



Deutscher  
Caritasverband

Stellungnahme

## Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung

### Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes<sup>1</sup>

*Jede Bundesregierung ist verpflichtet, in ihrer Legislaturperiode einen Armuts- und Reichtumsbericht vorzulegen. Sie analysiert anhand von empirischen Daten die soziale Lage in Deutschland und beschreibt die notwendigen Maßnahmen. Als Mitglied des Beraterkreises nimmt der Deutsche Caritasverband zum Entwurf des 4. Berichts Stellung.*

#### Teil A. Zusammenfassung

Der Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung macht auf offensichtliche Fehlentwicklungen aufmerksam: Die Ungleichheit der Vermögensverteilung hat nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Hier besteht dringend Handlungsbedarf, da die wachsende Ungleichheit den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Solidarität in der Gesellschaft gefährdet. Um die staatliche Handlungsfähigkeit in Zeiten der hohen Staatsverschuldung zu gewährleisten, schlägt die Caritas hier die Anhebung der Steuersätze bei der Einkommensteuer für Besserverdienende und Veränderungen bei der Abgeltungsteuer und der Erbschaftsteuer vor. Erschreckend ist der starke Einfluss der sozialen Herkunft auf Bildungschancen von jungen Menschen. Von Kindern, deren Mütter das Abitur haben, besuchen zwei Drittel das Gymnasium. Haben Mütter maximal einen Hauptschulabschluss, besuchen nur etwa 10 Prozent ihrer Kinder ein Gymnasium. Auch der Anteil der Jugendlichen mit

Herausgegeben von  
Deutscher Caritasverband e.V.  
Prälat Dr. Peter Neher  
Präsident

Kontakt:  
Dr. Thomas Becker  
Abteilungsleiter Sozialpolitik und Publizistik  
Telefon-Durchwahl (0761) 200-245  
thomas.becker@caritas.de

Dr. Birgit Fix  
Referentin für Armuts- und Arbeitsmarktfragen  
Telefon-Durchwahl (030) 284447-78  
birgit.fix@caritas.de  
Reinhardtstraße 13, 10117 Berlin

Migrationshintergrund, die mit 25 bis 35 Jahren keinen Berufsabschluss haben ist trotz einem leichten Rückgang mit knapp einem Drittel (31 Prozent) immer noch sehr hoch. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

Der Bericht kann aber auch einige Erfolge in der Armutsbekämpfung aufzeigen. So ist die Zahl der Arbeitslosen und auch der Langzeitarbeitslosen zurückgegangen. Die Armutsrisikoquote hat sich seit 2005 bei rund 14 bis 16 Prozent stabilisiert, sie ist also nicht weiter angestiegen. Auch die Quote der Schulabgänger(innen) ohne Hauptschulabschluss ist bundesweit kontinuierlich auf 6,5 % gesunken.

In der Debatte zu den Konsequenzen des 4. Armuts- und Reichtumsberichts müssen folgende Fragen aufgegriffen werden: Was wird nun wirklich unternommen, damit benachteiligte Jugendliche befähigt werden? Wo werden die Aktivitäten koordiniert? Wer zeigt den politischen Willen, die Situation der Jugendlichen wirklich zu verbessern? Diese Fragen werden die staatliche Politik, aber auch andere gesellschaftliche Kräfte einschließlich der Caritas herausfordern.

Im Folgenden werden aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes (DCV) die Ergebnisse und die von der Regierung

vorgeschlagenen Maßnahmen im Armuts- und Reichtumsbericht bewertet. Dies erfolgt mit der Intention, lösungsorientiert zu weiteren Schritten bei der Armutsbekämpfung beizutragen. Dabei wird besonderer Wert auf befähigende Ansätze gelegt.

## **1. Armut, Reichtum und soziale Ungleichheit**

### **Armutsrisiken spezifisch bekämpfen und Regelbedarfe verbessern**

Die Bekämpfung der Armutsrisiken muss spezifisch an den Bedarfen der betroffenen Bevölkerungsgruppen ansetzen. Die Armutsrisikoquoten in der Gesamtbevölkerung liegen nach dem Bericht im Schnitt der letzten Jahre stabil bei 14 bis 16 Prozent, je nach Datenbasis. Einzelne Bevölkerungsgruppen haben jedoch ein deutlich höheres Armutsrisiko (zum Beispiel Alleinlebende 25 bis 32 Prozent, Alleinerziehende 37 bis 52 Prozent). Neben dem relativ zum mittleren Einkommen berechneten Armutsrisiko gibt es in Deutschland noch die faktische Armutsgrenze, die sich aus der anerkannten Hilfebedürftigkeit in der Grundsicherung ergibt. Die Grundsicherung und die Sozialhilfe bilden das unterste soziale Netz. Um sicherzustellen, dass die Regelbedarfe den Bedarf der Personen, die von Armut betroffen sind, auch tatsächlich decken, sind sie weiterzuentwickeln. Durch die Aufnahme weiterer Ausgabekategorien in die Bemessung würde der Regelsatz flexibler, so dass ein Ausgleich zwischen den Bedarfen wieder möglich wäre. Zudem müssen wieder, wie dies bis 2010 gegeben war, die untersten 20 Prozent der nach ihrem Einkommen geschichteten Haushalte als Referenzgruppe herangezogen werden. Verdeckt arme Menschen sind vorher aus dieser Gruppe herauszunehmen. Besorgniserregend ist, dass die Bundesregierung sich für die nächste EVS-Auswertung noch kein Verfahren zur Bereinigung der Referenzgruppe um die Haushalte von verdeckt armen Menschen zu eigen gemacht hat.

## **Soziale Ungleichheit mindern**

Die Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Staatsverschuldung deutlich erhöht. Dies gefährdet die Handlungsfähigkeit des Staates heute und in künftigen Krisen. Zur Entschärfung kann eine Erhöhung der Steuern auf hohe Einkommen und Vermögenserträge beitragen. Dies ist auch angesichts der nachweislich des neuen Armuts- und Reichtumsberichts deutlich gestiegenen Ungleichheit der Vermögensverteilung (EVS-Daten) in den letzten Jahren gerecht. Die heute bestehende Einkommensungleichheit geht sowohl auf Änderungen im Steuerrecht als auch auf die Spreizung der Bruttoeinkommen zurück. Eine weiter wachsende soziale Ungleichheit gefährdet den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Solidarität in der Gesellschaft, so dass hier Handlungsbedarf besteht. Die Caritas schlägt insbesondere die Anhebung der Steuersätze bei der Einkommensteuer bei Besserverdienenden, bei der Abgeltungsteuer und bei der Erbschaftsteuer vor. Zudem regt sie die Einführung einer Finanzaktivitätssteuer, die Reduzierung von Steuervergünstigungen und die Bildung von Rücklagen für Beamtenpensionen an. Allerdings dürfen mit den notwendigen Schritten keine illusionären Erwartungen verbunden werden. Sie werden zu einer höheren staatlichen Handlungsfähigkeit beitragen und Spielräume für eine gewisse Entschuldung der öffentlichen Haushalte schaffen, aber die Finanzsituation des Staates nicht grundlegend ändern. Steuererhöhungen machen somit eine Begrenzung der Ausgaben und eine Steigerung der Effizienz staatlichen Handelns nicht überflüssig. Im Sozialbereich kann dies gelingen, wenn Prävention gefördert wird, um soziale Notlagen zu verhindern, und dazu beigetragen wird, dass jeder seine Potenziale entfalten kann.

## **2. Soziale Mobilität**

### **Vererbung von Armut aufhalten, sozialen Aufstieg über die Generationen ermöglichen**

Um den sozialen Aufstieg von einer zur nächsten Generation zu ermöglichen, muss vor allem das Bildungssystem Chancengerechtigkeit bieten. Die Bildungs- und Teilhabeleistungen für Kinder aus einkommensarmen Familien müssen verbessert werden. Alleinerziehende und Menschen mit Migrationshintergrund brauchen bessere Unterstützung. Es darf nicht wie in den letzten Dekaden mehr oder weniger konstant so sein, dass Kinder von ungelerten Arbeitern – wie der Bericht zeigt – zu 31 Prozent ebenso ungelerte Arbeiter werden. Bei Kindern aller anderen Haushalte sind es nur rund halb so viele, also 14 Prozent. Haben die Kinder ein Abitur, nehmen nur etwa 50 Prozent von ihnen ein Studium auf, wenn die Eltern maximal Hauptschulabschluss haben. Sind die Eltern indes Akademiker, studieren knapp 80 Prozent ihrer Kinder nach dem Abitur.<sup>2</sup> Diese Zahl nennt der Bericht aber nicht. Die immer noch hohe Vererbung von Bildungs- und Entwicklungschancen sieht die Caritas mit Sorge, da sie einer durchlässigen Gesellschaft entgegensteht.

