup>33</sup> Regelmäßig

---

29 Beste, Jonas / Bethmann, Arne / Gundert, Stefanie: Materielle und soziale Lage der ALG II-Empfänger. IAB-Kurzbericht Nr. 24/2014, Nürnberg.

30 IAQ-Pressemitteilung vom 05.11.2014: Ohne Job arm. Risiko in Deutschland am höchsten; <http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/presse/2014/141105.php> (zuletzt aufgerufen am: 03.01.2017).

31 Dörre, Klaus / Scherschel, Karin / Booth Melanie / Haubner Tina / Marquardsen, Kai / Schierhorn, Karen: "Bewährungsproben für die Unterschicht? Soziale Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2013, S. 291

32 Beste, Jonas et al.; a.a.O.

33 Beste, Jonas et al; a.a.O.

treten Versorgungslücken bei Winterbekleidung für Familien auf, die nicht in ausreichendem Maße angeschafft werden kann.<sup>34</sup> Es kommt immer wieder vor, dass die Menschen Einschränkungen bei ihrer Ernährung machen müssen, und z. B. Ende eines Monats die Menge oder Qualität ihrer Nahrung reduzieren.<sup>35</sup> Nicht ohne Schamgefühle weichen dann manche auf das Angebot der Tafeln aus. Unerwartete Ausgaben (z. B. eine defekte Waschmaschine) führen in der Mehrheit der Familien mangels finanzieller Auffangmöglichkeiten zu sofortigen Problemen. Starke Einschränkungen gibt es bei all den Aktivitäten, die soziale und kulturelle Teilhabe, also ein halbwegs normales Leben in der Gemeinschaft, erlauben würde. In vielen Familien fehlt ein Computer.<sup>36</sup> Viele Kommunen legen die von ihnen geforderte Übernahme der Mietkosten so eng und unangepasst an die aktuelle Lage auf dem Wohnungsmarkt aus, dass die Leistungsberechtigten große Mühe haben, überhaupt eine Mietwohnung zu finden und sich letztlich mit schwierigen Wohnverhältnissen zurechtfinden müssen. Mehr als drei Viertel aller Kinder im Hartz-IV-Bezug leben in Haushalten, die sich keine einwöchige Urlaubsreise leisten können. In nicht unerheblichem Maße drücken Sanktionen Leistungsberechtigte weiter unter das Existenzminimum.

Materiell noch schlechter gestellt ist ein nicht unerheblicher Teil von Menschen, die unter Armutsbedingungen leben, aber die ihnen zustehenden Sozialleistungen nicht in Anspruch nehmen (verdeckte Armut). Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung macht ungefähr jede(r) Dritte ihren/seinen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung nicht geltend.<sup>37</sup> Weil die Betroffenen von einem Einkommen leben, das noch unterhalb des Grundsicherungsniveaus angesiedelt ist und auch auf kein nennenswertes Vermögen zurückgreifen können, ist davon auszugehen, dass ihr Leben von noch stärkeren materiellen Einschränkungen belastet ist als das von Hartz-IV-Beziehenden.

Anzuerkennen ist indes, dass die Bundesregierung erhebliche Anstrengungen unternimmt, um geflüchtete Menschen in den Arbeitsmarkt integrieren zu helfen. Im Grundsatz begrüßt der Paritätische die massive Ausweitung der Integrationskurse und berufsbezogenen Sprachkurse als notwendige Grundlage für die berufliche und gesellschaftliche Integration geflüchteter Menschen wie auch die aktuellen Akzente in der Arbeitsmarktförderung zur Stärkung der beruflichen Erstausbildung und berufsbegleitenden Qualifizierung. Als weiterhin hoch problematisch und im

---

34 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.): Acht Jahre Grundsicherung. Nürnberg: Bertelsmann-Verlag, 2013, 68.

35 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.) a.a.O., 64.

36 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.) a.a.O., 68.

37 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.): Acht Jahre Grundsicherung, Nürnberg: Bertelsmann-Verlag, 2013, 244.

negativen Sinne folgenreich schätzt es der Verband allerdings ein, dass die Arbeitsmarktpolitik für geflüchtete Menschen weiterhin an dem Kriterium der „guten Bleibeperspektive“ ausgerichtet ist. Das hat zur Folge, dass unter den Asylsuchenden nur solche Flüchtlinge in die Sprach- und Arbeitsmarktförderung einbezogen werden, die aus Herkunftsländern mit einer Anerkennungsquote von über 50 Prozent (derzeit Eritrea, Irak, Iran, Syrien, Somalia) kommen. Auch Asylsuchende aus anderen Ländern – wie etwa aus Afghanistan – werden zu einem großen Teil rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland bleiben. Wenn sie aber über Monate oder sogar Jahre hinweg keine strukturierten Integrationsangebote erhalten, lassen sich die daraus resultierenden Integrationsversäumnisse gar nicht oder nur mit einem großen Aufwand beseitigen. Im Gegenteil: dem systematischen Ausschluss dieser Personengruppen aus dieser Gesellschaft wird der Weg bereitet. Der Paritätische plädiert dafür, die politisch vorgenommene Unterteilung nach einer „guten Bleibeperspektive“ aufzugeben. Es muss zumindest dafür gesorgt werden, dass Flüchtlinge bei länger andauernden Asylverfahren nicht mehr von jeglichen Integrationsangeboten ausgeschlossen bleiben und Zugang zu Sprachförderung und sinnvollen, freiwilligen Beschäftigungsangeboten erhalten.

### **Armut und Arbeitslosigkeit bei Frauen und Alleinerziehenden**

Der Paritätische kritisiert, dass Genderaspekte im Berichtsentwurf nahezu nicht thematisiert werden und die verschiedenen Benachteiligungstatbestände von Frauen nicht systematisch analysiert und keine Abhilfemöglichkeiten aufgezeigt werden. Bis auf einen Vierzeiler auf Seite 306 des Berichtsentwurfs sowie den Verweis auf eine geplante Maßnahme zur Überwindung des Gender Pay Gaps bleiben Genderaspekte weitgehend aus dem Bericht ausgeblendet. Vollends bemerkenswert ist, dass weder der vorliegende Gleichstellungsbericht der Bundesregierung noch der für 2017 in Vorbereitung befindliche Gleichstellungsbericht überhaupt nur Erwähnung finden. Frauen sind nicht nur mit einer Armutsquote von 16,3 % überdurchschnittlich von Armut betroffen, das Ausmaß ihrer Armutsbetroffenheit ist auch seit 2011 kontinuierlich gewachsen.

Auf ein offenkundig fehlendes Problembewusstsein verweist, dass der Berichtsentwurf bezüglich überwiegend von Frauen wahrgenommener Ausbildungsberufe zwar feststellt, dass die Vergütung von Frauen dabei „ca. um ein Viertel unter dem durchschnittlichen Bruttoeinkommen von Berufsfachkräften“ liege, Tätigkeiten „z.B. als Arzt- und Praxishilfen“ Frauen aber „verlässliche

Arbeitsmarktperspektiven im Ausbildungsberuf mit geringer Arbeitslosigkeit bieten“<sup>38</sup> würden.

