

Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum 6. Armuts- und Reichtumsbericht

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1632
F +49 30 65211-3632
maria.loheide@diakonie.de
www.diakonie.de

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat die Mitglieder des Beraterkreises zum 6. Armuts- und Reichtumsbericht (ARB) zu einer fachlichen Stellungnahme eingeladen. Die Diakonie Deutschland nimmt diese Gelegenheit gerne wahr und setzt Schwerpunkte bei wesentlichen Aspekten.

1. Zum Erarbeitungsprozess des Berichtes

- Der Einbezug der Fachöffentlichkeit hat sich durch eine stärkere Beteiligung des Beraterkreises im Vorfeld der Berichtserstellung sehr positiv entwickelt.
- Menschen mit Armutserfahrung wurden in die Erstellung des Berichtes leider nicht einbezogen, was Standard künftiger Berichte sein sollte.
- Mit Erscheinen am Ende der Legislaturperiode entfaltet der Armuts- und Reichtumsbericht keine konkreten politischen Auswirkungen mehr. Die Diakonie schlägt vor, ein unabhängiges Sachverständigengremium mit der Erstellung des Berichtes zu beauftragen, der zu Beginn einer Legislaturperiode vorgelegt werden sollte.
- Die politische Zusammenfassung und die Langfassung des ARB widersprechen sich.

2. Ausmaß, Entwicklung und Auswirkungen sozialer Ungleichheit

- Eine zunehmende soziale Ungleichheit in der Gesamtgesellschaft wird bezogen auf statistische Rahmendaten, sozioökonomische Verlaufsdaten und vertiefte Analysen sozialer Lagen deutlich.
- Die Analyse der Befunde ist auch innerhalb der Langfassung an verschiedenen Stellen widersprüchlich. Eindeutige Daten, die eine Zunahme der von Armut Betroffenen und eine Verfestigung ihrer Situation belegen, werden sprachlich beschönigend verdeckt. Auch wird durch komplizierte Darstellungen zur Fehlinterpretation eingeladen, etwa, wenn die Armutssituation von Alleinerziehenden nicht im Gesamtüberblick diskutiert wird, Armutssituationen als „prekär“ bezeichnet werden und Reichtum als „Wohlhabenheit“.
- Soziale Lagen verfestigen sich. Sowohl die nach Einkommen obersten wie untersten 10 Prozent der Haushalte bleiben über Jahre dieselben. Nach längerer Armut gibt es kaum Aufstiegschancen. Der Anteil der reichsten Haushalte am Gesamteinkommen und –vermögen nimmt stetig zu, der Anteil der Ärmsten daran ab.
- Von sozialen Aufstiegsprozessen und sozialpolitischen Erfolge wie einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit profitieren nicht die ärmsten Haushalte, sondern vor allem Haushalte in unteren mittleren oder höheren sozialen Lagen.

- Einkommen und Wohlstand nehmen gesamtgesellschaftlich durchschnittlich zu, jedoch nicht bei Haushalten mit geringen Einkommen. Die relative Armut steigt. Haushalte mit geringem Einkommen haben zudem mit einem sinkenden Realeinkommen zu kämpfen.
- Der ausgleichende Effekt von Sozialleistungen hat deutlich abgenommen. Der Abstand der Höhe der sozialen Mindestsicherung zur Armutsgrenze wächst; sie liegt immer weiter unterhalb der Armutsgrenze.
- Die Daten im ARB zeigen, dass der seit 2005 eingeschlagene Weg eines sanktionsbewehrten „Fördern und Fordern“ der ärmsten Haushalte in eine Sackgasse führt. Tatsächlich sind sie weder für ihre Lage verantwortlich, noch gibt es nachhaltige Hilfen, um dauerhaft der Armutsspirale zu entkommen. Daher schlägt die Diakonie Deutschland vor, die Existenzsicherung neu aufzustellen: eine sanktionsfreie und ausreichende Existenzsicherung mit anreizorientierten arbeitsmarktpolitischen Hilfen und umfassenden Angeboten zur Sozialberatung als Teil der Daseinsvorsorge zu verbinden.