### **Dauerhafte Armut bekämpfen – soziale Mobilität fördern**

In dauerhafter Armut leben 7,9 Prozent der Menschen in Deutschland. Bei den Kindern waren es in den Jahren 2000 bis 2009 mehr als zwölf Prozent. Dauerhaft arm sind Menschen, die aktuell

und in zwei von drei Vorjahren unter der Armutsrisikogrenze leben. Außerdem lebten im Jahr 2011 knapp 1,5 Millionen Menschen seit 2005 ununterbrochen im Bezug von Arbeitslosengeld II, worauf der Bericht allerdings nicht hinweist. Entscheidende Faktoren für dauerhafte Armut sind nach dem Bericht der Bildungs- oder Berufsabschluss<sup>3</sup>, der Migrationshintergrund, Alleinerziehenden- oder Einpersonenhaushalte. Nach Ansicht der Caritas muss gerade bei diesen Menschen sichergestellt sein, dass sie nicht durch knappe Regelsätze ohne Flexibilitätsreserve und aufgrund von Rückzahlungsverpflichtungen für Darlehen dauerhaft unterhalb des Existenzminimums leben. Erforderlich sind nachholende Bildungsabschlüsse. Für Menschen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen sind neue, spezifische, längerfristige und marktnahe Fördermaßnahmen einzuführen, um sie Schritt für Schritt ins Erwerbsleben zurückzuführen.

### **3. Bildung**

#### **Zugang zu Kindertagesstätten für alle benachteiligten Kinder sichern**

Um Bildungschancen von benachteiligten Kindern und Jugendlichen zu verbessern, sind präventive Bildungs- und Unterstützungsangebote (beispielsweise Frühe Hilfen) auszubauen. Der vereinbarte Ausbau der Kinderbetreuung muss – auch aus Gründen der Eröffnung von Bildungschancen – durchgesetzt werden. Hierbei ist nicht nur auf die Quantität der Betreuung, sondern auch auf die Qualität zu achten. Der Bericht wiederholt die Erkenntnis, dass in Deutschland die soziale Herkunft den Bildungserfolg eines Kindes zu stark prägt. Kinder bildungsferner oder einkommensschwacher Eltern besuchen nach dem Bericht Kindertageseinrichtungen seltener und kürzer. Hier werden Bildungschancen verpasst. Die Caritas nimmt sich auch selbst in die Pflicht, die Arbeit in den Kindertageseinrichtungen spezifischer auf benachteiligte Kinder auszurichten.

#### **Ganztagschulen ausbauen**

Die Caritas unterstützt die Forderung der Bundesregierung nach einem Ausbau der Ganztagschulen (vgl. die bildungspolitischen Positionen des DCV unter [www.caritas.de](http://www.caritas.de)). Der Bericht stellt fest, dass sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche am ehesten schulische Angebote der Freizeitgestaltung in Anspruch nehmen, wenn diese kostenfrei sind. Ganztagschulen bieten die Möglichkeit, Kinder individueller zu fördern (zum Beispiel durch individuelle Lernpläne) und gerade benachteiligten jungen Menschen kostenfreie Angebote im sportlichen, musischen und kulturellen Bereich zu eröffnen.

#### **Zahl der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss wirksam verringern**

Um die Zahl der Schulabgänger(innen) ohne Hauptschulabschluss wirksam zu verringern, müssen Bund und Länder die lokale Ebene dabei unterstützen, fördernde Maßnahmen für Kinder und Eltern einzurichten. In diesem Zusammenhang müssen auch Kooperationen zwischen Bund und Kommunen im Bildungsbereich in stärkerem Maße verfassungsrechtlich ermöglicht werden. Auch die Einflüsse der jeweiligen Bildungssysteme der Länder auf die Quote sind zu analysieren. Der

Anteil der Schulabgänger(innen) ohne Hauptschulabschluss ist von acht Prozent im Jahr 2006 auf 6,5 Prozent im Jahr 2011 zurückgegangen. Gleichwohl bestehen nach einer Datenanalyse der Caritas vor Ort erhebliche Unterschiede: Die Quoten für das Jahr 2009 schwanken je nach Region zwischen den Extremwerten von 2,4 Prozent bis 26,6 Prozent. Neben dem Bildungssystem sind die örtlichen Bedingungen dafür ursächlich. Wo ein politischer Wille besteht, das zu ändern, haben sich folgende Maßnahmen als effektiv zur Verringerung der Quote erwiesen: Kooperationsstrukturen zwischen den Beteiligten, frühe, präventive Unterstützung der Kinder und ihrer Familien, eine verlässliche Schulsozialarbeit, eine intensive Begleitung schulmüder Jugendlicher sowie eine frühe Berufsorientierung sind hier wichtige Schritte (vgl. Deutscher Caritasverband: Studie zu Bildungschancen, Was wirklich zählt, [www.caritas.de](http://www.caritas.de)).

## **Lernförderung für benachteiligte Schüler erweitern**

Die Lernförderung in den Bildungs- und Teilhabeleistungen für Kinder und Jugendliche im Transferleistungsbezug sollte auch zum Erreichen einer besseren Schulartempfehlung möglich sein. Das Land Nordrhein-Westfalen hat dies bereits in seiner Arbeitshilfe grundsätzlich ermöglicht. Derzeit ist sie ansonsten nur bei Versetzungsgefahr möglich. Nach dem Bericht nehmen nur zwei Prozent der leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen die Lernförderung in Anspruch. Hier besteht Nachbesserungsbedarf, damit die Abhängigkeit der Bildungschancen eines Kindes von der sozialen Herkunft abgemildert wird.

## **4. Übergang Schule–Beruf**

### **Förderangebote flexibel an die Bedarfe junger Menschen anpassen**

Der Deutsche Caritasverband setzt sich dafür ein, dass Jugendliche ein verlässliches, flexibles und passgenaues Förderangebot beim Übergang von der Schule in den Beruf erhalten. Ein kohärentes Fördersystem ist über örtliche Koordinierungsstellen aufzubauen. Ebenso nötig ist mehr Flexibilität in den Fördermaßnahmen, insbesondere beim Nachholen des Schulabschlusses und in der Kombination von Förderbausteinen. Die Aussichten auf einen erfolgreichen Ausbildungsabschluss sind nach dem Bericht gerade für Jugendliche schlecht, die keinen Schulabschluss oder nur einen Hauptschulabschluss haben. Besonders benachteiligt sind junge Menschen mit Migrationshintergrund, die bei gleichen schulischen Voraussetzungen schlechtere Chancen auf dem Ausbildungsmarkt haben. Rund 40 Prozent von ihnen hatten nach dem Bericht zweieinhalb Jahre nach der Schule noch keinen Ausbildungsplatz. Die Schwächen des Systems liegen darin, dass die Angebote oftmals nicht miteinander abgestimmt und nicht konsequent an den individuellen Förderbedarfen benachteiligter junger Menschen orientiert sind.

### **Berufsorientierung verbessern**

Das Fehlen eines klaren Berufswunsches beeinträchtigt die Chancen auf einen Ausbildungsplatz nach dem Bericht erheblich. Abhilfe kann nur eine fundierte Berufsorientierung schaffen, die aber

derzeit zu unkoordiniert, unübersichtlich und oftmals ohne Beteiligung der Eltern stattfindet. Die Berufsorientierung an den Schulen muss deutlich verbessert werden. Notwendig sind ein strukturiertes Gesamtkonzept, Informationsangebote zur Erkundung von Berufsbildern, praktische Erfahrungsräume (beispielsweise Praktika) für die Schüler, Raum für Reflexion und die Einladung der Eltern.