In seiner Dramatik nicht angemessen dargestellt ist die Armutsbetroffenheit von Alleinerziehenden. Mittlerweile wachsen mehr als zwei Millionen Kinder in Haushalten von alleinerziehenden Elternteilen auf<sup>39</sup>. Der Großteil davon sind Mütter (90 Prozent) mit einem Kind oder mehreren Kindern, die durch Scheidung, Trennung oder Tod des Partners in dieser Familienform leben. Insgesamt ist mehr als jede fünfte Familie eine Einelternfamilie – mit steigender Tendenz. Angesichts einer hohen Scheidungsrate und der gesellschaftlichen Pluralisierung von Familienformen ist diese hohe Anzahl von alleinerziehenden Frauen keine Überraschung.

Da aber das Risiko, in Armut zu geraten, stark von der Familienform abhängt, in der Kinder aufwachsen und in welcher der Alltag organisiert wird, besteht hier dringender Handlungsbedarf. Vor allem dann, wenn die Armutsquote (Mikrozensus) so kontinuierlich ansteigt wie die der Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern in den letzten Jahren. Die Hälfte aller in Armut lebenden Kinder wächst bei Alleinerziehenden auf. Im Vergleich: Lag das Risiko, in Einkommensarmut zu geraten, bei Alleinerziehenden im Jahr 2005 noch bei 39,3 Prozent, lag es im Jahr 2015 bei 43,8 Prozent<sup>40</sup>. Bei Paarfamilien liegt das Armutsrisiko in Abhängigkeit von der Anzahl der im Haushalt lebenden Kinder derzeit zwischen 9,6 Prozent (bei zwei Erwachsenen mit einem Kind) und 24,6 Prozent (bei zwei Erwachsenen mit drei oder mehr Kindern)<sup>41</sup>. Im Gegensatz zur Armutsquote der Alleinerziehenden ist die Quote bei Paarfamilien in den Jahren zwischen 2005 und 2014 jedoch gesunken, 2005 betrug sie noch zwischen 11,6 und 26,3 Prozent<sup>42</sup>.

Bemerkenswert ist hier, dass die Armutsquote der Alleinerziehenden steigt, obwohl ihre Erwerbstätigenquote seit Jahren zunimmt<sup>43</sup>. Das heißt: Arbeit schützt nicht unbedingt vor Armut. Als Ursachen dafür können Beschäftigungen im Niedriglohnsektor oder in instabilen oder befristeten Arbeitsverhältnissen in den sogenannten frauentypischen Branchen, bspw. in der Dienstleistungsbranche und im

---

<sup>38</sup> BMAS 2016, 306.

<sup>39</sup> Statistisches Bundesamt: Wie leben Kinder in Deutschland? Wiesbaden 2011, 9.

<sup>40</sup> Ergebnisse des Mikrozensus:

[https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialberichterstattung/Tabellen/06AGQ\\_ZVBM\\_Haushaltstyp.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialberichterstattung/Tabellen/06AGQ_ZVBM_Haushaltstyp.html) (zuletzt aufgerufen am: 03.01.2017).

<sup>41</sup> Ergebnisse des Mikrozensus; BT-Drs. 17/14518, S. 9.

<sup>42</sup> Ergebnisse des Mikrozensus, a.a.O.

<sup>43</sup> Lenze, Anne: Alleinerziehende unter Druck, Berlin, 2015, S 20.

Pflegebereich, und den damit einhergehenden geringen Löhnen identifiziert werden<sup>44</sup>.

Dies kann jedoch nicht die einzige Antwort auf die Frage sein, warum Alleinerziehende und ihre Kinder überproportional häufig in Armut leben. Neben der Situation auf dem Arbeitsmarkt als Frau und Mutter wirken sich auch die steigenden Kosten nach einer Trennung oder Scheidung, fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten sowie die unzureichende Ausgestaltung monetärer familienpolitischer Leistungen für Alleinerziehende auf die Einkommensverhältnisse aus.

In der Regel ist es das Zusammenspiel dieser Faktoren, das zu Armut führt. Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen für alleinerziehende Eltern müssen auch die gelebten Realitäten und Rollenverteilungen innerhalb der Familien und die Ausgestaltung von Infrastrukturangeboten als Ursache in den Blick genommen werden<sup>45</sup>. Es ist Aufgabe von Politik und Gesellschaft, Alleinerziehende entsprechend ihrer spezifischen Bedarfe besser zu fördern und zu unterstützen.

## **Armut und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen**

In Deutschland liegt die Armutsquote von unter 18-Jährigen 2015 bei 19,7 Prozent, mehr als vier Prozentpunkte über dem Bevölkerungsdurchschnitt. Gemessen am jeweiligen Anteil der Kinder im Bundesgebiet, die auf sogenannte Hartz-IV-Leistungen angewiesen sind, ist die Verteilung von Kinderarmut sehr unterschiedlich. Auf Länderebene reicht die Spanne von 7,2 Prozent in Bayern bis zu 33,2 Prozent in Berlin. Damit lebt jedes dritte Kind unter 15 Jahren in Berlin von Hartz-IV-Leistungen. Auf regionaler Ebene ist diese Diskrepanz sogar noch deutlich größer, einige Regionen können sogar als von Kinderarmut geprägt bezeichnet werden: So liegt bereits in 16 der 402 Kreise und kreisfreien Städte die SGB-II-Betroffenheit von Kindern bei über 30 Prozent<sup>46</sup>. 91 Städte und Kreise weisen eine Quote von 20 Prozent und mehr auf.

Auffallend ist dabei, dass es in unserer Gesellschaft immer weniger Möglichkeiten gibt, unabhängig von Einkommen Verwirklichungschancen zu realisieren. Auch die

---

<sup>44</sup> Jaehrling, Karen / Kalina, Thorsten / Mesaros, Leila: Mehr Arbeit, mehr Armut? Ausmaß und Hintergründe der Entkopplung von Erwerbsarbeit und materieller Sicherheit von Alleinerziehenden im Ländervergleich; Köln 2014, S. 343-3704.

<sup>45</sup> Lenze, Anne: 2015, a.a.O., S.10.

<sup>46</sup> Vgl. Armutsschwellen und soziokulturelles Existenzminimum – Berechnungen und Tabellen zum Abstand zwischen SGB-II-Leistungen und der 60-Prozent-Einkommensschwelle in den Regionen. Arbeitspapier des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, 2016.

Wirkungsweisen und Anrechnungslogiken vieler familienbezogener Leistungen tragen dazu bei. Hier ist Politik nicht nur gefordert, über Transferleistungen Einkommensarmut von Familien wirksam zu bekämpfen, sondern auch neue Ansätze und Ideen in der Bekämpfung von Einkommensarmut zu erproben und damit neue Handlungsspielräume zu eröffnen.

Das Recht eines jeden Kindes auf Bildung und Teilhabe wird in Artikel 28 und 29 der UN-KRK festgeschrieben. So sollen Verwirklichungschancen ermöglicht und gewährleistet werden, dass jedes Kind seine Persönlichkeit, seine Begabungen und die geistigen und körperlichen Fähigkeiten voll zur Entfaltung bringen kann. Damit ist Bildung in unserer Gesellschaft eine wichtige Determinante für die Verwirklichung individueller Lebenschancen, von Selbstwirksamkeit sowie der sozialen und kulturellen Teilhabe. Zugleich zeigen aber viele Studien der letzten Jahre, dass der Bildungserfolg und die Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland schon früh maßgeblich von der sozialen Herkunft abhängen<sup>47</sup>.