3. Politische Handlungsfelder in der Armutsbekämpfung

Folgende Schlussfolgerungen für eine zukünftig notwendige Politik der aktiven Armutsbekämpfung ergeben sich aus der Analyse im ARB:

- In der Arbeitsmarktpolitik muss die soziale Teilhabe, die durch Arbeitsförderung erreicht werden soll, ein wesentliches Kriterium sein.
- Die Schuldnerberatung muss deutlich ausgebaut und unabhängig von Leistungsansprüchen in der Grundsicherung als Teil der Daseinsvorsorge finanziert werden.
- Die Sicherung von Wohnraum muss in der Sozialpolitik höchste Priorität haben, Wohnungslosigkeit ist verstärkt zu bekämpfen.
- Die Straffälligenhilfe ist als wichtiges Handlungsfeld der Sozialpolitik anzuerkennen, in dem Versäumnisse negative Folgewirkungen bis zu andauernder Wohnungslosigkeit zeitigen.
- Die Migration nach Deutschland bremst negative Effekte des demografischen Wandels und kann einen wesentlichen Baustein für eine Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme darstellen. Im Widerspruch dazu stehen die Hürden und Benachteiligungen, denen Migrant*innen ausgesetzt sind. Hilfen für Migrant*innen sind wichtige Investitionen in die soziale und wirtschaftliche Zukunft Deutschlands.
- Die gesundheitlichen Risiken von in Armut Lebenden sind immens und hindern sie daran, ihre Situation zu verbessern. Die soziale Dimension der Gesundheitspolitik muss wieder ausgebaut werden.
- Pflege ist ein wesentliches Armutsrisiko, der Ausbau und die Weiterentwicklung der Pflegeversicherung ein zentraler Baustein der Armutsbekämpfung.
- Kinder- und Familienpolitik, Bildungspolitik und die Förderung von Engagement sind wichtige Handlungsfelder bei der Überwindung von Armut und Ausgrenzung. Elemente wie die Einführung einer Kindergrundsicherung und von Umgangsmehrbedarfen, eine Bildungspolitik, die Benachteiligungen gezielt ausgleicht und eine umfassende Förderung von Engagement müssen umgesetzt werden.

Im Anhang legt die Diakonie Deutschland eine detaillierte fachliche Stellungnahme vor.

Berlin, 9. April 2021

Gez.
Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik
Diakonie Deutschland

Anhang: Fachliche Stellungnahme zu zentralen Themenbereichen

Inhalt

| | | |
|------|--|----|
| I. | Zum Erarbeitungsprozess des Berichtes | 4 |
| II. | Armut, Reichtum, Verteilung..... | 5 |
| 1. | Soziale Ungleichheit: Rahmendaten | 5 |
| 2. | Entwicklungstendenzen sozialer Ungleichheit..... | 7 |
| 3. | Soziale Mindestsicherung | 7 |
| 4. | Vertiefte Analyse sozialer Lagen und ihrer Entwicklung..... | 8 |
| 5. | Schlussfolgerung: Existenzsicherung neu denken | 10 |
| III. | Wichtige sozialpolitische Handlungsfelder | 10 |
| 1. | Erwerbsleben und arbeitsmarktpolitische Handlungsfelder..... | 10 |
| 1.1 | Arbeitsmarktsituation und -entwicklung..... | 10 |
| 1.2 | Langzeitarbeitslosigkeit | 11 |
| 1.3 | Niedriglohn | 12 |
| 1.4 | Folgen der Corona-Krise auf den Arbeitsmarkt..... | 12 |
| 1.5 | Zielgruppenspezifische und passgenaue arbeitsmarktpolitische Angebote..... | 12 |
| 2. | Überschuldung und Schuldnerberatung..... | 13 |
| 3. | Wohnungsnotfallhilfe | 14 |
| 4. | Straffälligenhilfe | 16 |
| 5. | Migration..... | 16 |
| 5.1 | hohes Armutsrisiko Zugewanderter | 16 |
| 5.2 | Handlungsbedarfe | 17 |
| IV. | Gesundheit und Pflege | 19 |
| 1. | Armut und Gesundheit..... | 19 |
| 1.1 | Bewältigung von Gesundheitsproblemen in Armut..... | 19 |
| 1.2 | Armutsbekämpfung und Verminderung gesundheitlicher Risiken im Lebensverlauf... 19 | |
| 1.3 | Psychische Erkrankungen und Suchterkrankungen in Erwerbslosigkeit und Armut ... 19 | |
| 1.4 | Gesundheit und Erwerbsleben..... | 19 |
| 1.5 | Zum Armutsrisiko und zur Erwerbslosigkeit von Menschen mit Behinderungen..... | 20 |
| 1.6 | Wohnungslosigkeit | 20 |
| 1.7 | Menschen ohne Papiere..... | 21 |
| 2. | Pflege | 21 |
| 2.1 | Pflegebedarf als Armutsrisiko | 21 |
| 2.2 | Folgende Verbesserungen wurden bisher initiiert: | 22 |
| 2.3 | Weiterer Reformbedarf: | 22 |
| V. | Kindheit, Bildung und Engagement | 23 |
| 1. | Kinder- und Familienpolitik..... | 23 |
| 2. | Bildung | 24 |
| 3. | Engagement | 24 |

