



**Kontakt:**  
Nationale Armutskonferenz

**Barbara Eschen**  
Sprecherin

**Werena Rosenke**  
**Sophie Schwab**  
**Robert Trettin**  
Stellv. Sprecher\*innen

**Anna-Katharina Dietrich**  
Geschäftsführerin  
Tel. 030 65211-1062

**Michael David**  
Geschäftsstelle

[armutskonferenz@diakonie.de](mailto:armutskonferenz@diakonie.de)  
Diakonie Deutschland  
Caroline-Michaelis-Straße 1  
10115 Berlin

Berlin, 16. Juni 2017

## **Stellungnahme der nationalen Armutskonferenz zum 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung**

Die Nationale Armutskonferenz (nak) ist das deutsche Netzwerk im Europäischen Armutsnetzwerk EAPN. In der nak arbeiten Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, Selbsthilfeorganisationen und Fachverbände gemeinsam an effektiven Konzepten für die Armutsbekämpfung in Deutschland und unterstützen die Interessenvertretung der von Armut Betroffenen. Die nak dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Ergebnissen des 5. ARB und nimmt die folgende Bewertung vor:

### **Zusammenfassung**

Im Überblick bewertet die nak die armutspolitische Situation in Deutschland, den 5. ARB und die politischen Konsequenzen für die Armutsbekämpfung wie folgt:

- Mit dem 5. ARB wurden partiell erstmals Betroffene in die Armutsberichterstattung einbezogen. Hierauf folgte aber keine konsequente Berücksichtigung der Ergebnisse dieses Austauschs.
- Einkommen, Vermögen und politischer Einfluss sind in Deutschland sehr ungleich verteilt. Zu einer Politik der Armutsbekämpfung gehört es, diese Zusammenhänge aufzugreifen.
- Wohnungsnot ist ein zentrales Armutsrisiko. Wirksame Steuerungsinstrumente im Sinne eines sozialen Wohnungsmarktes sind nötig.
- Trotz sinkender Arbeitslosigkeit steigen oder stagnieren die Armutszahlen. Arbeit um jeden Preis hilft nicht gegen Armut. Es muss dafür gesorgt werden, dass Arbeit existenzsichernd ist. Um Langzeitarbeitslosigkeit zu überwinden, ist ein Ausbau der öffentlich geförderten, tariflich bezahlten Beschäftigung dringend notwendig. Auch die Integration von Geflüchteten in Arbeit muss von Anfang an erfolgen und darf nicht nach vermeintlichen Bleibeperspektiven unterscheiden.

- Die Grundsicherung hat eine zentrale Bedeutung für in Armut Lebende. Das Existenzminimum muss ausreichend und sicher sein.
- Die Kinder- und Jugendarmut stagniert auf hohem Niveau. Ohne eine Überwindung der Fehlsteuerungen durch den geltenden Familienlastenausgleich kann sie nicht überwunden werden. Das Existenzminimum für Kinder muss einheitlich festgestellt und gesichert sowie durch bedarfsgerechte Leistungen ergänzt werden.
- Eine Kinderbetreuung, die für Familien mit geringem Einkommen leicht erreichbar und finanzierbar ist, muss flächendeckend zur Verfügung stehen.
- Das bestehende Schulsystem verfestigt Armut und muss durch konsequent inklusive Ansätze weiterentwickelt werden.
- Die Flucht vor häuslicher Gewalt darf kein Armutsrisiko sein.
- Das bestehende Problem des funktionalen Analphabetismus von 7,5 Millionen in Deutschland Lebenden muss erkannt und angegangen werden.
- Für alle Überschuldeten müssen flächendeckend ausreichende Hilfen und Beratungsangebote zur Verfügung stehen.
- Eine Mindestrente, die geschlechtsspezifische Nachteile durch Pflege und Erziehung ausgleicht, muss eingeführt werden.
- Pflege darf kein Armutsrisiko sein.
- Die Gesundheitsversorgung für in Armut Lebende ist in Deutschland schlechter als für andere Personen. Wichtige gesundheitliche Leistungen fehlen, weil sie weder in der GKV noch in der ergänzenden Grundsicherung voll abgedeckt sind. Für Personengruppen wie Wohnungslose und prekär Selbstständige ist der Zugang zur Krankenversicherung unsicher. Auch die Gesundheitsversorgung Geflüchteter ist an vielen Stellen lückenhaft. Für alle in Deutschland Lebenden müssen alle notwendigen Gesundheitsleistungen umfassend gewährleistet werden.