Ein Scheitern im Schulsystem impliziert oft einen faktischen Ausschluss von Normalarbeitsverhältnissen und damit einer Existenzsicherung unabhängig von Transferleistungen und Armutslagen. Laut der aktuellen Shell-Jugendstudie blicken mehr als die Hälfte der Kinder und Jugendlichen mit niedrigem sozioökonomischem Hintergrund weder optimistisch in die Zukunft noch glauben sie an die Realisierbarkeit ihrer beruflichen Wünsche. Dabei nehmen die Jugendlichen die Schlüsselrolle, die Bildung für ihren weiteren Lebensweg einnimmt, über alle Schichten hinweg durchaus wahr. Diese Jugendlichen sehen für sich aber kaum realisierbare Chancen<sup>48</sup>.

Auch die Zugänge zu sozialer und kultureller Teilhabe, also z.B. zum Mitmachen im Sportverein oder in der Musikschule, sind höchst unterschiedlich vorhanden und deutlich von den zur Verfügung stehenden finanziellen Möglichkeiten der Eltern geprägt. Kinder aus benachteiligten Familien nehmen seltener an außerhäuslichen Aktivitäten teil als Kinder aus Familien, die finanziell besser gestellt sind. Auch zeigt sich, dass diese Angebote vor allem aufgrund der finanziellen Situation oft nicht in Anspruch genommen werden<sup>49</sup>. Das sogenannte Bildungs- und Teilhabepaket (BuT), das Kindern und Jugendlichen mit Sozialgeldanspruch, Kinderzuschlag, Wohngeld

---

<sup>47</sup> Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2014: Bildung in Deutschland 2014. Berlin.

<sup>48</sup> Vgl. Shell Jugendstudie: Zusammenfassung, deutsche Übersetzung; <http://www.shell.de/aboutshell/our-commitment/shell-youth-study-2015/multimedia.html>, Seite 14f., (zuletzt aufgerufen am: 03.01.2017).

<sup>49</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014: 4. Armuts- und Reichtumsbericht. Berlin, S. XVI, 2014.



oder Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz diese Zugänge schaffen soll, erreicht dieses Ziel nicht, da die Inanspruchnahme vielerorts voraussetzungsvoll und bürokratisch und zudem in der Höhe nicht ausreichend ist. Die Bildungshindernisse werden mit dem Bildungs- und Teilhabepaket eher aus- als abgebaut. Dieses Ziel ließe sich sicher eher mit der Verankerung eines Rechtsanspruchs auf Kinder- und Jugendarbeit sowie einer Konkretisierung der Bestimmung eines angemessenen Anteils der Mittel der Kinder- und Jugendhilfe für die Kinder- und Jugendarbeit erreichen<sup>50</sup>.

Im Auftrag des BMAS wurde eine umfassende Evaluation des Bildungs- und Teilhabepakets vorgelegt. Leider finden deren Ergebnisse im Berichtsentwurf nicht die gebührende Berücksichtigung. Aus der Evaluierung geht auch hervor, dass die befragten Leistungsberechtigten die aktuelle Teilhabesituation ihrer Kinder kritisch einschätzen, da nur ein Teil der Teilhabewünsche über das Bildungs- und Teilhabepaket gedeckt wird. Zum Beispiel nützten Sachleistungen nichts, wenn Jugendliche ihre Freizeit mit Familie und Freunden jenseits von Vereinen verbringen würden<sup>51</sup>. Kinder und Jugendliche, haben darüber hinaus auch Interesse an temporär begrenzten, abwechslungsreichen Gruppenaktivitäten, die nicht immer über Mitgliedsbeiträge abzudecken sind. Die Evaluation kommt entsprechend auch zum Schluss, dass es einer über die Bildungs- und Teilhabeleistungen hinausreichenden, koordinierten Kinder- und Jugendarmutspolitik bedarf, um Mechanismen sozialer Ausgrenzung zu vermeiden oder deutlich abzuschwächen, dass es einer Diskussion darüber bedarf, was unter einem Mindestmaß an soziokultureller Teilhabe verstanden wird<sup>52</sup> und das der Betrag von 10 Euro für soziokulturelle Teilhabe zu niedrig ist<sup>53</sup>. Dem Haushaltspanel PASS des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit zufolge haben 2013 gerade mal 12 Prozent der Leistungsberechtigten die Teilhabeleistung in Anspruch genommen<sup>54</sup>.

Dem zweiten Zwischenbericht zufolge entstehen für die Abwicklung des BuT jährlich Bürokratiekosten in Höhe von mehr als 182 Millionen Euro<sup>55</sup>. Um die Kosten in der Umsetzung des BuT (durch Antragserfordernis und Sachleistungsprinzip) zu minimieren, empfehlen die Evaluatoren/-innen die

---

<sup>50</sup> Vgl. Der Paritätische Gesamtverband 2014: Kinder verdienen mehr, Berlin.

<sup>51</sup> Vgl. Bartelheimer, Peter / IAB u.a. 2016: Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Göttingen/Nürnberg, 22.

<sup>52</sup> Vgl. Bartelheimer, Peter / IAB u.a. 2016: Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Göttingen/Nürnberg, 28.

<sup>53</sup> Vgl. Bartelheimer, Peter / IAB u.a. 2016: Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Göttingen/Nürnberg, 41.

<sup>54</sup> Vgl. Bartelheimer, Peter / IAB u.a. 2015: Zweiter Zwischenbericht: Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Göttingen/Nürnberg, 42.

<sup>55</sup> Vgl. Bartelheimer, Peter / IAB u.a. 2015: Zweiter Zwischenbericht: Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Göttingen/Nürnberg, 335.

Inanspruchnahme zu erleichtern, in dem eine BuT-Berechtigung dem Grunde nach ohne gesonderte Antragstellung für alle berechtigten Haushalte eingeführt wird sowie konkludente Antragsverfahren gefördert werden<sup>56</sup>, der Eigenanteil bei der Mittagsverpflegung gestrichen wird<sup>57</sup> und die Lernförderung in dem Sinne breiter gefasst wird, dass sie auch für den Bildungsaufstieg gewährt wird<sup>58</sup>.

Die Evaluatoren/-innen regen ferner an zu prüfen, ob bestehender Bedarf statt durch eine individualisierte Sachleistung durch eine Pauschalierung oder durch die Förderung lokaler Infrastrukturen gedeckt werden könnte. Zwar wird die Zweckbindung von den im Rahmen der Evaluation Befragten für sinnvoll erachtet, das Antragserfordernis und das Sachleistungsprinzip werden aber deutlich kritischer gesehen<sup>59</sup>. Damit enthält die Evaluation auch weitreichende Reformvorschläge.