I. Zum Erarbeitungsprozess des Berichtes

Die Diakonie Deutschland bedankt sich ausdrücklich für den intensiven und transparenten Austausch im Beraterkreis, der zu den Vorarbeiten und Studien, die die Erstellung des 6. Armuts- und Reichtumsbericht begleiteten, stattfand. Seit dem 4. ARB ist eine deutliche Verbesserung des Einbezugs der Expertise von Verbänden und Wissenschaft zu beobachten. Der Prozess der Armuts- und Reichtumsberichterstattung hat sich seitdem von einem abgeschotteten internen Diskurs der Bundesregierung zu einer offenen Debatte entwickelt, die von breiten Teilen der Fachöffentlichkeit begleitet wird und eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit findet. Während noch beim 4. ARB der Beraterkreis nur formal einbezogen war, haben die Mitglieder des Beraterkreises dieses Mal eine offene und inspirierende Arbeitsatmosphäre auf den begleitenden Treffen erlebt. Der starke Einbezug des Beraterkreises wird der Bedeutung der Armuts- und Reichtumsberichtes gerecht, der mehr ist als eine Fachveröffentlichung, sondern einen wichtigen Beitrag zu einem gesellschaftlichen Diskurs über Armut leisten kann.

Leider sind bei der Berichterstellung nicht die Personen einbezogen worden, um die es im Bericht geht: Menschen mit Armutserfahrung. Für künftige Berichte regt die Diakonie Deutschland an, frühzeitig Betroffene und Selbstorganisationen aus den wesentlichen Themenbereichen des Berichtes aktiv einzubeziehen und ihre Beiträge mit der Berichterstattung zu veröffentlichen.

Der Bericht weist wie in den Vorjahren ein grundsätzliches Problem auf. Als Bericht der Bundesregierung kommt ihm Bedeutung zu, dessen Ergebnisse nicht marginalisiert oder ignoriert werden können. Der Bericht zerfällt jedoch in zwei unverbundene, zum Teil widersprüchliche Teile. Die „Zusammenfassung“ ist eine Stellungnahme der Regierung zum fachlichen Bericht, der „Langfassung“ heißt. Die „Zusammenfassung“ fasst im Wesentlichen die sozialpolitische Agenda und die Ergebnisse der Sozialpolitik dieser Legislaturperiode zusammen und betont deren Erfolge. Dagegen stellt der fachliche Bericht der „Langfassung“ eine deutliche Verfestigung von Armut in Haushalten mit unteren Einkommen fest. Er beschreibt eine Situation, in der von Armut Betroffene kaum eine Chance auf sozialen Aufstieg haben, sobald sie nicht nur kurzfristig von Einkommenseinbußen betroffen sind. Relevante Entwicklungs- und Handlungsperspektiven für die Zukunft werden in der „Zusammenfassung“ nicht deutlich. Der Bericht erscheint zum Ende der Legislaturperiode und führt zu keinen politischen Konsequenzen.

Die Diakonie Deutschland schlägt vor, die Erarbeitung des Berichtes einem unabhängigen Sachverständigengremium zu übertragen, wie dies z.B. beim Familienbericht oder bei der Analyse der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Fall ist. Der Bericht sollte zum Beginn einer Legislaturperiode erscheinen, um zu gewährleisten, dass seine Ergebnisse in Regierungshandeln münden können.

II. Armut, Reichtum, Verteilung

1. Soziale Ungleichheit: Rahmendaten

Seit dem 1. Armuts- und Reichtumsbericht wird mit jedem neuen Bericht das gleiche Indikatortableau fortgeschrieben, das damit die langfristige Abbildung sozialer Entwicklungen im Rahmen entsprechender statistischer Darstellungen erlaubt. Wichtige Erkenntnisse, die sich hieraus im aktuellen Bericht ergeben, sind:

- Rund 23 Prozent der Einkommen liegen stabil im nach Einkommen obersten Zehntel der Haushalte, während der Anteil im untersten Zehntel von 1995 bis 2017 von 3,9 Prozent auf 2,4 Prozent gesunken ist. (S. 454)
- Im obersten Zehntel stehen 59,1 Prozent der Nettovermögen zur Verfügung. 2002 waren es noch 55,7 Prozent. (S. 547)
- Ein deutlich überdurchschnittliches Armutsrisiko haben Alleinlebende und Alleinerziehende (bis über dem Doppelten der Durchschnittswerte). Die Armutsgefährdung von Männern ist deutlich geringer als die von Frauen. (S. 491 ff.)
- Sozialtransfers minimieren das Armutsrisiko im Vergleich zur Einkommenssituation ohne Transfers deutlich. Allerdings ist dieser Effekt deutlich abgeschwächt. 1995 lag er noch bei 39,4 Prozent und sank bis 2017 auf 29,2 Prozent. (S. 499 ff.)