**I. Die Nationale Armutskonferenz möchte in ihrer Stellungnahme zunächst auf die folgenden zentralen Fragen eingehen:**

**Einbeziehung von Betroffenenperspektiven und Betroffenenwissen**

Die Nationale Armutskonferenz (nak) tritt für die Einbeziehung Betroffener in die Entwicklung von Strategien und politischen Maßnahmen zur Armutsbekämpfung ein. Mit diesem Anliegen hat sie als Mitglied des Beraterkreises die Erarbeitung des Armuts- und Reichtumsberichts begleitet und die Sichtweisen der Betroffenen eingebracht. Darüber hinaus fand in Zusammenarbeit des BMAS und der nak am 7. Oktober 2015 ein Workshop mit Menschen mit Armutserfahrungen und Mitarbeiter\*innen aus den Fachabteilungen des BMAS statt. Auf diesem wurden die Fragen diskutiert: Was sind die Ursachen von Armut? Was bedeutet Armut für die Betroffenen? Welchen Beitrag leisten staatliche und nicht-staatliche Unterstützungsangebote bei der Bewältigung eines Lebens in Armut? Die Dokumentation des Workshops wurde auf der Homepage des BMAS veröffentlicht. Sie zeigt die Kritik armutsbetroffener Menschen an dem Hartz-IV-System, welches als eine „Mängelverwaltung“ fungiert und gesellschaftliche Ausgrenzung durch angstmachende Sanktionen, „Entmündigung“ und unangepasste Maßnahmen verschärft statt durch partizipativen Umgang zur Integration in Erwerbsarbeit beizutragen. Die Teilnehmer\*innen des Workshops stellten darüber hinaus dar, wie sehr fehlende Armutssensibilität auch in anderen Teilen der Gesellschaft, u.a. in den Medien, Menschen stigmatisiert und beispielsweise bei der Wohnungssuche benachteiligt. Schließlich geht aus der Dokumentation hervor, wie schwer es Menschen in langer Erwerbslosigkeit gemacht wird, sich gesellschaftlich zu engagieren, da selbst ehrenamtliches Engagement häufig durch fehlende Aufwandsentschädigungen erschwert oder gar verunmöglicht wird. Der Workshop wurde offensichtlich von beiden Seiten als sehr konstruktiv und erhellend erlebt. Die Nationale Armutskonferenz begrüßt diesen Austausch zwischen BMAS und Armutsbetroffenen bei der Erstellung des Armuts- und Reichtumsberichts. Es ist erfreulich, dass

zentrale Ergebnisse dieses Austauschs nun als zusammenfassender Exkurs auf S. 109 f. aufgenommen worden sind. Zunächst war dieser Abschnitt in der Ressortabstimmung ganz weggefallen. Allerdings fällt auf, wie verkürzt und holzschnittartig der hier eingefügte zweiseitige „Exkurs“ im Vergleich mit der umfassenderen und mit den Teilnehmenden abgestimmten Dokumentation des Workshops ist. Die NAK bedauert, dass diese Dokumentation nicht als eigenes Kapitel in den 5. ARB aufgenommen wurde. Es wäre wichtig, zentral diskutierte Themen des Workshops im Bericht in Gänze zu dokumentieren und an anderer Stelle weiter aufzugreifen, um mit dem Erfahrungswissen Engagierter nach Strategien und Strukturen zu suchen, die Menschen eine selbstbestimmte Teilhabe ermöglichen.

## **Teil A Einführung und Rahmenbedingungen**

### **Verteilung von Einkommen, Vermögen und Einfluss**

Teil A II des Berichts eröffnet mit der Darstellung der guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den damit verbundenen positiven Beschäftigungseffekten und einer steigenden Einkommensentwicklung. Worauf der Bericht an dieser Stelle nicht eingeht ist, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit aufgrund des wachsenden Niedriglohnsektors eben zu keinem Sinken der relativen Einkommensarmut geführt hat. Die im Bericht zu Anfang festgestellte Steigerung der Erwerbseinkommen ist eben nicht gleichmäßig erfolgt. Während hohe Einkommen steigen, stagnieren oder sinken die unteren Einkommensbereiche. Und auch die Darstellung wachsender Privatvermögen vernachlässigt an dieser Stelle die Frage nach der Verteilung. Die Betrachtung der Vermögensentwicklung ohne die Berücksichtigung der Vermögensverteilung ist kein geeigneter Indikator, um die Armutssituation in Deutschland zu erfassen. Eine konkrete Darstellung der wachsenden sozialen Ungleichheit in Deutschland, verbunden mit einer kritischen Auseinandersetzung, fehlt in diesem Teil des Berichts.

Die Nationale Armutskonferenz bedauert, dass Befunde zum Zusammenhang sozialer Ungleichheit und politischer Entscheidungen im Bericht nicht detaillierter dargestellt werden. Sie sieht in den politischen Entscheidungen zu Lasten einkommensschwacher Bürger\*innen und den fehlenden politischen Einflussmöglichkeiten von Armutsbetroffenen eine Schieflage, die thematisiert und verändert werden sollte, nicht zuletzt auch, weil sich diese Entwicklungen schädlich auf unsere Demokratie auswirken.

## **Teil B Soziale Mobilität**

### **Kinder- und Jugendarmut**

Kinderarmut stagniert in Deutschland auf hohem Niveau. Jedes fünfte Kind ist arm oder armutsgefährdet. Systematische Maßnahmen zur Reduzierung von Kinderarmut durch die Bundesregierung gehen aus dem Bericht nicht hervor. Im besonderen Fokus sozialpolitischer Maßnahmen müsste das deutlich überproportionale Armutsrisiko von Kindern in Familien von Alleinerziehenden oder in kinderreichen Familien stehen. In der Auseinandersetzung mit diesen besonderen Risiken müsste schwerpunktmäßig angesetzt werden, statt vor allem mangelnde Erwerbsintegration als Begründung heran zu ziehen. Tatsächlich sind Fehlsteuerungen, die der geltende Familienlastenausgleich vornimmt, ursächlich für das erhöhte Armutsrisiko in diesen Familienkonstellationen.