Aus der Praxis ist ferner bekannt, dass zuvor bestehende Strukturen mit der Einführung des BuT teilweise ersetzt wurden. Vom Bildungs- und Teilhabepaket geht kein Infrastrukturimpuls aus. So bestimmt vielerorts nicht der Bedarf das Angebot, sondern das Angebot den Bedarf. Wenn es keine Mittagsverpflegung gibt, führt das BuT nicht dazu, dass diese eingeführt wird. Wenn die Teilhabeangebote unzureichend sind, ist das BuT kein Werkzeug, dies zu ändern. Insbesondere im ländlichen Raum entsteht die Situation, dass formal zwar ein Anspruch auf Leistungen besteht, dieser aber nicht oder nur unzureichend eingelöst werden kann, schlicht weil es an Angeboten fehlt bzw. weil in Flächenländern zusätzliche Mobilitätskosten entstehen.

Ein besonders Thema ist das des Schulabbruchs (im Berichtsentwurf u.a. auf Seite 569 ff.) In der EU-Strategie 2020 ist vereinbart, die EU-weite Schulabbrecher\_innenquote auf unter 10% zu senken. Der Berichtsentwurf sieht das Ziel mit gerade 9,8 Prozent im Jahr 2015 als „erreicht“ an. Gerade vor dem Hintergrund des Capability-Ansatzes ist das kein zureichender Maßstab. In absoluten Zahlen gibt es derzeit (2015) 6 Mio. Schulabbrecher\_innen. Diese verteilen sich allerdings sehr unterschiedlich auf einzelne Länder. Während bspw. Slowenien lediglich eine Abbrecher\_innenquote von 4,4% hat, ist diese in Spanien mit 21,9% ein vielfaches so hoch. Deutschland liegt mit 9,8% inzwischen dicht unter der 10%-Marke. Allerdings haben sich viele Länder durchaus ambitioniertere Ziele als die

---

<sup>56</sup> Vgl. Bartelheimer, Peter / IAB u.a. 2016: Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Göttingen/Nürnberg, 35.

<sup>57</sup> Vgl. Bartelheimer, Peter / IAB u.a. 2016: Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Göttingen/Nürnberg, 40.

<sup>58</sup> Vgl. Bartelheimer, Peter / IAB u.a. 2016: Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Göttingen/Nürnberg, 42.

<sup>59</sup> Vgl. Bartelheimer, Peter / IAB u.a. 2016: Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Göttingen/Nürnberg, 43.

10%-Durchschnittsmarke gesetzt. Dies gilt für 13 der 28 EU-Länder. Und bisher ist die EU-weite Senkung auch der Quoten auch sehenswert. So betrug 2000 die Abbrecher\_innenquote noch 17,6%, dann im Jahre 2009 hatte sie sich auf 14,4% reduziert und für 2015% wurde sie mit 11% angegeben. Um dies zu erreichen und weiter zu betreiben wurde die Umsetzung in den einzelnen Ländern von der EU analysiert. Sie stellte fest, dass die Umsetzung in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich sei.

Bei einer erfolgreichen Umsetzung wurden folgende Kernelemente erkannt:

- Analyse der Fakten der Ursachen und es Auftretens von Schulabbrüchen
- Abgleich und Kohärenz der Abhilfemaßnahmen
- Bereichsübergreifende Zusammenarbeit zum Abbau der Abbrüche
- Breit gefächerte Herangehensweise

Allerdings sind in vielen Ländern die politischen Konzepte nicht wirksam und nicht zielgerichtet. Hierfür gibt die Kommission die Empfehlung, dass viele Politikbereiche für eine wirksame Umsetzung mit einbezogen werden müssen. Dies sind z.B. Soziales, Jugend, Familie, Gesundheit, Kommunale Dienstleistungen, Beschäftigung und Bildung, Kulturelle Bildung, Zusammenarbeit mit Unternehmen der Wirtschaft und mit dem Sport. Auch sei keine globale Lösung möglich, doch es gibt weitere Empfehlungen. So sollen an erster Stelle die Ursachen der Schulabbrüche ermittelt werden. Diese sollen auch unter dem Aspekt des lebenslangen Lernens bekämpft werden (den Menschen auch eine 2. und 3. Chance geben). Es soll von der Einzelmaßnahme bis zu ein landesweiten Strategie eine Umsetzung erfolgen. Das Thema der Verflechtung der verschiedenen Politikfelde hierzu erfolgen. Lokal müssen alle betroffene3nen Akteure jeweils eingebunden werden. Es muss für systematische und stringente Politikmaßnahmen eine Zuständigkeit festgelegt sein. Die Umsetzung ist auf die Wirksamkeit wissenschaftlich zu begleiten und ggf. gegenzusteuern. Im Art. 165 (AEUV) ist die Zusammenarbeit zur Förderung und Entwicklung hochstehender Bildung festgelegt. Darin haben sich die Mitgliedstaaten (auch) verpflichtet eine nationale Strategie zur Reduktion der Schulabbrecher\_innenquoten durch Prävention, Intervention und Kompensationsmaßnahmen zu entwickeln und umzusetzen.

Deutschland hat bereits signalisiert, keine großen Anstrengungen mehr zu unternehmen, da es die Zielmarke von 10% bereits erreicht habe. Dass da noch viele Möglichkeiten bestehen zeigen Länder wie Slowenien 4,4%, Polen mit 5,3% und auch der Schweiz mit lediglich 5,1% (die sich freiwillig der Maßnahme unterworfen hat). Diese Länder sind weiter als Deutschland. Die Niederlande liegen derzeit bei

einer Schulabbrecherquote von 8,2%, Schweden liegt bei 7,0% und Österreich bei 7,3%.

## **Armut im Alter und bei Erwerbsminderung**

Armut im Alter ist ein wachsendes, kein zu vernachlässigendes Problem. Und es ist auch statistisch greifbar: Die Armutsquote von Rentner/-innen und Pensionäre/Pensionärinnen nach Daten der Amtlichen Sozialberichterstattung 2015 (Mikrozensus) mit 15,9 Prozent über dem Durchschnitt. Dazu waren im Dezember 2015 mehr als 536.121 Menschen allein auf Grundsicherung im Alter angewiesen – mehr als jemals zuvor.

Die Grundsicherung, die ausdrücklich als Hilfe in vorübergehenden Notlagen konzipiert wurde, markiert den engen Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit der Betroffenen über die nächsten zehn, zwanzig oder dreißig Jahre. Das betrifft immer mehr Menschen. Schon heute ist abzusehen, dass die Zahl der von Armut im Alter betroffenen Menschen in den nächsten Jahren noch deutlich zunehmen wird. Da die Ansprüche im Alter entscheidend von den Vorleistungen abhängen, die bis zum Eintritt in den Ruhestand angesammelt wurden, ist die Entwicklung sehr gut kalkulierbar. Wir wissen deshalb: Altersarmut droht künftig immer mehr älteren Menschen.