Soziale Ungleichheit ist in Deutschland weiterhin ein wichtiger gesellschaftlicher Faktor. Sowohl die Erwerbseinkommen als auch die Vermögen sind sehr ungleich verteilt. Während die Einkommens- und Vermögenszuwächse in der oberen Hälfte der Haushalte relevant und in den obersten Bevölkerungsschichten sehr ausgeprägt sind, leben die untersten 10 Prozent der Haushalte ohne Vermögen, mit erheblichen Schulden und einem Einkommen, das nicht zum Leben reicht. (S. 38ff.; S. 49ff.)

Vor Beginn der Corona-Pandemie hatte die Arbeitslosigkeit über zehn Jahre deutlich abgenommen, allerdings seit 2019 weniger stark. (S. 34) Die damit verbundene Verbesserung der sozialen Situation betraf die Haushalte in Deutschland aber stark unterschiedlich. Zwar konnten viele Haushalte die Armutssituation bereits nach einem Jahr wieder verlassen, oft aber nur vorübergehend. In der Langzeitbetrachtung verharrte der Großteil der betroffenen Haushalte in Armut. Dem widerspricht auch die Aussage nicht (S. 51), dass die rein materielle Deprivation abgenommen hat. Armut ist nicht allein an Faktoren wie Hunger, Durst, Wohnungsnot oder fehlende Kleidung zu messen (absolute Armut), sondern daran, ob der gesellschaftliche Wohlstand alle erreicht (relative Armut).

Die Einkommenssituation der Haushalte im unteren Bereich verstetigte sich in den vergangenen zehn Jahren. (S. 53 ff.) Weil die mittleren und insbesondere die Haushalte mit oberen Einkommen deutliche Zuwächse zu verzeichnen hatten, nahm die relative Einkommensarmut jedoch zu. Relative Einkommensarmut liegt vor, wenn einem Haushalt weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens zur Verfügung stehen. Stagniert Einkommen, so sinkt es aufgrund von allgemeinen Preissteigerungen real. Dieser Zusammenhang wird im Text nicht erwähnt. Trotz eindeutiger Datenlage relativiert der Text die negativen Auswirkungen der so ermittelten Armutsgefährdung für die Betroffenen.

Nach der geltenden Armutsdefinition der Europäischen Union gelten Einzelpersonen, Familien und Personengruppen als arm, die über so geringe materielle, kulturelle und soziale Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als

Minimum annehmbar ist. Wenn nun aber Einkommen, Vermögen, Wohlstand und Erwerbsbeteiligung durchschnittlich, aber nur für Haushalte mit mittlerem und höheren Einkommen zunehmen, ist dies mit strukturellen Benachteiligungen verbunden.

Die Effekte sozialer Ungleichheit wirken sich sehr unterschiedlich aus. Das Armutsrisiko von Menschen mit Migrationshintergrund beispielsweise ist doppelt so hoch ist wie das durchschnittliche Armutsrisiko in Deutschland. Alleinerziehende haben ein mehr als verdoppeltes Armutsrisiko, das Armutsrisiko von kinderreichen Familien mit drei Kindern ist erhöht. Sind Einkommen und Bildungsstatus der Eltern niedrig und damit einhergehend das Armutsrisiko hoch, so betrifft dies meist die Kinder in ihrem weiteren Lebensverlauf. (S. 50; S. 60 ff.)

Hohe Einkommen und Vermögen finden sich dagegen mehr als überdurchschnittlich bei Personen, die in gesicherten Beziehungen leben, keine oder wenige Kinder und keinen Migrationshintergrund haben, und deren Eltern bereits über eine herausragende Finanzausstattung und sehr gute Bildungsabschlüsse verfügen. (S. 52 f.)

Statistisch lässt sich in den letzten Jahren im Durchschnitt eine Zunahme des Wohlstands nachweisen. Sie hat aber keinen Einfluss auf die soziale Mobilität von Haushalten im unteren und untersten Einkommensbereich. Diesen steht kein Vermögen zur Verfügung, sie sind sehr oft überschuldet, und sie schaffen es auch über Jahre nur selten, den Bereich der statistischen Einkommensarmut zu verlassen. (S. 53 ff.)