Im Bericht fehlt eine konsequent kritische Betrachtung des Familienlastenausgleichs. Aktuell werden Kinder gutverdienender Eltern durch die Kinderfreibeträge stärker unterstützt als Kinder

Erwerbsloser oder von Eltern mit mittlerem Einkommen. Der Bericht hebt Anhebungen von Kinderfreibetrag und Kindergeld durch die Bundesregierung für die Jahre 2017 und 2018 positiv hervor. Das Kindergeld als Förderleistung wird im SGB-II-Leistungsbezug jedoch mit dem Sozialgeld vollständig verrechnet. Daher gehen Kindergelderhöhungen an vielen in Armut lebenden Kindern und Jugendlichen vorbei, ebenso wie die steuerliche Förderung.

Die besonderen Armutsrisiken für Alleinerziehende und kinderreiche Familien werden nicht gelöst. Weder sieht die Bundesregierung Förderinstrumente vor, die gezielt für einen finanziellen Ausgleich im Vergleich zu anderen Familienkonstellationen sorgen könnten, noch bilden die aktuell ermittelten Regelsätze in der Grundsicherung die tatsächlich notwendigen Ausgaben für Kinder ab.

Die Nationale Armutskonferenz kritisiert, dass das soziokulturelle Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen nicht transparent und realistisch ermittelt und zuverlässig gewährleistet wird. Der Bedarf, welcher im Regelsatz für Kinder in der Grundsicherung festgelegt wird, ist zu gering angesetzt, er schreibt Kinderarmut fest. Regelsätze, die nur aus den Ausgabenpositionen der ärmsten Haushalte der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe errechnet werden, führen zu einem Armutskreislauf. Sie spiegeln nicht wider, was wirklich gebraucht wird. Diese grundsätzlichen Mängel in der Bedarfserfassung werden auch nicht durch die regelmäßige Anpassung der Regelbedarfe nach der Lohn- und Preisentwicklung ausgeglichen.

Die im Bericht positiv hervorgehobenen Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket für schulische Bedarfe in Höhe von 100 Euro pro Schuljahr sowie der Fixbetrag von 10 Euro im Monat für kulturelle und Freizeitaktivitäten bleiben weit hinter den durch verschiedene Studien belegten tatsächlichen Kosten zurück. Einen hinreichenden Beitrag zur Verbesserung sozialer Mobilität leistet das Bildungs- und Teilhabepaket nicht. So sind die tatsächlichen Schulbedarfskosten fast doppelt so hoch, wie eine Studie der Diakonie und des Sozialwissenschaftlichen Instituts der EKD belegen ([https://www.si-ekd.de/download/Brosch\\_Schulbedarf\\_05.pdf](https://www.si-ekd.de/download/Brosch_Schulbedarf_05.pdf))

Sozial- oder familienpolitische Leistungen müssen bei unterschiedlichen Ämtern oder Behörden beantragt werden. Die unterschiedlichen Antrags- und Verrechnungsregelungen für verschiedene Leistungen, die sich auf dasselbe Kind beziehen, sind nur schwer nachvollziehbar und erschweren den Familien die Nutzung der Leistungen erheblich. Dies konterkariert die eigentliche Zielsetzung der Familienförderung. Die nak fordert die Bundesregierung auf, den Zugang zu Leistungen für Familien zu erleichtern, zu vereinheitlichen und für einen fairen Lastenausgleich, der gerade Kindern aus Armutskontexten zugute kommt, zu sorgen. Die nak fordert eine einheitliche Geldleistung für alle Kinder, die das Existenzminimum sichert und durch bedarfsgerechte Komponenten ergänzt wird.

### **Wohnungspolitik**

Der Bericht stellt dar, dass in vielen Ballungsräumen, Groß- und Universitätsstädten deutliche Mietsteigerungen und spürbare Wohnungsmarktengpässe zu verzeichnen sind. Die Erhöhung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau ist aus Sicht der Nationalen Armutskonferenz grundsätzlich zu begrüßen, da hierdurch in Ballungsräumen eine gewisse Entlastung in dem Segment der preisgünstigen Wohnungen erreicht werden kann. Aus Sicht der am Wohnungsmarkt benachteiligten Gruppen wie Straffälligen oder Obdachlosen reicht alleine eine Förderung des öffentlich geförderten Wohnungsbaus nicht aus, weil damit angesichts der gewollten Vertragsfreiheit bei der Vermietung einer Wohnung die Zugangsschwierigkeiten nicht beseitigt werden. Grundvoraussetzung, den Zugang zum Wohnungsmarkt auch für Benachteiligte zu ermöglichen, ist eine breite Verfügbarkeit sowie Steuerbarkeit des verfügbaren Wohnraums durch die Kom-

munen. Auf die Notwendigkeit derartiger zielgruppenspezifischer Programme für auf dem Wohnungsmarkt besonders benachteiligte Gruppen wird im Bericht nicht eingegangen. Eine weitere entscheidende Ursache für Wohnungslosigkeit ist der Mangel an sozialen Hilfen, vor allem aber an günstigem und zugänglichem Wohnraum für in Armut lebende Menschen in kritischen Lebenssituationen. Der Bericht enthält keine eigene statistische Analyse der Wohnungslosigkeit durch die Bundesregierung. Wie schon in den Vorberichten wird lediglich auf Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe verwiesen.