## **Verlässliche Ansprechpersonen und assistierte Ausbildung fördern**

Es muss vermehrt in verlässliche Begleitangebote und assistierte Ausbildungskonzepte investiert werden. Eine verlässliche Begleitung junger Menschen unterstützt den Übergang in die Ausbildung sehr. Dies wird auch im Bericht betont. Gerade benachteiligten Jugendlichen fehlt indes eine solche Unterstützung beim Übergang von der Schule in den Beruf. Neben einer professionellen Begleitung durch verlässliche Personen sind ehrenamtliche Ausbildungspatenschaften ein wichtiges Angebot. Für junge Menschen, die eine sehr intensive Begleitung während der Ausbildung brauchen, haben sich assistierte Ausbildungskonzepte bewährt, bei denen Betriebe und Auszubildende individuelle unterstützende Dienstleistungen zur Sicherung des Ausbildungserfolges durch die Jugendberufshilfe erhalten.

## **5. Erwerbsbeteiligung**

### **Arbeitsmarktferne Menschen besser in den Arbeitsmarkt integrieren**

Die Instrumente zur Förderung arbeitsmarktferner Menschen, insbesondere die öffentlich geförderte Beschäftigung, wurden durch die jüngste Reform deutlich beschnitten und zurückgefahren. Sie sind nicht passgenau, um arbeitsmarktfernen Menschen Teilhabe zu ermöglichen und sie Schritt für Schritt (wieder) in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Zur Integration von arbeitsmarktfernen Menschen sind die bestehenden Förderinstrumente weiterzuentwickeln und zu ergänzen. Eine öffentlich geförderte Beschäftigung mit hohem Lohnzuschuss und einer intensiven sozialpädagogischen Begleitung, finanziert über einen Transfer von Mitteln aus der passiven Leistungsgewährung zu aktiven Leistungen, kann auf eine sehr enge Zielgruppe beschränkt sein. Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung sind marktnäher auszurichten und für alle Arbeitgeber zu öffnen. Die Tätigkeitsfelder sind im lokalen Konsens vor Ort festzulegen.

## **6. Familie**

### **Existenz von einkommensschwachen Familien besser absichern**

Die existenziellen Bedarfe von Familien im Niedrigeinkommensbereich sollten vermehrt über eine eigene einkommensabhängige Kindergrundsicherung finanziert werden. Dafür ist der Kinderzuschlag deutlich auszubauen, indem die Begrenzung durch eine Höchsteinkommensgrenze entfällt und die Abschmelzrate sinkt (vgl. Konzept des DCV zur Bekämpfung von Kinderarmut unter [www.caritas.de](http://www.caritas.de)). Von den Familien in Deutschland sind nach dem Bericht Alleinerziehende, Fami-

lien mit Migrationshintergrund und Mehrkindfamilien besonders armutsgefährdet. Kinder aus diesen Familien weisen zudem geringere Bildungschancen, einen schlechteren Gesundheitszustand und eine geringere soziale Teilhabe auf als Kinder aus wohlhabenderen Familien. Gerade Paare, die ihren Lebensunterhalt aus ihrem Einkommen sichern können, sollen mit der Geburt ihrer Kinder nicht auf das System des SGB II mit all seinen Restriktionen angewiesen sein.

## **Eltern- und Betreuungsgeld zu dreijährigem Familienleistungsausgleich weiterentwickeln**

Das Elterngeld könnte zusammen mit dem Betreuungsgeld als einkommensunabhängiger Familienleistungsausgleich für alle Familien weiterentwickelt werden. Unabhängig von der Inanspruchnahme einer öffentlich geförderten Kinderbetreuung könnte es in der Höhe des derzeitigen Elterngeld-Sockelbetrags von 300 Euro für die ersten drei Jahre gewährt werden. Die Leistung sollte in Höhe des Sockelbetrags nicht auf SGB-II- und SGB-XII-Leistungen sowie den Kinderzuschlag angerechnet werden, um auch einkommensschwache Familien zu erreichen. Derzeit erhalten Familien nur im ersten Lebensjahr Elterngeld. Dieses kommt betreuenden Elternteilen im Arbeitslosengeld-II-Bezug indes letztlich nicht zugute, wenn sie vor Geburt nicht erwerbstätig waren. Das gezahlte Elterngeld mindert bei ihnen in vollem Umfang das Arbeitslosengeld II. Das Elterngeld muss auch Familien erreichen, die von Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Kinderzuschlag leben. Nach Ansicht der Caritas ist darüber hinaus das, was Familien leisten, nicht nur im ersten, sondern in den ersten drei Lebensjahren besonders zu honorieren.

## **Ausbildung und Erwerbstätigkeit familienfreundlich gestalten**

Zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist ein Ausbau von Qualifizierungs-, Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in Teilzeit ebenso notwendig wie mehr Arbeitsplätze mit familienfreundlichen Arbeitszeiten. Auf die Leistungen bei Familienpflegezeit soll aus Sicht der Caritas für pflegende Angehörige ein Rechtsanspruch eingeführt werden. Bislang ist nach dem Bericht nur ein Drittel der Familien mit ihren Arbeitszeiten zufrieden. 20 Prozent der Mütter, die mehrheitlich in Teilzeit arbeiten, würden ihre Wochenstundenzahl am liebsten erhöhen. 60 Prozent der Väter und 41 Prozent der vollzeitbeschäftigten Mütter würden gerne weniger arbeiten. Familienfreundliche Qualifizierungs- und Ausbildungsplätze sind rar. Nach Ansicht der Caritas sind insbesondere Arbeitgeber und Bildungsträger gefordert, hier Abhilfe zu schaffen. Zeitkonten, die die Phase der Familienpflege überbrücken, und andere Regelungen, die bislang vom Einverständnis des Arbeitgebers abhängen, führen bislang nicht zu nennenswerten Verbesserungen für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf bei pflegenden Angehörigen.

## **7. Erhöhtes Armutsrisiko Alleinerziehender**

### **Alleinerziehende in ihrer Erwerbstätigkeit und ihren familiären Aufgaben besser unterstützen**

Das Armutsrisiko der Familien, in denen die Mütter alleinerziehend sind, ist nach dem Bericht erheblich höher als das der Paarfamilien. Zwar steigt die Erwerbstätigenquote alleinerziehender Mütter mit ihrem Bildungsstand und dem Alter des jüngsten Kindes; außerdem arbeiten alleinerziehende Mütter häufiger in Vollzeit als Mütter in Paarfamilien. Insgesamt sind alleinerziehende Mütter aber seltener erwerbstätig, und wenn, reicht ihr Erwerbseinkommen insbesondere bei Teilzeitarbeit trotzdem oftmals nicht aus, um die Familie zu ernähren. Alleinerziehende, die sich beruflich qualifizieren wollen, profitieren von Teilzeitausbildungen und Formen des Nachholens von Schulabschlüssen, die ihre Zeitbedarfe berücksichtigen. Auch das Unterhaltsrecht sollte Teilzeitarbeit ermöglichen. Seit 2008 haben geschiedene Alleinerziehende nur noch bis zum dritten Lebensjahr ihres Kindes einen Anspruch auf den Betreuungsunterhalt. Danach gilt für den alleinerziehenden Elternteil die Vollzeit-Erwerbspflicht, wenn eine Betreuungsmöglichkeit gegeben ist. Wenn eine Alleinerziehende aus triftigen Gründen nur Teilzeit arbeiten kann, sollte dies anerkannt werden und ihr Unterhalt über den ehemaligen Partner entsprechend auch über das dritte Jahr des Kindes hinaus gewährleistet sein. Der Ansatz der Bundesregierung, Rückkehrmöglichkeiten aus Teilzeit- in Vollzeittätigkeit zu verbessern, ist richtig. Darüber hinaus braucht es zugängliche Kinderbetreuungsangebote mit ganztägigen Betreuungszeiten für Kinder aller Altersgruppen, weil gute und flexible Kinderbetreuungsmöglichkeiten noch nicht flächendeckend zur Verfügung stehen.

### **Alleinerziehende finanziell besser absichern und neue Partnerschaften nicht verhindern**

Wenn Alleinerziehende mit einem neuen Partner zusammenziehen, sollte dieser nicht mehr verpflichtet sein, für den Lebensunterhalt der Kinder zu sorgen. Etwa die Hälfte der Alleinerziehenden ist nach dem Bericht nach sieben Jahren immer noch alleinerziehend und jede Dritte von ihnen lebt mit ihrem Partner nicht zusammen. Eine Ursache dafür ist die Regelung, dass der neue Partner auch für die Kinder aufkommen muss, sobald er bei ihnen einzieht und das Jobcenter seine Zahlungen entsprechend reduziert. Dies hindert Alleinerziehende daran, diese Phase zu überwinden.