Das Armutsrisiko sinkt in Haushaltskonstellationen mit einem überdurchschnittlichen Armutsrisiko, wenn beide Partner voll oder fast voll erwerbstätig sind. Dies gilt auch für Alleinerziehende. Diese Befunde dürfen aber – im Gegensatz zur Darstellung im Bericht - nicht so gelesen werden, als wäre das allgemein festgestellte Armutsrisiko dadurch nivelliert. Es ist vielen Personengruppen nicht möglich, in gut bezahlte Vollzeitstellen aufzusteigen. Wenn diejenigen, denen dies gelungen ist, nicht von Armut bedroht sind, bedeutet dies nicht, dass dieser Weg vielen Menschen offensteht.

Zusammenfassend lässt sich feststellen:

- Sowohl Reichtum als auch Armut sind stark verfestigt. Im mittleren Einkommensbereich lässt sich eine gewisse positive Einkommens- und Vermögensmobilität beobachten, die zu einem durchschnittlich höheren Wohlstand führt.
- Davon unberührt ist aber der gesellschaftliche Sektor verfestigter Armut. Menschen, die stark von Armut betroffen sind, bleiben dies in der Regel immer oder sehr lange. Die sozialpolitische Aufgabe der Zukunft ist daher nicht nur, eine durchschnittliche positive Einkommens- und Vermögensmobilität herzustellen oder zu unterstützen. Auch ein durchschnittlicher Abbau von Erwerbslosigkeit und eine positive Arbeitsmarktentwicklung reichen nicht, um gesellschaftliche Ungleichheit zu verringern. Es muss sichergestellt werden, dass soziale Aufwärtsprozesse auch und gerade diejenigen erreichen, die bisher stark sozial ausgegrenzt werden.

2. Entwicklungstendenzen sozialer Ungleichheit

Die Auswirkung von relativer Armut ist unter den aktuellen Pandemie-Bedingungen deutlich geworden. (S. 47) Gerade die Haushalte, die bereits zuvor in Armut lebten, sind von den Auswirkungen von Lockdown und Kontaktbeschränkungen sowie von negativen wirtschaftlichen wie arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen besonders betroffen. Sie verfügen nicht über die Ressourcen, um neue Belastungen abfedern zu können. Es fehlen digitale Zugänge und die digitale Ausstattung von in Armut Lebenden für Homeschooling oder Homeoffice. Äußerst problematisch ist die Dominanz digitaler Zugangswege bei den Antragsmöglichkeiten für Sozialleistungen.

Interessant im gesamtgesellschaftlichen Kontext ist die Bedeutung, die Zuwanderung für die Bevölkerungsentwicklung, die Alterspyramide und die Sicherung der Altersvorsorge hat. (S. 28 ff.) Während ein Migrationshintergrund mit einem sehr hohen Armutsrisiko einhergeht, sorgt die Zuwanderung auf der anderen Seite mit dafür, dass das soziale Sicherungssystem stabilisiert wird, die Rentenversicherung gestützt wird.

Ein Verdienst des Armuts- und Reichtumsberichts ist es, erstmals intensiv über die Situation von Hochvermögenden zu berichten. (S. 87 ff.) Hierzu wurde ein innovativer Ansatz gewählt, indem nicht nur sehr hohe Einkommens- und Vermögenslagen zufällig in Stichproben berücksichtigt, sondern über die Recherche von Unternehmensbeteiligungen gezielt untersucht wurden. Dies zeigt aber auch, wie schwer Reichtum zu erfassen ist. Die sogenannten Hochvermögenden hatten ein 17 Mal so hohes Bruttovermögen wie der Durchschnitt der Gesamtbevölkerung. Auf der anderen Seite der gesellschaftlichen Einkommens- und Vermögensverteilung liegt das untere Zehntel der Menschen, das zu einem Großteil auf Sozialleistungen angewiesen und oft überschuldet ist.

3. Soziale Mindestsicherung

Die Mindestsicherungsquote, die den Anteil der Leistungsberechtigten auf existenzsichernde Leistungen an der Bevölkerung abbildet, ist von 9,1 Prozent in 2014 auf 8,3 Prozent in 2019 gesunken. Ein neuerlicher Anstieg erfolgt aktuell durch die Folgen der Pandemie.

Diese Abnahme ist aber weit weniger deutlich, als dies bei einer ausgeglichenen Verteilung von gesellschaftlichen Einkommenszuwächsen insgesamt zu erwarten wäre. In Zeiten einer positiven Wirtschaftsentwicklung kommt es nur zu einer relativ geringen Abnahme der Leistungsberechtigten. Der Sockel aus Menschen, die in jeder Phase der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in unserer Gesellschaft auf existenzsichernde Leistungen angewiesen sind, ist stabil (S. 97).