Das 1989 verabschiedete, aber erst 1992 in Kraft getretene Rentenreformgesetz war der Einstieg in den Ausstieg aus der Lebensstandardsicherung. Mit der 1992 eingeführten Nettolohnanpassung wurde der Anstieg der Beiträge gemildert, indem geringere Erhöhungen der Beiträge durch geringere Leistungserhöhungen erkaufte wurden. Zudem wurde die Altersgrenze auf 65 Jahre erhöht und Abschläge für einen vorzeitigen Renteneintritt eingeführt. Mit dem Altersvermögensgesetz und dem Altersvermögensanpassungsgesetz wurde 2001 eine neue kapitalgedeckte Altersvorsorge eingeführt (Riester-Rente), die einen Teil der bisher umlagefinanzierten Leistungen ablösen sollte und privatisierte. Mit der Jahrtausendwende kam es darüber hinaus zu einer ganzen Reihe von Rentenreformschritten<sup>60</sup> und damit einhergehend zu Leistungsverschlechterungen. Im Ergebnis befindet sich das Rentenniveau seitdem im nahezu ungebrochenen Sinkflug. Dieser wird sich künftig fortsetzen. So sank das Nettostandardrentenniveau vor Steuern (die wegen der schrittweisen Einführung der nachgelagerten

---

<sup>60</sup> Alterseinkünftegesetz (2004), RV-Nachhaltigkeitsgesetz (2004), RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz (2007), Leistungskürzungen bei den Versicherungsbeiträgen für ALG-II-Leistungsbezieher (2006), Ausbau der Riester-Förderung durch die Kinderzulage und die Einführung der beitragsfreien Entgeltumwandlung (2007).

Besteuerung nicht mehr pauschal berechnet werden können) von 52,6 Prozent im Jahr 2001 auf 47,1 Prozent im Jahr 2015. Bis zum Jahr 2030 wird dieses Rentenniveau auf bis zu 43 Prozent, dem derzeitigen Mindestsicherungsniveau, abgesunken sein. Die Netto-Standardrente von dann 43 Prozent erhält aber auch nur derjenige, der 45 Versicherungsjahre – die sog. Standardrente, die heute längst kein Standard mehr ist – in seiner „Rentenbiographie“ vorweisen kann. Die Steuerpflicht für die übrig bleibenden Leistungen durch die nachgelagerte Besteuerung schmälert die individuellen Erträge zusätzlich. Mit dem Alterseinkünftegesetz 2005 wurde der schrittweise Übergang zur nachgelagerten Besteuerung beschlossen: Bis 2025 werden die Beiträge zur Rentenversicherung schrittweise steuerfrei gestellt, umgekehrt werden die ausgezahlten Renten künftig anteilig immer stärker besteuert, bis sie ab 2040 dann vollständig zu versteuern sind.

Wie gravierend allein die 2003 und 2005 eingeführten Nachhaltigkeits- und Riester-Faktoren auf die Ansprüche wirken, hat die Bundesregierung zum Jahresende 2015 auf eine Frage des Rentenexperten der LINKEN, Matthias W. Birkwald, errechnet<sup>61</sup>: Seit 2003 sind die Rentenerhöhungen 4,4 Prozent hinter der Lohnentwicklung zurückgeblieben. Bis 2029 werden es zusätzlich nochmal weitere acht Prozentpunkte sein. Für einen Durchschnittsverdiener mit 45 Beitragsjahren entspräche das einem Wertverlust von 2.939 Euro im Jahr.

Das Armutsrisiko von Frauen im Alter ist besonders hoch. Das Alterssicherungssystem reproduziert hier ungleiche Erwerbschancen aus dem Erwerbsleben. Ein Blick auf die Einkommenssituation zeigt dabei, wie deutlich die Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern im Alter ausfallen. In der Rentenversicherung erhalten Frauen in Westdeutschland im Durchschnitt 566 Euro Altersrente – das ist nur gut halb so viel, wie Männer in Westdeutschland mit durchschnittlich 1.022 Euro monatlich an Rente erhalten. In Ostdeutschland erhalten Frauen aufgrund der im Schnitt längeren Erwerbsbeteiligung 824 Euro an Rente, Männer dagegen 1.111 Euro. Mehr als 70 Prozent der Rentnerinnen erhält weniger Rente, als ein Ein-Personen-Haushalt durchschnittlich an Sozialleistungsansprüchen hat. Die Rente bildet zwar nur einen – aber dafür wesentlichen! – Bestandteil der gesamten Einkommensbestandteile. Ein Blick auf das Gesamtbild der unterschiedlichen Einkommenssituationen zwischen Männern und Frauen führt aber zu keinem günstigeren Ergebnis, im Gegenteil. So liegt der sog. Gender Pension Gap, die Lücke zwischen den Alterssicherungseinkommen von Männern und Frauen – nach letzten Zahlen des BMFSFJ bei fast 60 Prozent. Eine aktuelle Studie des

---

<sup>61</sup> BT-DRS 18/1489, S. 18

European Institute for Gender Equality<sup>62</sup> sieht Deutschland auf dem letzten Platz bei der Gleichheit der Alterssicherungseinkommen in Europa.

Die ungleichen Einkommen im Alter sind auch eine Folge geringerer Löhne von Frauen im Erwerbsleben. Der Niedriglohnsektor in Deutschland wird zu fast zwei Dritteln von Frauen dominiert. Etwa ein Drittel aller Arbeitnehmerinnen erzielt nur ein Einkommen im Niedriglohnbereich. Diese niedrigen Einkommen spiegeln sich in geringen Rentenansprüchen wider. Zwar erkennt die Rentenversicherung Zeiten der Erziehung von Kindern oder der Pflege Angehöriger in begrenztem Umfang an. Regelmäßig reichen diese Ansprüche jedoch nicht aus, um durch dieses Engagement verursachte Einkommensverluste vollständig zu kompensieren. Weitere Effekte verstärken die ungleichen Ausgangsbedingungen für das Erwerben auskömmlicher Leistungsansprüche zusätzlich. So führt die beschlossene Absenkung des Rentenniveaus dazu, dass betriebliche und private Altersvorsorge an Relevanz gewinnen. Viele Frauen mit geringen Einkommen verfügen nicht über eine durch den Arbeitgeber zusätzlich geförderte Möglichkeit einer betrieblichen Altersvorsorge.

Ältere Menschen mit geringen Einkommen sind von der wachsenden Wohnungsnot, gerade in urbanen Regionen, besonders stark betroffen. In ihrer Lebenssituation befinden sie sich im Zangengriff von rasch steigenden Miet- und Nebenkosten und gleichzeitig stetig sinkendem Rentenniveau. Ein Wohnungswechsel innerhalb der Nachbarschaft scheitert häufig an den überproportional gestiegenen Mietkosten bei Neuverträgen, die eine große, aber nur zum kleinen Teil genutzte Wohnung mit Altmietvertrag immer noch günstiger machen als eine kleinere Wohnung mit neuem Mietvertrag. Für ältere Arme gibt es kaum eine Möglichkeit, damit umzugehen. Das ist einer der Gründe, warum wir alle das Bild von älteren, gepflegt aussehenden Menschen kennen, die Parks und Mülltonnen auf der Suche nach Leergut durchstreifen, um sich zusätzlich ein wenn auch noch so geringes Zusatzeinkommen zu verschaffen. Oft bleibt dennoch nur, sich im Alter völlig aus dem gewohnten Umfeld zurückzuziehen und in billigere Gegenden umzuziehen. Dort ist jedoch die Infrastruktur häufig viel schlechter ausgebaut. Wenn Busse nur einmal täglich in die nächste Stadt oder zurück fahren, schrumpft der Lebensraum älterer und armer Menschen auf ein Minimum zusammen. Daraus folgt häufig eine Kaskade von sozialen Folgeproblemen, die die Teilhabemöglichkeiten der Betroffenen dramatisch einschränken.