Die von der Bundesregierung ergriffenen wohnungspolitischen Maßnahmen zur Sicherung der Bezahlbarkeit des Wohnens (Reform des Wohngeldrechts und Mietpreisbremse) sind nicht ausreichend. Insbesondere die Wirksamkeit der Mietpreisbremse in ihrer jetzigen Form hat sich als unzureichend erwiesen.

Die NaK fordert eine konzertierte Wohnungspolitik der Bundesregierung mit den Ländern für die Wachstumsgebiete, die den Bedarfen der am Wohnungsmarkt besonders Benachteiligten Rechnung trägt.

### **Teil C Kernindikatoren seit dem 4. ARB**

#### **Ungerechte Verteilung von Einkommen und Vermögen**

Erst in der Darstellung der Kernindikatoren kommt es nach der umfangreichen Darstellung verschiedenster sozialpolitischer Datensammlungen am Ende des Berichts zur Darstellung wesentlicher Fakten, die für die Bewertung von Armutslagen und dem Verhältnis von Armut und Reichtum in Deutschland von zentraler Bedeutung sind. Diese Fakten werden aber nur tabellarisch aufgeführt, ohne dass hieraus politische Schlussfolgerungen gezogen werden.

So belegen die Datensammlungen, dass die Armutsrisikoquote seit 1995 in Deutschland kontinuierlich angestiegen ist, während Sozialleistungsbezug und Arbeitslosigkeit abnahmen. Hieraus lässt sich eine staatliche Politik ablesen, nach der die Vermittlung in Arbeit vorrangiges Ziel von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist – wesentliche flankierende Regelungen aber unterbleiben, die dafür sorgen würden, dass hierdurch auch tatsächlich Armut überwunden wird. Vielmehr spielen der Druck auf Armutsbetroffene, jede Arbeit anzunehmen und ansonsten Sanktionen ausgesetzt zu sein, eine wesentliche Rolle.

Am Ende des Berichts erscheinen wesentliche Daten zu Reichtum und Verteilung. Der Einkommensanteil der Spitzenverdiener am insgesamt erwirtschafteten Einkommen ist seit 1995 deutlich gestiegen.

- Im Jahr 2010 erhielten die vom Einkommen her oberen 10% der Haushalte 39,84% der Einkommen. 1995 waren es noch 31,8% gewesen.
- Die oberen 5% erhielten 1995 einen Anteil von 21,16% am Gesamteinkommen, 2010 dann 27,94 %.
- Die oberen 1 % hatten 1995 einen Anteil von 9,15% am insgesamt erwirtschafteten Einkommen – im Jahr 2010 waren es 13,13%.

Zugleich ist das Volumen der Vermögensübertragungen durch Erbschaften seit 2007 um den Faktor 1,5 und das der Schenkungen um den Faktor 4,5 gestiegen. Wie diese hohen Einkommen und Vermögen stärker an der Finanzierung einer armutsfesten sozialen Infrastruktur beteiligt werden können, sollte im Bericht ausgeführt werden.

## **II. Die nationale Armutskonferenz weist darüber hinaus besonders auf die folgenden Themen und die damit verbundenen Aufgaben in der Armutsbekämpfung hin:**

### **1. Existenzsicherung**

#### **Langzeitarbeitslosigkeit und prekäre Beschäftigung**

Im Bericht werden deutliche Probleme in Bezug auf prekäre Beschäftigung aufgerufen und mit der Steigerung des Anteils im Niedriglohnbereich Beschäftigter von 18,7 % in 1995 auf 24,4% in 2013 belegt. Hieraus werden aber keine umfassenden Konsequenzen gezogen.

Die Armutsgefährdungsquote atypisch Beschäftigter liegt bei 19,2 % und die von geringfügig Beschäftigten bei 25,7%. Ein Grund für die Verschlechterung: Die Tarifbindung hat seit den 1970-er Jahren (damals 90% aller Betriebe in Westdeutschland) kontinuierlich und deutlich nachgelassen und liegt nun bei 51% der westdeutschen und 37 % der ostdeutschen Betriebe. Dies hat zur Folge, dass die sinkende Arbeitslosigkeit nicht zum Rückgang der relativen Einkommensarmut geführt hat.

Hinsichtlich der Langzeitarbeitslosigkeit wird festgestellt, dass die Anzahl der langzeitarbeitslosen Personen weiterhin bei über einer Million Personen liegt. Im Bericht geforderte Anstrengungen, Langzeitarbeitslose in den Arbeitsmarkt zu integrieren und hierdurch Armut zu überwinden, werden nicht hinreichend konkretisiert. Auch bleibt offen, wie der Mindestlohn tatsächlich armutsfest ausgestaltet werden kann.