Der Rückgang der Zahl der Leistungsberechtigten auf Hartz-IV-Leistungen geht mit einer Veränderung der Zusammensetzung der Leistungsberechtigten einher. Der Anteil von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit ist zwischen 2016 und 2019 von 29 Prozent in 2016 auf 36,5 Prozent gestiegen. Der Anteil Alleinerziehender an den Leistungsberechtigten in der Grundsicherung verharrt konstant bei 13,4 Prozent der Leistungsberechtigten, umfasst aber fast die Hälfte aller Alleinerziehenden. (S. 99)

Der Rückgang der Leistungsberechtigten in der Grundsicherung erklärt sich auch aus dem immer deutlicheren Auseinanderklaffen der Höhe der Sozialleistungen und der Armutsrisikoquote, die im Bericht in diesem Zusammenhang nicht thematisiert wird. In den statistischen Rahmendaten ist aber festgehalten, dass der positive Effekt von Sozialleistungen auf Einkommensarmut – also der

Ausgleich von Einkommensarmut durch Sozialleistungen durch Erhöhung des jeweiligen Einkommens von Personen und Haushalten - von 39,4 Prozent im Jahr 1995 bis auf 29,2 Prozent in 2017 gesunken ist. (S. 499 ff.) Nicht dargestellt wird, dass die Abzüge, die bei der statistischen Ermittlung des Regelbedarfes relativ beliebig vorgenommen werden, mittlerweile bis zu 160 Euro umfassen. Die sinkenden Zahlen in der Grundsicherung sind also keine Erfolgsmeldung, sondern Ergebnis dieser Konstruktion¹.

Die Zahl der Leistungsberechtigten auf Grundsicherung im Alter steigt mit einem deutlich erhöhten Frauenanteil (S. 100). Dies geht einher mit dem weiterhin geltenden Befund, dass zwar das Armutsrisiko von Seniorinnen und Senioren immer noch nicht den gesellschaftlichen Durchschnitt übersteigt, wohl aber der von Frauen im Seniorenalter – während alte Männer weit unterdurchschnittlich von Armut bedroht bleiben.

Weiterhin nicht im Blick der Sozialpolitik sind Personen, die Erziehungsverantwortung wahrnehmen, aber nicht die hauptsächliche Erziehungsperson sind. Sie gelten als alleinstehend und haben ebenfalls ein sehr hohes Armutsrisiko. Hilfen für die Finanzierung des Umgangs mit oder die anteilige Erziehung von Kindern (Umgangsmehrbedarf) fehlen aber weiterhin und werden auch nicht im Bericht thematisiert.

4. Vertiefte Analyse sozialer Lagen und ihrer Entwicklung

Die Entwicklung sozialer Lagen wird im Teil B des Berichtes ergänzend zum beschriebenen makroökonomischen und statistischen Überblick differenziert betrachtet und analysiert. Dabei werden Einkommenslagen und Lebenslagen miteinander in einer umfassenden Analyse verknüpft. (S. 123 – 148; „Multidimensionale und längsschnittliche Betrachtung sozialer Lagen“)

Nach dieser Analyse sind 11 Prozent der Bevölkerung langjährig arm. (S. 132) Diese Bevölkerungsgruppe ist durchschnittlich jünger und wesentlich häufiger erwerbslos als andere. (S. 132) Einen prekären, also weitestgehend durch Armut geprägten Lebensstandard, erleben 6 Prozent der Bevölkerung. Allerdings ist diese Differenzierung und Bezeichnung missverständlich. Als „prekär“ werden in der Darstellung diejenigen Haushalte und Personen bezeichnet, die arm, aber nicht immer langjährig arm sind oder deren Einkommensarmut zwischenzeitlich vereinzelt unterbrochen wurde. Tatsächlich müssten beide Personengruppen zusammengezählt werden, um den Status „Armut“ zu beschreiben. Von 17 Prozent Armutsbetroffenen sind dementsprechend 11 Prozent dauerhaft und verfestigt arm, 6 Prozent mit einer gewissen positiven Entwicklungsperspektive. Beide Gruppen sind durch einen überproportionalen Anteil Ostdeutscher gekennzeichnet. Oberhalb dieser beiden Gruppen liegen nach dieser Darstellung die soziale Lage „Armut-Mitte“, die sich durch längere Lebensphasen in Armutsgefährdung auszeichnet und 9,9 Prozent der Bevölkerung umfasst, sowie die untere Mitte mit einem Anteil von 10,5 Prozent.