Der Unterhaltsvorschuss muss verlängert werden und für Kinder bis zur Volljährigkeit gelten. Denn sobald die Kinder älter sind, verlieren Alleinerziehende den Unterhaltsvorschuss des Jugendamts, das fehlende Unterhaltszahlungen des getrennt lebenden Elternteils ausgleicht (und die ausstehenden Zahlungen wenn möglich beim unterhaltspflichtigen Elternteil eintreibt). Dieser wird derzeit nur maximal sechs Jahre lang gezahlt und erreicht daher Alleinerziehende zu wenig.

## **8. Altersarmut**

### **Verdeckte Armut älterer Menschen bekämpfen**

Die verdeckte Armut von älteren Menschen muss offengelegt werden. Dieses Phänomen wird im Bericht nicht erwähnt. Verdeckt Arme müssen über ihre Rechte besser aufgeklärt werden, damit sie die Angst davor überwinden, Grundsicherung zu beantragen. Rund 60 Prozent der über 65-Jährigen, die anspruchsberechtigt sind, stellen aus Unwissenheit und Scham keinen Antrag.

### **Menschen mit niedrigem Einkommen müssen für das Alter besser abgesichert sein**

Wer früh privat vorsorgt, dem sollte auch ein Teil der Erträge daraus zusätzlich verbleiben, selbst wenn er Grundsicherung beziehen muss. Derzeit lohnt sich private Vorsorge für Niedrigeinkommensbezieher(innen) nicht, da private Renten im Alter in vollem Umfang die Grundsicherung mindern. Ein Freibetrag von 100 Euro würde glaubhaft vermitteln, dass private Vorsorge sich auch für Personen auszahlt, die nicht erwarten, Rentenansprüche oberhalb der Grundsicherung zu erwerben. Die geplante Lebensleistungsrente sollte so ausgestaltet werden, dass sie (anteilig) auch Menschen erreichen kann, die gewisse Brüche in ihrer Erwerbsbiografie nicht vermeiden konnten. Der jetzige Vorschlag ist ein „Alles-oder-nichts-System“: Jeglicher Anspruch auf eine Zuschussrente entfällt, wenn die Voraussetzungen auch nur geringfügig verfehlt werden.

### **Pflege und Kindererziehung stärker honorieren**

Die Erziehung von Kindern und Pflegezeiten müssen in der Rentenversicherung besser honoriert werden. Wer vor 1992 Kinder bekommen hat, erhält hierfür bisher deutlich weniger Anwartschaften gutgeschrieben als bei späterer Geburt. Die Caritas begrüßt, dass nach dem Bericht die Bundesregierung zumindest für Mehrkindfamilien die finanziellen Spielräume für eine bessere Honorierung dieser Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung prüfen will.

### **Soziale Teilhabe im Alter ernst nehmen**

Ein Drittel der über 65-Jährigen hat nach dem Bericht noch nicht einmal einen einzigen Kontakt im Monat zu einem ihm nahestehenden Menschen. Diese Menschen dürfen nicht alleingelassen werden. Staat und Zivilgesellschaft müssen ehrenamtliche Strukturen von und für Ältere stützen. Auch jede(r) Einzelne ist aufgerufen, soziale Beziehungen schon vor Eintritt ins Rentenalter aufzubauen und zu pflegen, um im Alter nicht allein zu sein. Es bedarf mehr altersgerechter Wohnungen, besseren Zugangs zu Gesundheitsleistungen für Ärmere und wohnortnäherer Infrastruktur in ländlichen Regionen. Nur ein Prozent der Wohnungen in Deutschland ist altersgerecht ausgestattet. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit, altersgerecht zu planen, muss bei privaten Entscheidern deutlich gefördert werden. In den dünn besiedelten ländlichen Räumen ist die Versorgung zunehmend schwierig. Auch die Bundesregierung sieht diese Probleme und Förderbedarfe. Zur Lösung bedarf es einer gesamtgesellschaftlichen Anstrengung.

## 9. Armut und Gesundheit

### **Gesundheitsprävention für Benachteiligte ausbauen**

Sozial benachteiligte Menschen sind nach dem Bericht von bestimmten Krankheiten nach wie vor stärker betroffen als andere und verfügen über weniger Bewältigungsstrategien. Sie erkranken früher an chronischen Krankheiten und sind gesundheitlich stärker belastet als Personen mit höherem Einkommen. Zum Abbau des Einflusses des sozioökonomischen Status auf den Gesundheitszustand braucht es verbesserte präventive und gesundheitsfördernde Maßnahmen. Dazu gehören zum Beispiel flächendeckende und auf benachteiligte Kinder zugeschnittene Programme in Schulen und Kindertagesstätten zum Thema Ernährung und Bewegung. Die Zuzahlungen und Selbstbeteiligungen, die sozial benachteiligten Menschen den Zugang zu gesundheitlichen Leistungen erschweren, müssen für Grundsicherungsbezieher(innen) abgebaut, niedrigschwellige Hilfen ausgebaut werden.

## 10. Armut und Migration

### **Die Existenz von Menschen im Asylbewerberleistungsgesetz gleichwertig sichern**

Die Caritas fordert die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG), das für Asylbewerber(innen), Geduldete und Menschen mit bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln gilt. Diese Menschen sind in das bestehende Sozialleistungssystem einzubeziehen. Menschen mit einer Duldung müssen zumindest nach einer Mindestaufenthaltsfrist Zugang zu Leistungen nach SGB II und der Integrationskursverordnung sowie Kinder- und Elterngeld erhalten. Bildungs- und Teilhabeleistungen sind uneingeschränkt zu gewähren und Arbeitsverbote und Residenzpflicht aufzuheben. Das Bundesverfassungsgericht hat im Juli 2012 die Leistungen nach dem AsylbLG für verfassungswidrig erklärt und eine sofortige, rückwirkende Anhebung angeordnet, die sich am SGB XII orientieren soll. Denn die derzeitigen Sätze decken das Existenzminimum nicht. Nach dem Bericht arbeitet die Bundesregierung derzeit an einem Gesetzentwurf. Arbeitsverbote verhindern im ersten Jahr, die eigene Lage durch Erwerbstätigkeit zu verbessern. Später besteht ein nur nachrangiger Zugang zum Arbeitsmarkt. Von Menschen mit einer Duldung bleibt ein großer Teil auf Dauer in Deutschland. Um ihr Armutsrisiko zu senken, brauchen sie einen Zugang zu integrationsfördernden Leistungen, zum Arbeitsmarkt und zu Familienleistungen.

### **Armut von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität bekämpfen**

Um den Schulbesuch von Kindern in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität zu ermöglichen, sind vor Ort bürokratische Hindernisse zu beseitigen. Der Bericht führt an, dass die Meldepflicht der Schulen für sich hier illegal aufhaltende Kinder entfallen ist. Dies ist sehr zu begrüßen. Dennoch wird vor Ort teilweise zum Beispiel noch die Vorlage einer Meldebescheinigung verlangt. Ferner wird Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität oftmals der Arbeitslohn vorenthalten. Ein Gerichts-

prozess ist ihnen wegen der Meldepflichten faktisch nicht möglich. Auch ihre gesundheitliche Versorgung ist schlecht. Diese Menschen sind in der Regel ganz besonders von Armut betroffen.

## **Integration in den Arbeitsmarkt fördern**

Um die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt zu verbessern, muss die Diskriminierung am Arbeitsmarkt beendet werden. Der Bericht verweist in diesem Zusammenhang lediglich auf erfolgte Maßnahmen zur Erhöhung der Qualifikation, Sprachkurse und das Anerkennungsgesetz. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist jedoch insbesondere für Ausländer(innen) zu erweitern, die sich legal und absehbar auf Dauer im Bundesgebiet aufhalten. Derzeit ist der Zugang zum Arbeitsmarkt für diese Menschen deutlich eingeschränkt, und auch die Fördermaßnahmen sind entweder verschlossen oder nicht passgenau. Ihre Abschlüsse werden zum Teil nicht anerkannt oder sie sind Vorurteilen ausgesetzt. Integration gelingt nach Ansicht der Caritas nur, wenn hier deutlich nachgebessert wird.