Ein Ausbau der öffentlich geförderten Beschäftigung ist nötig. Sie soll sozialversicherungspflichtig ausgestaltet sein und tariflich bzw. nach Mindestlohn entlohnt werden. Sie soll allen Arbeitgebern offen stehen. Personen in öffentlich geförderter Beschäftigung sollen bei Bedarf mit begleitenden Maßnahmen unterstützt werden, um ihre beruflichen Kompetenzen zu entwickeln. Begleitung ist auch beim Wechsel von geförderter in nicht geförderte Beschäftigung wichtig, um das Beschäftigungsverhältnis zu stabilisieren.

#### **Bedeutung der Grundsicherung**

Mehr als 6 Millionen Menschen leben in Deutschland von der Grundsicherung nach dem SGB II („Hartz IV“), fast die Hälfte davon länger als 4 Jahre. Trotzdem wird dieses Leistungssystem im politischen Alltag wie ein Übergangsphänomen behandelt. Die Regelsätze werden so bemessen, dass sie die extreme Knappheit in der einkommensarmen Vergleichsgruppe widerspiegeln und werden durch zusätzliche Abzüge von in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe festgestellten Ausgabenpositionen weiter abgesenkt. Zudem ist das Existenzminimum nicht sicher: bei aus Sicht der Behörden fehlender Kooperation kann es durch Sanktionen schließlich ganz entzogen werden. Darüber hinaus ist die Grundsicherung ein Auffangbecken für Versäumnisse in anderen Politikfeldern. So sind z.B. 40 Prozent der Alleinerziehenden und fast eine Million Beschäftigte von Leistungen der Grundsicherung abhängig.

Der grundlegenden Bedeutung dieses Leistungssystems wird der Bericht nicht gerecht. Wer sich ernsthaft mit Armut in Deutschland auseinandersetzt, muss auch Perspektiven für die Weiterentwicklung der Grundsicherung und die Überwindung der damit heute verbundenen totalen Prekarisierung der Betroffenen aufzeigen.

### **2. Flucht**

#### **Integration von Geflüchteten in Ausbildung und Arbeit**

Der Bericht konstatiert richtig, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt einen zentralen Baustein der gelungenen gesellschaftlichen Teilhabe darstellt und Teilhabe am Arbeitsmarkt frühzeitig zu ermöglichen ist.

Die Bundesregierung bezieht ihre Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Arbeit, Ausbildung und arbeitsmarktpolitischen Hilfen allerdings stets auf Asylsuchende mit einer vermeintlich guten Bleibeperspektive und behält damit institutionelle Hürden für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten aus anderen Herkunftsstaaten bei. Diese Unterscheidung ist nicht sachgerecht und wirkt diskriminierend, da entgegen einer pauschalen Bewertung, die sich auf die Herkunft aus einem bestimmten Staat bezieht, in vielen Fällen dennoch individuelle Asylanerkennungsgründe oder Gründe für subsidiären Schutz vorliegen können, die zu langfristigem bzw. dauerhaftem Aufenthalt in Deutschland führen. Zudem ist selbst im Falle einer Ablehnung des Schutzersuchens eine Abschiebung häufig aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen langfristig nicht möglich. Aus diesen Gründen und auch wegen der langen Dauer der Anerkennungsverfahren sollten alle Asylsuchenden so früh wie möglich Zugang zu allen Integrationsleistungen erhalten. Der Zugang aller Schutzsuchenden und Geduldeten und aller Asylsuchenden zur Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsförderung sollte nach drei Monaten möglich sein.

### **Gesundheitsversorgung Geflüchteter**

In der Beschreibung spezifischer Versorgungsbedarfe Geflüchteter fehlt ein Hinweis auf vorhandene Unterversorgung: Für verschiedene Gruppen von Migrant\*innen in Deutschland bestehen Zugangsbarrieren zum Gesundheitssystem nicht nur fort, sondern weiten sich aktuell – insbesondere für die „Schwächsten“ - zunehmend aus. Eine wachsende Gruppe von Menschen bedarf humanitärer medizinischer Hilfe. Betroffen sind Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus, die - trotz vorhandener Rechtsansprüche - de facto keinen Zugang zur Regelversorgung haben. Insbesondere ist die Finanzierung ihrer Gesundheitsversorgung ungesichert. Bei Inanspruchnahme von Sozialleistungen drohen die Meldung an die Ausländerbehörde und die Abschiebung. Auch für registrierte Asylsuchende bestehen zum einen gesetzliche Zugangs- und Leistungseinschränkungen, zum anderen sind adäquate diversitätssensible Versorgungsstrukturen nicht ausreichend ausgebaut und angepasst. Hinzu kommt eine neue Gruppe von Menschen mit unklarem Aufenthaltsstatus, z. B. „noch“ nicht registrierte Asylsuchende, Menschen auf der Durchreise etc., die ebenfalls teils unversorgt sind. Auch arbeitssuchenden oder prekär beschäftigten EU-Bürgerinnen und -Bürger fehlt in der Praxis oft der Zugang zur Gesundheitsversorgung. Die bestehenden Versorgungslücken für diese Menschen werden in ganz unterschiedlicher Form durch (überwiegend unentgeltliche) zivilgesellschaftliche „Parallelstrukturen“ unvollständig kompensiert.