Auffallend ist, dass der Verbleib in der spezifischen Einkommenssituation in diesen Bereichen umso länger andauert, je schlechter die soziale Situation (S. 130 f.) ist. Mehr als 60 Prozent der jeweiligen Gruppen verbleiben durchschnittlich 3,8 Jahre in Armut, 1,3 Jahre in „Prekarität“, 1,9 Jahre bei „Armut-Mitte“ und 0,5 Jahre bei „untere Mitte“.

¹ siehe hierzu: <https://www.diakonie.de/pressemeldungen/hartz-iv-saetze-lebensnah-berechnen-diakonie-stellt-alternativ-modell-vor> ; Regelsatzgutachten von Dr. Irene Becker

Sehr stabil ist zugleich die „Mitte“ mit über 80 Prozent bei 3,1 Jahren sowie bei „Wohlhabenheit“ mit drei. Mit der Bezeichnung „Wohlhabenheit“ werden Haushalte mit der besten Lebenssituation erfasst, die im allgemeinen Verständnis als „reich“ bezeichnet werden.

Entsprechend der dargestellten Einkommensentwicklung ungleich verteilt ist auch die Arbeitslosigkeit. Der Anteil der in „Armut“ Lebenden an den arbeitslos Gemeldeten stieg von 14,8 Prozent in 1995 auf 64,7 Prozent in 2015. (S. 136) Rückgänge dagegen verzeichnen die darüber liegenden sozialen Lagen. Dies stützt die Feststellung der Diakonie einer Verfestigung der sozialen Ausgrenzung im unteren sozialen Bereich bei gleichzeitig positiven Entwicklungen in den darüber liegenden Bereichen.

Weitere Ergebnisse der zugrundeliegenden Studie von Groh-Samberg / Büchler / Gerlitz (2020) für diesen Teil des Armuts- und Reichtumsberichts bestätigen grobe Feststellungen, die schon auf Basis allgemeiner sozialer und ökonomischer Daten getroffen werden konnten:

- Enger Zusammenhang zwischen Bildungsniveau und sozialer Lage (S. 137) sowie Bildungsniveau und beruflicher Situation (S. 138)
- Deutliche soziale Benachteiligung von Alleinerziehenden
- Überproportionale Armutsbetroffenheit von Menschen mit Migrationshintergrund
- Stärkere Armut und Prekarität in Ostdeutschland (S. 139)

Von Armut stärker bedroht als der Durchschnitt sind nach dieser Studie Kinder und Jugendliche, aber auch junge und jüngere Erwachsene bis 25 Jahre. (S. 139)

Die sozialen Unterschiede nehmen zu. Sowohl der Anteil der Personen in der untersten sozialen Lage „Armut“ als auch in der obersten Lage „Wohlhabenheit“ steigt im Zeitverlauf deutlich.

Seit 1984 ist die soziale Lage der Haushalte und Personen stabil. Nur 12 Prozent erfahren innerhalb von fünf Jahren größere Veränderungen, 50 Prozent im Gesamtverlauf seit 1984 keine, 40 Prozent bewegen sich um die individuelle durchschnittliche Gesamtlage herum (S. 143).

Im Vergleich der Zeiträume von 2008 – 2012 und 2013 – 2017 befanden sich mehr als zwei Drittel der Personen auch in der Folgeperiode in derselben sozialen Lage: bei Armut mit 70 Prozent, bei Mitte mit 65 Prozent und bei Wohlhabenheit mit 65,5 Prozent (S. 144).

Die Aufstiegschancen aus „Armut“, „Prekariat“ und der „unteren Mitte“ sind seit Beginn der 1990er bis Anfang der 2000er deutlich zurückgegangen. (S. 144) Im oberen Bereich bleiben die Abstiegsgefahren unverändert sehr gering. „Die Mitte“ verliert nach oben, gewinnt aber von „Unten“ nichts hinzu (S. 145).

Im Lebensverlauf der Individuen betrachtet fluktuieren Auf- und Abstiege um die Mitte Richtung Wohlstand / Wohlhabenheit oder von dort zur Mitte. Die Gesamttendenz ist von mehr Aufstiegen gekennzeichnet. Dagegen gibt es keine Aufstiegstypen aus „Prekariat“ oder „Mitte“. (S. 147) Stabile Armut erfahren 5 Prozent der Personen, stabile Wohlhabenheit 11 Prozent.