## **11. Wohnen und Wohnungslosigkeit**

### **Wohnungslosigkeit gerade von jungen ALG-II-Beziehern vermeiden – gesundheitliche Versorgung wohnungsloser Menschen sicherstellen**

Leistungen für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende müssen zukünftig von Sanktionen unberührt bleiben. Der vollständige Wegfall der Regelbedarfe und die anschließende Streichung auch der Unterkunftsleistungen können gerade bei Menschen unter 25 Jahren dazu führen, dass Wohnungsverlust und Wohnungslosigkeit drohen. Die Caritas sieht diese Entwicklung mit Sorge, da mit dem Verlust der Wohnung nicht nur zusätzliche Belastungen verbunden sind, sondern auch der soziale Abstieg. Der Bericht geht auf dieses Problem nicht ein, sondern verweist bezüglich der Prävention von Wohnungslosigkeit auf die Zuständigkeit der Kommunen. Es muss zudem sichergestellt sein, dass die niedrighschwelligeren medizinischen Angebote für Wohnungslose angemessen ausgestattet und finanziert werden, so dass sie die Patient(inn)en, die zu ihnen kommen, angemessen versorgen können. Auf diese Problematik geht der Bericht nicht ein.

### **Mietbelastungen durch verstärkte Wohnraumförderung senken**

Der Anteil der durch Mietzahlungen überlasteten Haushalte<sup>4</sup> steigt nach dem Bericht gerade bei den Haushalten mit einem Armutsrisiko deutlich. Überdies findet in einem Teil der Städte eine zunehmende soziale Segregation statt. Um dem entgegenzuwirken, braucht es wieder vermehrt preisgünstigen Wohnraum und Investitionen in den sozialräumlichen Zusammenhalt.

## **12. Überschuldung**

### **Finanzielle Allgemeinbildung frühzeitig fördern**

Die Vermittlung von Finanzwissen sollte verstärkt in der Schule erfolgen. Denn Kinder und Jugendliche sind für Wirtschaft und Industrie bereits eine wichtige Werbezielgruppe. Auf sie geht der Bericht indes nicht spezifisch ein. Junge Menschen haben jedoch oftmals nicht das notwendige Wissen, um mit ihrem Budget zu haushalten. Viele Familien sind mit der Vermittlung dieser Kenntnisse überfordert. Um junge Menschen vor der Schuldenfalle zu bewahren, ist die Vermittlung dieser Kenntnisse in der Schule nötig.

## **13. Straffällige**

### **Ausbildung verstärken und Gefangenenentlohnung anpassen**

Die schulische und berufliche Ausbildung während der Haft sind wichtig. Nach dem Bericht sind zwei Drittel der Gefangenen ohne Schulabschluss und daher auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nur schwer vermittelbar. Der Bericht legt großen Wert auf das Übergangsmanagement der Länder bei der Haftentlassung. Die Caritas ist hier tätig und ist hier zu stärkerem Engagement bereit. Zudem fordert der Deutsche Caritasverband eine deutliche Erhöhung der Gefangenenentlohnung, wovon ein Anteil für die Zeit nach der Haftentlassung anzusparen ist. Dann könnten Inhaftierte auch die eigenen Angehörigen unterstützen oder Opferentschädigungen zahlen.

### **Soziale Beziehungen von Gefangenen stärken**

Die Justiz muss die Gefangenen in die Lage versetzen, ihre sozialen Kontakte auch während der Haft zu pflegen. Der Bericht weist darauf hin, dass die familiäre Einbindung von Gefangenen gering ist. Die Kommunikationsmöglichkeiten von Strafgefangenen sind nach wie vor extrem eingeschränkt. Das gilt auch für Kontakte zu Partnern und Kindern und dies gefährdet diese Beziehungen, die aber notwendig sind für das Leben nach der Haftentlassung.

## **Maßnahmen der Jugendhilfe für straffällige Jugendliche ausbauen**

Für problembelastete junge Menschen müssen deutlich mehr Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Befähigungschancen angeboten werden. Immerhin sind nach dem Bericht 19,2 Prozent der Inhaftierten unter 25 Jahren. Korrigierende Interventionen sollten möglichst früh einsetzen. Freiheitsentziehung sollte möglichst vermieden werden. Stattdessen sind zur Nachreifung und Verhaltensänderung junger Menschen die pädagogischen Maßnahmen der Jugendhilfe anzuwenden.

*Freiburg/Berlin, 28. November 2012*

*Deutscher Caritasverband e.V.  
Prälat Dr. Peter Neher  
Präsident*

## **Anmerkungen**

- 1. Kurzfassung. Langfassung erscheint 2013 als neue caritas spezial.*
- 2. Stand 2006. Vgl. Schindler, Steffen: Aufstiegsangst? Eine Studie zur sozialen Ungleichheit beim Hochschulzugang im historischen Zeitverlauf. Düsseldorf, 2012, S. 7.*
- 3. Auch eine problembehaftete Schullaufbahn ist ein Risiko für einen Ausbildungsplatz (S. 181).*
- 4. Das sind Haushalte, die mehr als 40 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für die Miete ausgeben.*

## **Teil B. Kritik an der Darstellung im Bericht**

### **1. Armut, Reichtum und soziale Ungleichheit**

#### **Darstellung der Grundsicherungsleistungen**

##### **Bericht**

Im Bericht werden schwerpunktmäßig kritische Stellen im Leben eines Menschen identifiziert, an denen Grundsteine für seine weitere Entwicklung gelegt werden und / oder in denen das Risiko, arm zu werden besonders hoch ist. Der Schwerpunkt des Berichts liegt auf der Überwindung beziehungsweise guten Gestaltung der kritischen Lebensphasen. Die Leistungen der Grundsicherung werden zwar aufgeführt, aber nicht an prominenter Stelle. Ob sie geeignet sind, das soziokulturelle Existenzminimum zu sichern, wird nicht überprüft.

##### **Bewertung**

Der Lebensphasenansatz ist zu begrüßen, weil er erlaubt, immer wieder Ansatzpunkte für eine gute und präventive Politik zu identifizieren. Darüber darf man aber nicht außer Acht lassen, dass viele Menschen trotz bestehender Hilfsangebote und Unterstützung weiterhin und zum Teil auch dauerhaft auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind. Die Grundsicherungsleistungen sind das „unterste Auffangnetz“ und müssen den Menschen das soziokulturelle Existenzminimum sichern. Ihre ausführliche Darstellung und eine Überprüfung, ob sie ihre Funktion erfüllen, ist deswegen für einen „Armutbericht“ unverzichtbar.

##### **Lösung**

Die Grundsicherungsleistungen und insbesondere ihre Auswirkung auf die Menschen, die dauerhaft von ihnen leben, müssen umfassend und an prominenter Stelle im Bericht dargestellt werden. Dabei müssen auch Fragen beantwortet werden wie zum Beispiel „Wie hoch ist die Quote der materiellen Deprivation von Menschen, die von Grundsicherung leben?“ oder „Wie hoch ist die durchschnittliche Grundsicherungsleistung von Menschen mit Sanktionen?“ etc.

Um zu überprüfen, ob die Grundsicherungsleistungen ihren Auftrag erfüllen, ein Leben zu ermöglichen, das nicht zu weit weg ist vom mittleren Lebensstandard in der Gesellschaft schlägt die Caritas einen neuen Indikator vor. Dieser zeigt auf, in welchem Verhältnis die Nettobedarfe bei Bezug von Grundsicherung zum Medianeinkommen stehen. In der Entwicklung über die Zeit kann man erkennen, ob sich die beiden Werte voneinander abkoppeln oder ob das Verhältnis konstant bleibt. So bekommt man auch eine Einschätzung darüber, ob die Grundsicherung einen Lebensstandard gewährt, der sich immer weiter von der Mitte entfernt. Im Jahr 2010 liegen die Grundsicherungsleistungen eines Alleinstehenden bei ca. 40 Prozent des mittleren Einkommens (Nettoäquivalenzprinzip).

#### **Verdeckte Armut**

##### **Bericht**

Der Bericht geht nicht auf die sog. verdeckte Armut ein, also wie viele Menschen trotz Bedürftigkeit ihren Anspruch auf (ergänzende) staatliche Hilfe nicht wahrnehmen.

Zahlen zur verdeckten Armut wurden zuletzt durch die Bundesregierung im Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht veröffentlicht. Seither wurde eine Reihe von Forschungsergebnissen vorgelegt.