## **3. Soziale Aufstiegsperspektiven für Kinder und Jugendliche**

### **Kinderbetreuung**

Zu begrüßen ist die sehr ausführliche Auseinandersetzung mit der Rolle und Bedeutung, die die Kindertageseinrichtungen und die Schulen für die soziale Entwicklung spielen. Bedauerlich ist, dass über die Feststellung hinaus, dass Familien aus dem unteren Einkommensbereich den höchsten Anteil ihres Einkommens für die Kita-Gebühren aufwenden müssen, keine Schlussfolgerungen gezogen werden. Zu kritisieren ist außerdem, dass der Bericht nicht auf die extremen Disparitäten in der Elternbeitragsgestaltung auf kommunaler Ebene eingeht. Neben der beschriebenen Höherbelastung niedriger Einkommensgruppen insgesamt ist zu konstatieren, dass wohlhabende Kommunen sowie teilweise Länder Beitragsfreiheit für alle Eltern gewähren, während andernorts die Beitragshöhe zur Bedarfssteuerung genutzt wird. Zu begrüßen ist, dass der Bund sich am Kita-Ausbau beteiligt und das auch weiterhin tun wird. Zur Bereitstellung freigewordener Mittel durch den Wegfall des Betreuungsgeldes muss allerdings kritisch angemerkt werden, dass der Bund diese Mittel ohne Zweckbindung an die Länder weitergegeben hat. Dementsprechend werden sie mitnichten bundesweit für die Förderung der Kindertagesbetreuung investiert.

### **Schulbildung**

Breit belegt wird der Zusammenhang zwischen privilegierten Elternhäusern mit hohen Bildungsabschlüssen, Einkommen und Vermögen und einer positiven Bildungsentwicklung der Kinder. Bei Kindern aus diesen Familien ist die Wahrscheinlichkeit, Abitur zu machen und eine sehr gute Ausbildung abzuschließen, überproportional hoch. Ebenfalls nehmen diese Familien im überdurchschnittlichen Maße Angebote der Frühförderung für ihre Kinder in Anspruch, deren Förder-

bedarf auf der anderen Seite stark unterdurchschnittlich ist. Diese Zusammenhänge haben sich seit den 1970-er Jahren immer weiter verdichtet. Als Ursache für die Bildungsungleichheit wird zu einem nicht unerheblichen Anteil das gegliederte Schulsystem ab Sekundarstufe I ausgemacht. Im Vergleich zur Grundschulzeit treten demnach die herkunftsbedingten Unterschiede bei der Wahl der weiterführenden Schule deutlich in den Vordergrund. Zu begrüßen ist, dass der Bericht auf die notwendige Verbesserung der individuellen Förderung sowie die Übergänge zwischen den Schulformen eingeht. Zu erwarten wäre jedoch zudem ein deutlicher Hinweis auf die angleichende Wirkung integrierter Schulformen, die unterschiedliche Abschlüsse ermöglichen und in ihrer vermehrten Ganztagsausrichtung die notwendige Unterstützung bereits vorhalten und die damit den Ländern zumindest als zu präferierende Schulform empfohlen werden sollten.

#### **4. Weitere sozialpolitische Handlungsfelder**

##### **Häusliche Gewalt**

Dieser Punkt ist sehr verkürzt und ohne Quellenangabe dargestellt. Richtig ist, dass Gewalt kein schichtspezifisches Problem ist. Fast 70 % der Frauen, die von schweren körperlichen, psychischen und sexuellen Misshandlungen betroffen sind, beziehen ein eigenes Einkommen, so die Ergebnisse der wissenschaftlichen Untersuchung der Bundesregierung aus dem Jahr 2009. Trotzdem hat das Thema Armut eine besondere Bedeutung für diese Personengruppe. 39,9% der Bewohnerinnen im Frauenhaus beziehen vor dem Aufenthalt im Frauenhaus SGB II-Leistungen und leben in prekären Verhältnissen. Dieser Anteil steigt beim Aufenthalt dort aufgrund der Finanzierung von Frauenhäusern über SGB-II-Tagessätze und des fehlenden Unterhalts durch Ehemänner. Wenn Frauen keine Anspruchsberechtigung nach dem SGB II nachweisen können, müssen sie den gesamten Frauenhausaufenthalt selbst finanzieren und geraten so ebenfalls in eine prekäre Situation. Schutz und Hilfe bei Gewalt unabhängig von Einkommen und Vermögen sind dringend nötig.