Jeder ahnt, dass das Problem der sozialen Isolation im Alter weit größer ist, als man es sich eingestehen möchte. Und Armut verstärkt dieses Problem exponentiell.

---

<sup>62</sup> Javad, Susan 2015: Alterssicherung in Deutschland: Negative Bilanz – besonders für Frauen. Equal Society Brief der FES. Berlin.

Wenig empathisch ist allerdings der Umgang des Gesetzgebers mit dieser Problematik: Während das bis Ende 2004 geltende Bundessozialhilfegesetz noch die Weihnachtsbeihilfe kannte, die häufig über 60 Euro betrug und älteren Sozialhilfeempfängern, auch in Heimen, die Möglichkeit eröffnete, kleine Geschenke für Angehörige zu kaufen und sich Würde und Teilhabe zumindest in bescheidenem Rahmen erhalten zu helfen, wurde diese Leistung ersatzlos gestrichen.

Auch in der Wohnungslosenhilfe ist die Gruppe der älteren, wohnungslosen Menschen groß. Oft sind diese älteren Menschen für Hilfsangebote besonders schwer zu erreichen. Ihr Leben ist „häufig durch langjährige (im Schnitt mehr als fünf Jahre) Wohnungslosigkeit und den überwiegenden Aufenthalt auf der Straße geprägt. Das Zusammenfallen von Alterung und besonderen sozialen Schwierigkeiten (fehlende Wohnung, Armut, Isolation, Krankheiten, gelegentliche Verwirrheitszustände bis hin zu psychischen Erkrankungen u.v.m.) bewirkt eine Vielzahl von Beeinträchtigungen“<sup>63</sup>. Noch stärker als arme ältere Menschen sind Menschen, die zusätzlich von Wohnungslosigkeit betroffen sind, kaum in der Position, ihre Ansprüche auf Sozialleistungen einzulösen, zu hoch sind die Barrieren dafür.

Alter und Krankheit sind nicht zwangsläufig verbunden. „Mehr gesunde Jahre in einem längeren Leben“<sup>64</sup> erleben schon heute viele Ältere. Immer mehr älteren Menschen bleibt das jedoch gleichzeitig verwehrt. Ältere Menschen, die arm sind, erkranken häufig deutlich schwerer und leben deutlich kürzer als ältere Menschen mit gesichertem Einkommen. „Im Vordergrund stehen dabei Herz-Kreislaufkrankheiten, Stoffwechselkrankheiten, Muskel- und Skelettkrankheiten sowie bösartige Neubildungen (Tumore). Charakteristisch ist dabei das gleichzeitige Vorliegen mehrerer Gesundheitsstörungen oder Krankheiten (Multimorbidität)“<sup>65</sup>. Viele Heil- und Hilfsmittel, aber vor allem auch viele Arzneimittel sind dabei nur gegen Zuzahlungen erhältlich oder – wie die nichtverschreibungspflichtigen Arzneimittel – ohnehin vollständig selbst zu zahlen. Bei vielen älteren Menschen kommen dabei leicht 50, 60 und mehr Euro monatlich zusammen: Beträge, die sie eben nicht nebenher finanzieren können, selbst wenn sie alle zur Verfügung stehenden Sozialleistungen in Anspruch nehmen (was oft genug wegen bürokratischer oder räumlicher Barrieren nicht möglich ist). Dabei bilden materielle Defizite nur einen Teil

---

<sup>63</sup> Neubacher, Ursula: Rentner auf der Straße. In: Richter, Antje / Bunzendahl, Iris / Altgeld, Thomas (Hrsg.): Dünne Rente – dicke Probleme. Frankfurt am Main, S. 229.

<sup>64</sup> Rosenbrock, Rolf 2013: Rede auf dem Tag der Volkssolidarität 2013 in Potsdam. Manuskript. Im Internet: [www.volkssolidaritaet.de](http://www.volkssolidaritaet.de) (zuletzt aufgerufen am: 28.12.2016).

<sup>65</sup> Mnich, Ecva / Grosse Frie, Kristin / von dem Knesebeck, Olaf 2012: Alter, Armut und Gesundheit – individuelle und gesellschaftliche Perspektiven. In: Richter, Antje / Bunzendahl, Iris / Altgeld, Thomas (Hrsg.): Dünne Rente – dicke Probleme. Frankfurt am Main, S. 29.

des Problems. Psychosoziale Faktoren wie soziale Isolation, durch Einkommensarmut erzeugter Stress, mangelndes Selbstwertgefühl und anderes mehr tragen ebenfalls dazu bei, dass die Gesundheitsrisiken älterer Menschen besonders hoch sind. Nicht selten entwickelt sich dabei ein Teufelskreis aus gesundheitlichen Problemen, sozialer Isolation und mangelnder gesundheitlicher Versorgung, die dann nicht selten in Erkrankungen wie „offenen Beinen“ (ulcus cruris), Unterschenkel-Geschwüren, münden, die zu erheblichen Schmerzen beim Gehen und Stehen führen, die Mobilität der Menschen einschränken und dadurch zusätzlich den Radius der Betroffenen einschränken.

Die durchschnittliche Höhe der Erwerbsminderungsrenten ist in den vergangenen Jahren deutlich gesunken. Betrug die durchschnittliche Erwerbsminderungsrente von Männern in Westdeutschland im Jahr 2000 noch 780 Euro (Frauen: 602 Euro), so waren es 2014 nur noch 659 Euro (Frauen: 594 Euro). Männer in Ostdeutschland hatten 2000 eine durchschnittliche Erwerbsminderungsrente von 687 Euro (Frauen: 666 Euro). 2014 haben Männer in Ostdeutschland eine durchschnittliche Erwerbsminderungsrente von 603 Euro (Frauen: 662 Euro)<sup>66</sup>. Viele Erwerbsminderungsrentner verfügen nicht über ergänzende Einkommen, oder diese sind – eben wegen der Erwerbsunfähigkeit – nur sehr gering. Ohnehin werden solche Einkommen vollständig auf die Grundsicherung angerechnet, unabhängig davon, ob man freiwillig vorgesorgt oder dies unterlassen hat. Die Einkommen reichen deshalb hinten und vorne nicht. Zum Vergleich: Die sog. Armutrisikoschwelle, die tatsächlich eine Armutsschwelle ist, lag im Bundesdurchschnitt 2014 bei 917 Euro. Der durchschnittliche, allein lebende Erwerbsgeminderte ist dementsprechend arm.

Die Zahl der Erwerbsgeminderten unter 65 Jahren, die nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind, liegt im Jahr 2015 bei 501 887 Personen. Elf Jahre zuvor, im Jahr 2003, waren es demgegenüber „nur“ 181.097<sup>67</sup>. Trotz dieses rasanten Anstiegs der Hilfebedürftigkeit unter den Erwerbsgeminderten ist es nur ein Teil der Betroffenen, die leistungsbedürftig werden. Der größte Teil profitiert von anderen Einkommen, etwa von der Versorgung der Ehepartner, die aus ihrem Einkommen mit für ihre Partner einstehen. Das reicht aber offenbar immer weniger aus: 2003 waren nur 4,1 Prozent der Erwerbsminderungsrentner auf aufstockende Grundsicherungsleistungen angewiesen. 2013 waren es bereits 13,6 Prozent. Dass sich ihr Anteil innerhalb von einem Jahrzehnt mehr als verdreifacht hat, ist ein Alarmsignal.