Die jüngeren Forschungsberichte beziehen sich auf das Jahr 2007. Je nach Datengrundlage und Simulationsmodell kommen die Forscher für diese Jahre zu einer Quote der Nichtinanspruchnahme staatlicher Leistungen in einer Höhe zwischen 39 Prozent (Bruckmeier und Wiemers 2010) und 44 Prozent (Becker und Hauser 2012).<sup>1</sup>

## **Bewertung**

Eine Armutsberichterstattung, die nicht auf die verdeckte Armut eingeht, ist lückenhaft. Forschung zu diesem Bereich ist zudem wichtig für die Bestimmung der Höhe der Regelbedarfe, da dort ansonsten Zirkelschlüsse drohen. So hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber explizit angemahnt, bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben darauf zu achten, dass Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch und dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch inklusive der Leistungen für Unterkunft und Heizung liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschieden werden.<sup>2</sup> Dies gilt erst recht, wenn andere Forschungsberichte zu derart hohen Zahlen kommen.

## **Lösung**

Der Deutsche Caritasverband fordert die Bundesregierung auf, sich auch in der aktuellen Armutsberichterstattung mit der Nichtinanspruchnahme von Hilfeleistungen auseinanderzusetzen. Entsprechende Forschungsberichte müssen zur Auswertung aktueller Datengrundlagen in Auftrag gegeben werden.

## **2. Erwerbsbeteiligung**

### **Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit**

#### **Bericht**

Der Bericht beschreibt die Entwicklung am Arbeitsmarkt in den letzten Jahren sehr positiv: Die Zahl der Erwerbstätigen und der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten hat zugenommen, die Arbeitslosenquote ist kontinuierlich gesunken. Bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit seien spürbar nachhaltige Erfolge zu verzeichnen. Nur am Rande wird darauf hingewiesen, dass mit dem starken Rückgang der Arbeitslosigkeit, vor allem Personen mit Vermittlungshemmnissen arbeitslos bleiben. Von diesen Langzeitarbeitslosen hat nur knapp die Hälfte eine abgeschlossene Berufsausbildung.

#### **Bewertung**

So erfreulich der Rückgang der Arbeitslosigkeit bei arbeitsmarktnahen Personen ist, spiegelt diese Beschreibung die Situation von Personen nicht ausreichend wider, die schon sehr lange nicht mehr am Arbeitsmarkt teilhaben und besondere Vermittlungshemmnisse aufweisen. Trotz der besseren Situation auf dem Arbeitsmarkt hat diese Gruppe kaum eine Chance, schnell in den Arbeitsmarkt integriert zu werden, so dass sie dauerhaft armutsgefährdet ist.

Die Bundesagentur für Arbeit hat in ihrem Bericht zur Sockelarbeitslosigkeit 2011 festgestellt, dass sich der Sockel der Arbeitslosigkeit seit 2008 nicht weiter aufgebaut hat. Sie konstatiert aber auch,

---

<sup>1</sup> Zitiert aus: Becker, Irene: Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter, ZSR 58/ 2012, S. 137f.

<sup>2</sup> BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, Rn.169.

dass die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Vermittlungshemmnissen weiterhin sehr problematisch bleibt.<sup>3</sup> Die aktuelle Statistik der Bundesagentur für den Dezember 2011 zeigt, dass von den 1.130.633 Mio. erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die seit Einführung des SGB II im Januar 2005 kontinuierlich Grundsicherungsleistungen beziehen, 43 Prozent arbeitslos sind. D.h. 486.185 Personen haben seit Januar 2005 dauerhaft nicht mehr gearbeitet. 11 Prozent von ihnen haben keinen Hauptschulabschluss, 24 Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung.<sup>4</sup> Die wissenschaftliche Forschung geht davon aus, dass viele Langzeitarbeitslose mehrere Vermittlungshemmnisse wie z. B. gesundheitliche Einschränkungen oder eine fehlende Berufsausbildung haben. Die Zahlen schwanken je nachdem, welche Datensätze für die Berechnung herangezogen werden, zwischen 400.000 und 100.000 Personen.<sup>5</sup> Klar ist, dass diese Personengruppe trotz anziehender Arbeitskräftenachfrage mittelfristig keine Chance auf ungeforderte Beschäftigung hat, wenn sie nicht durch eine passgenaue Förderung an den Arbeitsmarkt herangeführt wird. Die Beseitigung der Sockelarbeitslosigkeit wird daher zukünftig die zentrale Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik darstellen.

## **Lösung**

Die Situation der Personen, die seit Einführung des SGB II dauerhaft in Hilfebezug sind, und die aktuellen Forschungsergebnisse zur Situation von Langzeitarbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen, sind in den Bericht aufzunehmen.

## **Unterbeschäftigung**

### **Bericht**

Der Bericht beschäftigt sich auch mit der Zahl der Personen, die in der offiziellen Arbeitslosenstatistik nicht gezählt werden. Das sind Menschen, die an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen (z. B. Aktivierung und berufliche Eingliederung, Qualifizierung), aber auch erkrankte Arbeitslose oder Personen in geförderter Selbständigkeit. Diese Personengruppe wird seit 2008 gemeinsam mit den registrierten Arbeitslosen von der Bundesagentur für Arbeit als sog. „Unterbeschäftigte“ erfasst. Nach dem Bericht ist mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit auch die Unterbeschäftigung zurückgegangen. Der Rückgang der Unterbeschäftigung fällt zwischen 2008 und 2011 mit 13,3 Prozent stärker aus, als der Rückgang der Arbeitslosigkeit (8,7 Prozent). Die Bundesregierung bewertet es positiv, dass „die Arbeitslosigkeit trotz gleichzeitiger Verringerung der entlastenden Arbeitsmarktpolitik deutlich reduziert worden ist.“

### **Bewertung**

Will man mit dieser Berichterstattung Aussagen über die Teilhabechancen von Personen mit sehr langer Arbeitslosigkeit und mehrfachen Vermittlungshemmnissen treffen, stellt sich die Frage, wie sich einzelne Arbeitsmarktinstrumente, die sich auf die Unterbeschäftigungsstatistik auswirken, verändert haben. Durch die Reform der Arbeitsmarktinstrumente wurden bestehende SGB II-Fördermaßnahmen zum April 2012 umgestaltet und zusammengeführt. Für eine Beurteilung der Förderungsentwicklung bietet die Statistik der Bundesagentur für Arbeit die Möglichkeit eines Jah-

---

<sup>3</sup> Bundesagentur für Arbeit: Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit, Nürnberg 2011, S. 3.

<sup>4</sup> Bundesagentur für Arbeit: Erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit Leistungsbezug seit Einführung des SGB II Januar 2005 nach ausgewählten Merkmalen.

<sup>5</sup> Koch, Susanne und Kupka, Peter: Öffentlich geförderte Beschäftigung – Expertise im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 2012, S.30.

resvergleichs. Die Förderzahlen beim Beschäftigungszuschuss sanken zwischen April 2011 und 2012 um 56,5 Prozent. Bei den Arbeitsgelegenheiten (§ 16d SGB II) wurden 31,8 Prozent weniger Personen gefördert. Die Freie Förderung (§ 16f SGB II) wurde im gleichen Zeitraum um 23,6 Prozent zurückgefahren. Die Arbeitsmarktinstrumente des SGB II insgesamt wurden im Vergleich dazu aber nur um 22 Prozent zurückgefahren.<sup>6</sup>

Damit zeigt sich, dass gerade bei den Instrumenten, durch die Personen mit verfestigten Arbeitsmarkthemmnissen gefördert werden können, die Förderung besonders stark reduziert wurde. Dies zeigt auch die Aktivierungsquote. Im Juli 2012 lag der Anteil der Geförderten an allen für eine Förderung infrage kommenden Personen bei 18,8 Prozent, also 3,6 Prozentpunkte unter dem Vorjahreswert.<sup>7</sup> In dem Indikator Unterbeschäftigung wird dies nicht deutlich.

## **Lösung**

Damit Förderfortschritte gerade für die Gruppen beurteilt werden können, die durch lange Arbeitslosigkeit ein besonderes Armutrisiko tragen, muss die Berichterstattung auch im Bereich der Unterbeschäftigung transparenter werden.

## **3. Soziale Teilhabe im Alter**

### **Bericht**

Die Bundesregierung hebt im Bericht als Ergebnis hervor, dass die soziale Teilhabe von Menschen im Deutschland sehr gut ausgeprägt sei. Zur Begründung führt sie an, dass nur sechs Prozent dieser Menschen berichten, niemanden zu haben, um persönliche Angelegenheiten zu berichten. Die Quote läge nur 0,8 Prozentpunkte oberhalb derer der 30- bis 64-Jährigen und sei europaweit die niedrigste. Aus Tabelle A.8 im Anhang des Berichts geht indes hervor, dass knapp jeder 3. ältere Mensch weniger als einmal im Monat Kontakt zu Freunden, Verwandten oder Nachbarn hat.<sup>8</sup> Dieser Anteil liegt deutlich oberhalb der sozialen Kontakte der Durchschnittsbevölkerung und auch der 30 bis 64-Jährigen.<sup>9</sup>

### **Bewertung**

Der Bericht stellt ein verzerrtes Bild bzgl. der sozialen Teilhabe im Alter dar.