##### **Funktionaler Analphabetismus**

Die Thematik des funktionalen Analphabetismus wird im Armuts- und Reichtumsbericht nicht aufgearbeitet. Mit der leo. – Level-One Studie von 2012 wurden empirische Erkenntnisse zum Ausmaß des funktionalen Analphabetismus in Deutschland geliefert. Danach sind rund 7,5 Millionen Menschen im Alter zwischen 18 und 64 Jahren funktionale Analphabeten. D.h. sie verfügen nicht über ein ausreichendes Maß an schriftsprachlichen Kompetenzen, die notwendig sind, um die Realisierung individueller Verwirklichungschancen sowie eine gesellschaftliche Teilhabe zu eröffnen. Mehr als 30 Prozent der funktionalen Analphabeten in Deutschland sind arbeitslos. Funktionaler Analphabetismus betrifft keineswegs nur Migrant\*innen. Zwar ist der Anteil der mehrsprachigen Menschen im Vergleich zur Verteilung in der Gesamtbevölkerung überproportional, doch für die Mehrheit der Betroffenen (58 %) ist Deutsch die Muttersprache.

Ausgangspunkt von Problemen beim Erwerb der Schriftsprache ist meist ein Aufwachsen in sozioökonomischer Unsicherheit mit geringen sozialen und kulturellen Ressourcen sowie Bildungsferne der Eltern häufig anknüpfend an Probleme in der Schule, die schon zu Beginn der Schulzeit auftreten. Wenn nach Beendigung der Schulzeit im Lebens- und Arbeitsumfeld keine Lernumgebungen vorhanden sind, die ein lebenslanges Lernen unterstützen, gehen bereits erworbene Fähigkeiten häufig wieder verloren. Aufgrund der geringen Lese- und Schreibkompetenzen werden Situationen, in denen sie gefordert sind, vermieden. Die dauerhafte Anwendung von Vermeidungsstrategien, die Angst vor „Enttarnung“, Stigmatisierung und das fehlende Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten sind außerordentlich belastend für die betroffenen Personen.

Funktionaler Analphabetismus ist nicht nur aus materieller und volkswirtschaftlicher Perspektive problematisch, sondern insbesondere mit Blick auf die Verwirklichung gesellschaftliche Teilhabe und Demokratieprozesse.

##### **Überschuldung**

Der Bericht zeigt wichtige grundlegende Erkenntnisse zur Entstehung und zur Phänomenologie des gesellschaftlichen Problems der privaten Überschuldung auf. Er beschreibt die durch Evalua-



tionsstudien belegten vielfältigen positiven Wirkungen der gemeinnützigen Schuldnerberatung und betont die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit dieses Beratungsangebotes.

Der 5. ARB leitet aber praktisch keine politischen und gesetzlichen Handlungsnotwendigkeiten aus dem Dargestellten ab. Er macht zwar auf empirische Defizite beim Phänomen private Überschuldung aufmerksam. Die Notwendigkeit einer gezielten finanziellen Förderung von Überschuldungsforschung und Evaluation bleibt aber unerwähnt. Ebenso wird auf die mangelnde Finanzkompetenz in der Bevölkerung verwiesen, hieraus jedoch nicht die Notwendigkeit konkreter politischer Maßnahmen etwa für Prävention im schulischen und außerschulischen Bereich gefolgert. Auch äußert sich der 5. ARB zwar anerkennend über die Arbeit der gemeinnützigen Schuldnerberatungsstellen, lässt aber unerwähnt, dass nur ca. 10 – 15 % der Überschuldeten wegen fehlender Personalkapazitäten beraten werden können und ein Ausbau der Kapazitäten der Schuldnerberatung dringend notwendig wäre.

### **Altersarmut**

Zu diesem Thema wird kaum etwas Konkretes festgestellt. Zwar lässt sich den Tabellen die Verdoppelung der Grundsicherungsbeziehenden im Alter seit Einführung dieser Sozialleistung entnehmen, und das Absinken des gesetzlichen Rentenniveaus wird beschrieben. Es fehlen aber konkrete Anhaltspunkte dafür, wie sich das Haushaltseinkommen im Alter tatsächlich entwickelt. Auch die geschlechtsspezifisch unterschiedliche Ausprägung von Altersarmut – bei Frauen überdurchschnittlich und bei Männern unterdurchschnittlich – die der Tabellenteil C immerhin belegt, wird nicht weiter betrachtet. Konkrete Maßnahmenbeschreibungen bleiben aus. Notwendig wäre die Einführung einer Mindestrente, die auch geschlechtsspezifische Nachteile durch Pflege und Erziehung ausgleicht.

### **Armut und Pflege**

Im Bericht werden schichtspezifische Pflegebereitschaften dargestellt. Nicht angesprochen wird, dass dies aufgrund des Teilleistungscharakters der Pflegeversicherung geschieht und dass bei Haushalten mit niedrigem Einkommen das Pflegegeld zur Aufstockung des Haushaltseinkommens erforderlich ist. Außerdem fehlt ein Hinweis auf die Wechselwirkungen mit der Altersarmut der pflegenden Angehörigen.

### **Armut und Gesundheit**

Im Bericht werden für unterschiedliche Alters- und Lebenslagegruppen auch die Zusammenhänge zwischen sozialer Lage und Gesundheit dargestellt. Gesundheitliche Ungleichheit zieht sich quer durch die Gesellschaft.

Der Bericht zeigt eindrücklich, dass schon im Kindesalter und bei jungen Erwachsenen ein Zusammenhang zwischen sozialer Lage und Gesundheit besteht, der sich im Erwachsenenalter verfestigt und sich auch bei alten Menschen deutlich zeigt. Vor allem solche Maßnahmen zur Verringerung gesundheitlicher Ungleichheit sind erfolgversprechend, die einzelne präventive und auch rehabilitative Ansätze mit der Veränderung von Lebensbedingungen verbinden.