---

<sup>66</sup> Deutsche Rentenversicherung Bund: Rentenversicherung in Zahlen (jährlich, zuletzt 2016).

<sup>67</sup> [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/04/PD16\\_136\\_221.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/04/PD16_136_221.html)



Während häufig ein „Missbrauch“ sozialer Leistungen diskutiert wird, bleibt ein sehr viel größeres soziales Problem meist unbeachtet: die Nichtinanspruchnahme sozialer Leistungen. Viele hunderttausende Menschen in Deutschland haben Anspruch auf Sozialleistungen, ohne diesen geltend zu machen. Sie tauchen in den öffentlichen Statistiken nicht auf: Die im Dunkeln sieht man nicht. Die Ursachen dafür sind vielfältig: Stolz, Scham, die Angst vor einem Unterhaltsrückgriff auf Angehörige, mangelnde Informationen und vieles andere mehr kann dazu beitragen, dass solche Leistungen nicht beansprucht werden, obwohl die Betroffenen sie bitter nötig hätten. Obwohl die Empirie zu verdeckter Armut naturgemäß gering ist, wird in der Forschung davon ausgegangen, „dass insbesondere alleinstehende Frauen, Paarhaushalte mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand sowie Altenhaushalte (der Haushaltsvorstand ist 65 Jahre oder älter) ihnen zustehende Hilfe nicht in Anspruch nehmen“<sup>68</sup>. Dabei handelt es sich nicht nur um kleine Gruppen, im Gegenteil. Verschiedene Forschungsarbeiten auf unterschiedlichen Datengrundlagen verweisen übereinstimmend auf eine Nichtinanspruchnahmequote von Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern II (Hartz-IV) und XII (Sozialhilfe) in Höhe von etwa 40 Prozent<sup>69</sup>: Zwei von fünf Berechtigten nehmen ihre Ansprüche gar nicht wahr. Das zeigt: „Missbrauch“ von Sozialleistungen ist kein Problem, viel eher die mangelnde Beanspruchung von Hilfen – und vor allem die sehend hingegenommene Entwicklung, die droht, Armut im Alter zum Schicksal immer größerer Personengruppen werden zu lassen.

## **Armut und Pflege**

Im Entwurf des 5. Armuts- und Reichtumsberichts wird unter IV 2.2 - Pflegebedürftigkeit – festgestellt, dass „niedrigere“ Einkommens- und Bildungsschichten eher die Pflege zu Hause selber übernehmen. Nicht thematisiert wird, dass dies nicht nur geschieht, weil professionelle Pflege immer auch mit einem Eigenanteil bezahlt werden muss, sondern, dass in vielen Fällen das "Pflegegeld" zur Aufstockung des Einkommens genutzt wird.

Auf Seite 442 des Berichtsentwurfs werden die Vorteile des Pflegestärkungsgesetzes II aufgezählt. Dazu soll auch der einrichtungseinheitliche Eigenanteil in Heimen zählen. Gerade für den Pflegegrad II ist die jedoch ein erheblicher finanzieller Nachteil. Vergleicht man diese Einstufung mit der Pflegestufe I (heute), dann müssen diese Personen einen höheren Eigenanteil zahlen und bekommen sogar noch

---

<sup>68</sup> Becker, Irene 2007: Verdeckte Armut in Deutschland. Ausmaß und Ursachen. Fachforum der Friedrich-Ebert-Stiftung No. 2/2017, Berlin, S. 10.

<sup>69</sup> Becker, Irene 2015: Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau. Arbeitspapier 309 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, S. 10.

weniger Leistungen aus der Pflegeversicherung, das macht zusammen ca. 500 Euro mehr Kosten.

Auf S. 443 geht es um die Dynamisierung der Pflegeversicherungsleistungen. Der Paritätische ist der Auffassung, dass die Dynamisierung jährlich analog der Preisentwicklung usw. erfolgen muss. Auch im Bereich der Pflege bleibt noch viel zu tun. Aktuelle und umfassende Informationen dazu aus Paritätischer Perspektive finden sich an anderer Stelle<sup>70</sup>.

## **Armut und Menschen mit Behinderung**

Der Berichtsentwurf thematisiert die Armutsbetroffenheit von Menschen mit Behinderten an zahlreichen Stellen. Diese ergeben jedoch aus Sicht des Paritätischen auch in der Addition kein umfassendes Bild der Armutsbetroffenheit. Zur Inklusion fehlen Zahlen, dass Kinder mit schwerster Behinderung häufig Probleme haben, überhaupt in eine Schule oder Kindertagesstätte aufgenommen zu werden und es immer noch Sondereinrichtungen gibt<sup>71</sup>. Es fehlen zudem Darstellungen, wie viele Menschen mit Behinderung keine Berufsausbildung auf dem freien Arbeitsmarkt erhalten und aufgrund dessen auf Berufsbildungswerke oder den Berufsbildungsbereich der Werkstatt verwiesen werden.

Der Berichtsentwurf lobt die Leistungen der Bundesregierung u.a. wie folgt: "Damit mehr Jugendliche mit Behinderung im Anschluss an die Schulzeit den Weg in den allgemeinen Arbeitsmarkt finden, können auch die Integrationsämter der Länder seit 1. August 2016 die berufliche Orientierung behinderter und schwerbehinderter Jugendlicher aus Mitteln der Ausgleichsabgabe ergänzend unterstützen". Diesen Beifall teilt der Paritätische nicht: Auch wenn es richtig ist, dass die berufliche Orientierung für schwerbehinderte Jugendliche unterstützt wird, so muss dieses jedoch in der Verantwortung der Kultusministerien und der BA (Bundesagentur für Arbeit) aus deren Mitteln erfolgen. Die Ausgleichsabgabe sollte der Arbeitsplatzsicherung vorbehalten sein. Wir sehen hier eine Zweckentfremdung der Mittel und die Möglichkeit für BA und Länder, keine Ressourcen für die Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Berufliche Orientierung muss eine Pflichtaufgabe der BA und Bildung (Kultusministerien) sein und als Rechtsanspruch festgeschrieben werden.

---

<sup>70</sup> Vgl. u.a. Hesse, Werner 2016: Soziale Situation der Pflegepersonen: Was bleibt nach den Pflegestärkungsgesetzen I und II zu tun? In: Sozialer Fortschritt, Heft 5/2016, 103 ff.

<sup>71</sup> Vgl. Kaiser, Mareice: Alles inklusive. Aus dem Leben mit meiner behinderten Tochter. Frankfurt am Main.

Bisher bleibt dies eine Aufgabe in Abhängigkeit von den Haushaltsmitteln der BA oder der Länder.