---

<sup>6</sup> Zahlen aus: Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Juli 2012, Nürnberg 2012, S. 85.

<sup>7</sup> Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Juli 2012, Nürnberg 2012, S. 30

<sup>8</sup> Bei den 65- bis 64-Jährigen schwankt der Anteil zwischen 28 und 31 Prozent und bei den über 75-Jährigen ist er von 28,0 in 2001 auf 35 Prozent in 2009 gestiegen.

<sup>9</sup> Zwischen 2001 und 2009 schwankt der Anteil beim Durchschnittsbürger zwischen 21,5 Prozent und 23,6 Prozent. Auch im Vergleich zur Gruppe der 30 bis 64-Jährigen liegt er höher. Der Mittelwert aus den Gruppen 30 bis 44 Jahre, 45 bis 54-Jahre und 55 bis 64 Jahre liegt bei etwa 16 Prozent.

## **Lösung**

Die soziale Teilhabe von alten Menschen sollte auch im Berichtsteil die Ergebnisse der Tabelle zu den sozialen Kontakten von Menschen im Anhang einbeziehen und hier ein differenzierteres Bild zeichnen.

## **4. Migration**

### **Migrationsspezifische Armutsrisiken nach Lebensphasen**

#### **Bericht**

Migrationsspezifische Armutsrisiken und sonstige Lebenslagen werden im Bericht nicht gesondert ausgewiesen, sondern den verschiedenen Lebensphasen zugeordnet.

#### **Bewertung**

Die Caritas begrüßt diese Zuordnung, da sie auch in der Darstellungsform einen Schritt hin zu mehr Integration bedeutet. In der Stellungnahme folgt auch die Caritas in der Regel diesem Muster. Zu einigen spezifischen Punkten nehmen wir aber im Folgenden gesondert Stellung.

### **Asylbewerber, Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität und Menschen in Duldung**

#### **Bericht**

Der Bericht trifft keine bzw. sehr wenig Aussagen über die besondere Situation von Asylbewerbern und Menschen, die in Deutschland nur geduldet sind.

Im Hinblick auf Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität wird im Bericht darauf verwiesen, dass mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz 2011 für Schulen und andere öffentliche Einrichtungen für Kinder und Jugendliche die Pflicht aufgehoben wurde, Daten über bekannt gewordene illegale Aufenthalte an die Ausländerbehörden zu übermitteln. Weitere Daten zu Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität enthält der Bericht nicht.

#### **Bewertung**

Die oben genannten Personen leben allesamt in schwierigeren Lebensbedingungen als der Rest der Gesellschaft. Ein Bericht, der sich mit Armut in Deutschland befasst, ist deswegen unvollständig, wenn er ihre Lebenssituation nicht aufgreift. Das gilt insbesondere auch für die Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität. Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis, die sich in Deutschland aufhalten, leben in verdeckter Armut. Sie sind von Armut und sozialer Ausgrenzung akut und existenziell betroffen und befinden sich in oftmals hochprekären Lebenssituationen.

## **Lösung**

Der Armuts- und Reichtumsbericht muss die Lebenswirklichkeit von Asylbewerbern und Menschen in Duldung in Deutschland ausführlich darstellen und Lösungen aufzeigen. Die Bundesregierung ist aufgefordert, die Lebenslagen auch der Menschen zu erfassen, die sich dem staatlichen statistischen Zugriff entziehen.

## 5. Wohnen

### Bericht

Der Bericht stellt an mehreren Stellen die Wohnsituation und Mietbelastung der Haushalte dar.

### Bewertung

Die aktuelle Lage bzgl. der Wohnsituation und Mietbelastung wird lediglich beschrieben. Es fehlt indes eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Entwicklungen der letzten Jahre, insbesondere mit dem Anstieg der finanziell überbelasteten Haushalte, die ein Armutsrisiko aufweisen.

Die Ergebnisse setzen sich nicht mit aktuellen Befunden auseinander, nach denen zumindest in den Städten die Mieten gestiegen sind und eine Gentrifizierung stattfindet<sup>10</sup>. So werden innerstädtische preisgünstige Wohnungen und Stadtgebiete saniert und aufgewertet, mit der Folge, dass die bisher dort wohnende Bevölkerung die Wohnungen oft nicht mehr zahlen kann. Die Wohnungen werden stattdessen an einkommensstarke Zugezogene vermietet oder verkauft. Zudem wird im Bericht nicht erwähnt, dass in den letzten Jahren preisgünstiger Wohnraum zurückgegangen ist. Das liegt auch daran, dass die Zahl der Sozialwohnungen stark zurückgeht und es kaum noch öffentlich geförderten Wohnungsbau gibt<sup>11</sup>.

### Lösung

Der Bericht sollte sich auch mit dem Anstieg der Mieten in Städten, dem teilweisen Trend einer Gentrifizierung und dem Rückgang der Wohnraumförderung auseinandersetzen.

## 6. Wohnungslosigkeit

### Bericht

Im Bericht werden nach einer einleitenden Erläuterung des Begriffs „Wohnungsnotfall“ hauptsächlich die Schätzungen der Zahl der Wohnungslosen und die Statistik der Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Wohnungslosenhilfe referiert. In ihr werden die sozio-demografischen Daten Wohnungsloser dargestellt und die Gründe für Wohnungslosigkeit beschrieben.

### Bewertung

Die Bearbeitung des Themas „Wohnungslosigkeit“ im Bericht ist ungenügend, obwohl gerade an der Lebenssituation dieser Personengruppe alle Aspekte von Armut und ihre Folgen besonders

---

<sup>10</sup> [www.tagesschau.de](http://www.tagesschau.de) vom 09.10.2012 „Bundesregierung warnt vor Wohnungsmangel in Städten Segregation, Konzentration, Polarisierung - sozialräumliche Entwicklung in deutschen Städten 2007-2009, Dipl.-Sozialwiss. Antje Seidel-Schulze, Dipl.-Geogr. Jan Dohnke, Prof. Dr. Hartmut Häußermann, Difu-Impulse, 4, 2012, 140 S., zahlreiche Abbildungen und Tabellen, ISBN: 978-3-88118-507-3, Erhältlich im Buchhandel oder bei: Deutsches Institut für Urbanistik

<sup>11</sup> [www.tagesschau.de](http://www.tagesschau.de) vom 02.08.2012 „Zahl der Sozialwohnungen drastisch gesunken“; sowie: Die Wohnungswirtschaft 2/2012 „Zukunft der sozialen Wohnraumförderung“

deutlich werden. Es ist bedauerlich, dass die Bundesregierung immer noch keine eigenen Erhebungen veranlasst hat, sondern lediglich die Zahlen der BAG Wohnungslosenhilfe zitiert.

## **Lösung**

Die Caritas regt die Erstellung einer bundesweiten Wohnungsnotfallstatistik an, um den tatsächlichen Umfang und die Hintergründe von (drohender) Wohnungslosigkeit und mangelhafter Wohnungsversorgung noch besser zu erfassen. Die Ergebnisse sollten jeweils im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung veröffentlicht werden.

## **7. Überschuldung**

### **Darstellung der Überschuldungssituation im Armuts- und Reichtumsbericht**

#### **Bericht**

Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung hat es sich zur Aufgabe gemacht, das Ausmaß und die Entwicklung der Überschuldung in Deutschland zu beschreiben. Hierzu wurde auch eine aktuelle Studie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zugrunde gelegt, die die vorhandenen schulden-spezifischen Daten von Schufa, Creditreform und der Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes ausgewertet hat.

#### **Bewertung**

Diese Studie greift zu kurz. Es wird nur die Überschuldung privater Haushalte mit Kreditverbindlichkeiten berücksichtigt. Damit fließen diverse andere Verschuldungsarten wie zum Beispiel Mietschulden, Schulden bei der öffentlichen Hand und bei privaten Gläubigern, bei Energiekonzernen oder bei Versandhäusern nicht in die Berechnung der Anzahl der überschuldeten Haushalte ein.