Die Gesundheitsversorgung in Deutschland für in Armut Lebende ist schlechter als für andere Personen. Wichtige gesundheitliche Leistungen fehlen, weil sie weder in der GKV noch in der ergänzenden Grundsicherung voll abgedeckt sind. Für Personengruppen wie Wohnungslose und prekär Selbstständige ist der Zugang zur Krankenversicherung unsicher. Auch die Gesundheitsversorgung Geflüchteter ist an vielen Stellen lückenhaft. Für alle in Deutschland Lebenden müssen alle notwendigen Gesundheitsleistungen umfassend gewährleistet werden.

### III. Die Nationale Armutskonferenz nimmt zu den vorliegenden Anträgen der Fraktionen wie folgt Stellung:

#### **Antrag Drs.-Nr. 18/12557 von Bündnis 90 / Die Grünen („Teilhabe statt Armut“)**

Der Antrag knüpft richtig an die Disparitäten an, die der 5. ARB aufzeigt. Zwar wachsen in Deutschland insgesamt Einkommen und Vermögen – dennoch verfestigt sich im Bereich der Haushalte mit den unteren Einkommen die Armut. Die nak teilt die folgenden Positionen:

- Nicht eine Vermittlung in Arbeit an sich dient der Armutsüberwindung. Arbeit muss selbst armutsfest ausgestaltet werden. Hier weist der Antrag auf zentrale Aspekte wie Tarifbindung und Sozialversicherungspflicht hin. Ein sozialer Arbeitsmarkt muss aufgebaut werden.
- Mangelnde Versorgung mit Wohnraum ist ein zentrales Armutsrisiko. Dem muss die Politik mit einem umfassenden Maßnahmenkatalog begegnen, der wirksame Rahmensetzungen zur Steuerung des Wohnungsmarktes vorsieht. Wohnungslosigkeit muss durch ein nationales Aktionsprogramm bekämpft und eine einheitliche Statistik dafür die Grundlage sein.
- Die Bildungsbenachteiligung von Kindern und Jugendlichen aus armen Haushalten lässt sich im föderalen Kompetenzgerangel nicht auflösen. Es war falsch, dem Bund durch das Kooperationsverbot gar keine regionalen Steuerungsinstrumente mehr zu lassen. Darum unterstützt die nak die Forderung, das Kooperationsverbot wieder aufzuheben.
- Das Existenzminimum von Kindern ist nicht sicher. Höhere Einkommen profitieren mehr von Steuerentlastungen. Das Nebeneinander von Kindergeld, Kinderfreibeträgen, Kinderzuschlag und Ehegattensplitting ist kompliziert, schwer zu durchschauen und hilft bei besonderen Risikogruppen wie Alleinerziehenden und Kinderreichen nicht, um Armut wirksam zu bekämpfen. Darum ist – wie im Antrag ausgeführt - die Einführung eines einheitlichen Existenzminimums für alle Kinder und Jugendlichen nötig, das bedarfsgerechte Komponenten ergänzen.
- Altersarmut heißt im Wesentlichen Altersarmut von Frauen nach Zeiten der Erziehung und Pflege. Diese Lücke muss gezielt geschlossen werden. Eine Mindestrente muss eingeführt werden und diese Zeiten besonders berücksichtigen.
- Das Existenzminimum ist in der Grundsicherung („Hartz IV“) weder ausreichend gewährleistet noch sicher. Der Regelsatz muss neu berechnet und angehoben und die Existenzbedrohung durch Sanktionen beendet werden.
- Vermögende müssen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit an der Finanzierung öffentlicher und sozialer Aufgaben beteiligt werden.

#### **Antrag Drs.-Nr. 18/9666 der Fraktion die Linke („Aktionsplan gegen Kinderarmut“)**

Die Nationale Armutskonferenz begrüßt die Absicht, einen nationalen Aktionsplan gegen Kinderarmut aufzulegen, der die Ungerechtigkeiten im Familienlastenausgleich und die Unterversorgung in der sozialen Daseinsvorsorge insbesondere in durch Armut geprägten Kommunen angehen und mit der Einführung einer bedarfsgerechten sozialen Sicherung von Kindern und Jugendlichen verbinden will.

#### **Antrag Drs.-Nr. 18/11796 der Fraktion die Linke („Programm für soziale Gerechtigkeit“)**

Dieser Antrag betont das Problem sozialer Ungerechtigkeit und ungleicher Verteilung, aus dem sich die Armutsproblematik in Deutschland ergibt. Die nak unterstützt die These, dass eine effektive Armutsbekämpfung in Deutschland nur dann möglich sein wird, wenn auch die damit im Zusammenhang stehenden Verteilungs- und Finanzierungsfragen angegangen werden.

Berlin, den 16. Juni 2017



Gez. Barbara Eschen

Sprecherin der Nationalen Armutskonferenz

und Direktorin des Diakonischen Werkes Berlin-Brandenburg-Schlesische Oberlausitz