Auf Seite 466 des Berichtsentwurfs heisst es zum Bundesteilhabegesetz (BTHG): „Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderungen werden aus dem „Fürsorgesystem“ der Sozialhilfe herausgeführt und in einem im Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) neu geregelt.“. Das ist vordergründig zutreffend. Betroffene werden in das SGB IX überführt, dennoch bleibt Behinderung nach wie vor ein Armutsrisiko, weil Leistungen der Grundsicherung und der Hilfe zum Lebensunterhalt sowie Einkommens- und Vermögensfreigrenzen sich auch weiterhin am Niveau der Sozialhilfe bzw. den Leistungen für Arbeitsuchende orientieren. Der neue Charakter der sozialen Teilhabe entspricht weder dem Konzept der Verwirklichungschancen der UN-Behindertenrechtskonvention noch der Lebensrealität von Menschen mit Behinderung. Beispielsweise besteht die große Gefahr, dass Lücken bei den heute gewährten Gesundheitsleistungen entstehen und zahlreiche Streitigkeiten bei der Zuordnung der Leistungen langwierig auf dem Rücken der Betroffenen ausgetragen werden.

Zwar mag es zutreffen, dass die Bundesregierung sich – wie im Bericht formuliert – zum Ziel gesetzt hat, die Anstrengungen für die berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt weiter zu erhöhen. Sie unternimmt kaum etwas, dass sich die Situation der rund 700.000 Beschäftigten in den ca. 300 Werkstätten für Menschen mit Behinderung ändert. Deren Einkommenssituation bleibt unterhalb der Armutsgrenze. Das aus einem Grundbetrag und dem Arbeitsergebnis ermittelte Arbeitsentgelt beträgt zurzeit im Durchschnitt ca. 180,00 Euro im Monat, das entspricht ca. 1,30 Euro für die Stunde. Ebenso wurde nichts unternommen, dass sich die Situation für schwerst- und mehrfachbehinderte Menschen ändert. Das Kriterium „Mindestmaß verwertbarer Arbeit“ für den Zugang zur Werkstatt für Menschen mit Behinderung konnte nicht abgeschafft werden, so dass für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf eine für sie erreichbare Teilhabe am Arbeitsleben erschwert und Beschäftigung, wenn überhaupt, nur außerhalb von Werkstätten in besonderen Tagesförderstätten möglich wird.

Die Bundesregierung setzt auf Unterstützung, wenn Arbeitsproduktivität gegeben ist, wer dies nicht erreicht, bleibt in der Armutsfalle, auch wenn erste Verbesserungen mit dem BTHG auch für Werkstattbeschäftigte angedacht sind. Menschen mit Behinderung in der Werkstatt oder in der Tagesstruktur fehlen im Bericht, obwohl sie arm sind.

## **Armut und Geflüchtete**

Im Berichtsentwurf zum 5. Armuts- und Reichtumsbericht werden in dem Kapitel zur Asyl- und Flüchtlingsmigration die aktuell verfügbaren Daten zur Armutsbetroffenheit von Flüchtlingen dargestellt und die verschiedenen Maßnahmen der Bundesregierung erläutert, die darauf abzielen, Armut zu vermeiden und Teilhabe zu ermöglichen. Bei dieser Darstellung wird aber nicht immer hinreichend deutlich, von welchen Flüchtlingen konkret die Rede ist. Denn die aktuelle Flüchtlingspolitik ist vor allem gekennzeichnet durch eine starke Trennung der Flüchtlinge mit bzw. ohne „Bleibeperspektive“. Während auf der einen Seite für Flüchtlinge mit Bleibeperspektive ( das betrifft aktuell Flüchtlinge aus dem Iran, Irak, Syrien, Eritrea und Somalia), die Möglichkeiten des Deutschlernens, der beruflichen Orientierung , Qualifizierung etc. durch verschiedene Maßnahmen deutlich verbessert wurde, indem vor allem ein früher Zugang zu diesen Angeboten ermöglicht wird, so sind die Flüchtlinge ohne Bleibeperspektive von diesen Möglichkeiten ausgeschlossen. Dies betrifft erst recht die Flüchtlinge aus sogenannten „sicheren Herkunftsländern“. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass auch von denen, die keine Flüchtlingsanerkennung erhalten, ein erheblicher Teil länger in der Bundesrepublik aus verschiedenen Gründen legal verweilt und viele von ihnen dann auch einen verfestigten Aufenthaltstitel erhalten haben. Wenn diesen Personen aber zunächst längerer Zeit oder sogar dauerhaft der Zugang zu Integrationsleistungen verwehrt bleibt, erhöht dies ihr späteres Armutsrisiko enorm.

Aber auch bei denen, denen ein Schutzstatus zuerkannt wurde gab es gravierende Veränderungen bei der Art des Flüchtlingsschutzes, der den Flüchtlingen gewährt wird. Diese Veränderung betrifft vor allem die Flüchtlinge aus Syrien, die auch im Jahr 2016 die größte Flüchtlingsgruppe darstellten. Wurden sie in der Vergangenheit zu nahezu 100 % als Flüchtlinge im Sinne der GFK anerkannt, so erhält mittlerweile der überwiegende Teil von ihnen nur den sogenannten „subsidiären Schutz“, Praktisch bedeutet dies, dass sie nur noch eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr erhalten (statt früher drei Jahre) und vor allem, dass für sie bis März 2018 jede Form der Familienzusammenführung ausgeschlossen ist. Die nur einjährige Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis – die verlängert werden kann, wenn die Voraussetzungen für die Verlängerung vorliegen – führt zu einer stärkeren Verunsicherung und erschwert jede Perspektivplanung in Deutschland. Noch stärker aber trifft sie der Ausschluss der Familienzusammenführung, denn für viele ist es schwer erträglich miterleben zu müssen, wie Familienangehörige, mit denen sie hier zusammenleben wollen, weiterhin in Syrien oder einem der Transitstaaten, häufig unter äußerst schwierigen Verhältnissen, verbleiben müssen. Es steigt daher schon die Zahl der Flüchtlinge, die

ihre Rückkehr planen, weil sie ihre Familienangehörigen nicht dauerhaft allein in den Transitstaaten oder im Herkunftsland lassen wollen. War das die Absicht, als man den Ausschluss der Familienzusammenführung von subsidiär Geschützten für die kommenden 3 Jahre beschloss?

Für die Frage, ob eine Armutsgefährdung vorliegt, ist schließlich auch von hoher Bedeutung, welchen Anspruch auf Sozialleistungen die betroffene Gruppe geltend machen kann. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die beschlossene Absenkung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, vor allem aber die deutliche Ausweitung der Möglichkeit für eine Absenkung der Leistungen für bestimmte Gruppen von Leistungsbeziehern (§ 1a AsylbLG) ein erhebliches Armutsrisiko beinhaltet. Hinsichtlich der gesundheitlichen Versorgung der Flüchtlinge sind zwar insbesondere durch die Möglichkeit, den Flüchtlingen mit der Gesundheitskarte den Zugang zum Gesundheitssystem Zugang zu verschaffen, Verbesserungen erreicht worden, zu kritisieren bleiben aber die Regelungen des § 4 AsylbLG, die für die Leistungsbezieher nach dem AsylbLG grundsätzlich nur eine eingeschränktes medizinisches Leistungsspektrum vorsehen. Insbesondere ist nach wie vor eine ausreichende Betreuung traumatisierter Flüchtlinge nicht sichergestellt.