Überdies ist die Überschuldungsstatistik des Bundes nicht mit den entsprechenden Statistiken der Länder abgeglichen. Der Ausbau der empirischen Datenbasis zur Überschuldungssituation von Privatpersonen ist für die Erarbeitung von Bewältigungs- und Präventionsstrategien unerlässlich. Die Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes liefert wichtige Daten über den von einer finanziellen Notsituation betroffenen Personenkreis. Die Aussagekraft der Überschuldungsstatistik ist jedoch gering, da sich nur rund 20 Prozent aller Schuldnerberatungsstellen an der Statistik beteiligen.

#### **Lösung**

Für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung ist die Wiederaufnahme der seit 2004 unterbrochenen Überschuldungsforschung - unter Einbeziehung der durch die Überschuldungsstatistik ermittelten Daten - notwendig. Nur durch kontinuierliche wissenschaftliche Studien, die alle Verschuldungsarten berücksichtigen, können die geeigneten politischen Instrumente entwickelt werden, um der Überschuldungsproblematik effektiv zu begegnen.

Um die Aussagekraft der Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes entscheidend zu erhöhen, ist sie mit den Landesstatistiken zu vereinheitlichen. Um diese Ziele zu erreichen, sollte eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe einberufen werden. Dem Bund kommt hierbei eine wichtige Koordinierungs- und Moderationsrolle zu.

## **Darstellung der Ursachen und Begleiterscheinungen von Überschuldung**

### **Bericht**

Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht geht nur am Rande auf die Ursachen der Überschuldung, z.B. den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Überschuldung, ein. Die Höhe der Zinsen für Dispokredite und die uneinheitlichen Verfahrensweisen beim P-Konto bleiben ebenso unerwähnt wie die geplante Reform des Verbraucherinsolvenzverfahrens und ihre Auswirkungen auf die Schuldner/innen. Lösungsstrategien und Maßnahmen, um Überschuldung zu vermeiden, oder die Lebenssituation überschuldeter Menschen zu verbessern, fehlen.

### **Bewertung**

Die Caritas bedauert, dass der Bericht insbesondere auf den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Überschuldung nur wenig eingeht. Arbeitslosigkeit ist ein wesentlicher Auslöser für Überschuldungssituationen. Gleichzeitig stellt die Überschuldung ein gravierendes Vermittlungshemmnis in den Arbeitsmarkt dar. Darüber hinaus gefährden Überschuldungsprobleme noch bestehende Arbeitsverhältnisse, weil den Arbeitgebern erhebliche Belastungen durch die Überschuldung von Arbeitnehmer(inne)n entstehen.

Die aktuellen hohen Dispozinsen und ungeklärten Verfahren bei der Umsetzung des P-Kontos sind für die prekäre Lebenssituation überschuldeter Menschen bestimmend und manifestieren sie weiter. Im Hinblick auf die bevorstehende Reform des Verbraucherinsolvenzverfahrens befürchtet die Caritas erhebliche negative Auswirkungen auf die Schuldner, z.B. durch den Verzicht auf den Schuldenbereinigungsplan. Auch die geplanten Kürzungen bei den Beratungshilfen werden Auswirkungen auf die Beratung dieser Personen haben. Dass die Bundesregierung keine Handlungsbedarfe und Maßnahmen zur Vermeidung von Überschuldung oder Verbesserung der Lebenssituation von Überschuldeten benennt, sieht die Caritas mit Sorge.

### **Lösung**

Der Bericht sollte intensiv auf die Ursachen der Überschuldung, auf aktuelle Entwicklungen wie die Höhe der Dispozinsen und das P-Konto sowie die anhängige Reform des Verbraucherinsolvenzverfahrens eingehen. Zudem sind Maßnahmen zur Vermeidung von Überschuldung bzw. Unterstützung von Überschuldeten zu benennen.

## **8. Teilhabechancen straffälliger Menschen**

### **Bericht**

Die Bundesregierung widmet der Zielgruppe der straffälligen Menschen einen eigenen Abschnitt und durchbricht damit die Struktur des Berichts, der nach Lebensphasen gegliedert ist. Die Lebenslagen der Straffälligen werden unter Verweis auf die wenigen vorliegenden Daten, die dazu in der Mehrzahl älteren Datums sind, nur knapp exploriert. Der Bildungsstand und die berufliche Situation von Straffälligen sind hingegen besser erforscht und werden ausführlicher dargestellt. Es wird richtigerweise darauf hingewiesen, dass Straffällige Hilfen zu Bildung und Ausbildung sowie zur Arbeitsmarktintegration benötigen. Der Abschnitt endet mit dem Hinweis, dass die Bundesregierung die Länder bei ihren Bemühungen im Rahmen des Übergangsmangements unterstütze.

## **Bewertung**

Die Behandlung der Teilhabechancen straffälliger Menschen in einem eigenen Abschnitt ist angemessen, da sich diese signifikant vom Bevölkerungsdurchschnitt unterscheiden.

Der Darstellung der Lebenslagen ist in den Grundaussagen zuzustimmen. Wünschenswert wäre eine detailliertere Erläuterung, die berücksichtigt, dass sich Lebenssituation und Teilhabechancen der verschiedenen Gruppen von Straffälligen, z. B. Schuldner von Geldstrafen, Bewährungsprobanden, Haftentlassene, vor allem aber auch zwischen Männern und Frauen deutlich unterscheiden. Eine solche Darstellung wäre schon jetzt im Ansatz auf der Grundlage der unter wesentlicher Mitarbeit der Caritas erhobenen Daten der Arbeitsgemeinschaft Statistik und Dokumentation auf Bundesebene für die Hilfen in besonderen Lebenslagen und vergleichbare Hilfearten (AG STADO) möglich<sup>12</sup>. So könnten genauere Einblicke bezüglich der Einbindung in soziale Netze, aber auch bezüglich der Wohnsituation, Verschuldung etc. gewonnen werden, die letztlich dazu dienen, das Hilfesystem bedarfsgerecht auszugestalten.

Die Darstellung der Teilhabechancen hingegen überzeugt nicht. Zum einen ist der zugrunde gelegte Teilhabebegriff zu eng gefasst. Zweifelsohne ist Arbeit ein probates Mittel, Rückfälligkeit und damit den totalen sozialen Ausschluss zu verhindern. Teilhabe von Straffälligen darf jedoch nicht auf Resozialisierung im Sinne der Legalbewährung reduziert werden.

Zum anderen können materielle und soziale Absicherung nicht nur über Erwerbsarbeit, sondern beispielsweise auch über den Bezug von Sozialleistungen oder die Übernahme von Familienarbeit realisiert werden. Zu diesen Formen gesellschaftlicher Teilhabe und deren Realisierungschancen für Straffällige macht der Bericht keine Aussagen. Diese sind jedoch von großer praktischer Bedeutung, beispielsweise nach der Haftentlassung, oder für bestimmte Gruppen von Straffälligen, etwa ältere Haftentlassene oder Alleinerziehende. Gerade in diesem Bereich wäre eine geschlechtsspezifische Darstellung notwendig.

## **Lösung**

Der Bericht sollte verstärkt die Bedingungen und Maßnahmen herausarbeiten, die Teilhabechancen im Kontext von Straffälligkeit bzw. an Statuspassagen wie Haftentlassung befördern. Die unvollständige Datenlage über die Lebenssituation und Teilhabe von Straffälligen können über eine wissenschaftliche Evaluation der Projekte zum Übergangsmangement verbessert werden. Zusammen mit den Daten aus der Strafvollzugsstatistik und von der Freien Straffälligenhilfe könnten verbesserte Kenntnisse erlangt werden.

---

<sup>12</sup> Eine genauere Befassung mit den Daten könnte die Bedenken ausräumen, die aus Verzerrungen wegen eines Bias in der Geschlechterverteilung resultieren. In den meisten Fällen wurden getrennte Werte für Männer und Frauen erhoben. Die regional begrenzte Herkunft der Daten sollte analog der aus NRW herangezogenen Daten zur Arbeitsmarktintegration kein Problem sein.

## **Teil C. Sozialpolitische Stellungnahme zum Bericht**

...

*(erscheint Anfang Februar 2013 als „neue caritas spezial“)*

### **Kontakt:**

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

Dr. Thomas Becker, Abteilungsleiter Sozialpolitik und Publizistik, DCV (Freiburg),  
Tel. 0761 200-245, [thomas.becker@caritas.de](mailto:thomas.becker@caritas.de)