Auf die prägnante Darstellung sozialer Ungleichheit folgt eine Darstellung der Entwicklung der sozialen Mobilität. (S. 149 – 170) Zwar wird richtig festgestellt, dass sich für die Jahrgänge ab 1914 die soziale Durchlässigkeit deutlich erhöht hat und zudem seit den 1950er Jahren für viele Personengruppen und Gesellschaftsschichten noch einmal eine deutliche Aufwärtsbewegung erfolgt ist. Die Bildungsexpansion der 1970er und 80er Jahre und ihre positiven Folgen werden ausführlich referiert. Allerdings ist der Erkenntnisgewinn für die Gegenwart gering, da seit Mitte der 1990er keine positiven Entwicklungstendenzen mehr erkennbar sind, sondern sich soziale Ungleichheit verfestigt hat.

Ein kurzes Kapitel stellt die Bedeutung der sozialen Daseinsvorsorge und Infrastruktur heraus (S. 170 – 188). Dabei wird relativ allgemein auf die Bedeutung der Daseinsvorsorge für Personen und Haushalte mit geringen Einkommen eingegangen. Diese Darstellung könnte noch vertieft werden. Daseinsvorsorge und Investitionen in die soziale ebenso wie die Bildungs-Infrastruktur sind für die Armutsprävention und -bekämpfung wichtig und wirksam. Die Diakonie Deutschland begrüßt diese immerhin deutliche Positionierung und die im Bericht dargelegten vielfältigen Ansätze der Bundesregierung, die soziale- und Bildungsinfrastruktur differenziert zu fördern. Denn nur so lassen sich gleichwertige Lebensverhältnisse herstellen.

5. Schlussfolgerung: Existenzsicherung neu denken

Der 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zeigt, dass sich Armut in Deutschland massiv verfestigt. Der Ansatz, Menschen durch Sanktionen zu einer Änderung ihres Verhaltens drängen zu wollen, damit sie individuell Armutslagen überwinden, ist verfehlt. Es handelt sich um eine strukturelle Verfestigung von Armutslagen, der politisch bisher nicht gegengesteuert wurde.

Nach mehr als 15 Jahren „Hartz IV“ ist es deshalb Zeit für einen Neuanfang. Die Diakonie Deutschland schlägt vor, die existenzsichernden Hilfen grundlegend neu zu gestalten. Statt auf Sanktionen setzt die Diakonie auf Förderung, Motivation und flächendeckende professionelle Beratung.

Existenzsichernde Hilfen sollten motivieren statt sanktionieren und dem Anspruch des ‚Förderns‘ tatsächlich gerecht werden. Hier setzt das Konzept der Diakonie an, weil es Ermutigung, Förderung und Respekt in den Mittelpunkt stellt². Es setzt auf drei Bausteine:

1. Eine „Existenzsicherungsstelle“, die sanktionsfrei für materielle Absicherung sorgt.
2. Ein „Kompetenzzentrum Arbeit und berufliche Bildung“, das sich auf eine anreizorientierte Arbeitsförderung konzentriert.
3. Vertrauensbasierte „Personenbezogene Soziale Dienste“, insbesondere eine für alle offene „Allgemeine Sozialberatung“, die den Bedarf psychosozialer Hilfen bearbeitet.

III. Wichtige sozialpolitische Handlungsfelder

1. Erwerbsleben und arbeitsmarktpolitische Handlungsfelder

Arbeitslosigkeit ist ein Hauptgrund für Armut (S.137). Eine aktive Arbeitsmarktpolitik muss die Menschen dabei unterstützen, ihren Lebensunterhalt mit guter und gut bezahlter Erwerbsarbeit bestreiten zu können und dabei ihre Wünsche und Kompetenzen berücksichtigen, statt sie durch Sanktionen unter Druck zu setzen. Insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit bleibt ein großes Problem, dessen Bekämpfung eine zentrale Stellschraube ist, um verfestigte Armut zu beseitigen.

1.1 Arbeitsmarktsituation und -entwicklung

Bis zum Ausbruch der Covid-19-Pandemie und den damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft lassen sich im Berichtszeitraum Jahre des ununterbrochenen Wirtschaftswachstums feststellen. (S.32 ff.) Dieses Wirtschaftswachstum schlug sich auf dem Arbeitsmarkt nieder:

² Positionspapier „Existenzsicherung neu denken– „Hartz IV“ überwinden“: https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Pressemitteilung_PDF/210325_Existenzsicherung_neu_denken_final.pdf

Arbeitslosigkeit nahm ab, die Erwerbstätigenquote stieg. (S. 34ff., 222ff.) Ein Großteil dieses Zuwachses entfällt auf einen Anstieg sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. (S.35)

Trotz dieser positiven Entwicklungen ist es jedoch nicht gelungen, die Langzeitarbeitslosigkeit erheblich zu senken. Eine hohe Zahl von Menschen hat nicht teil an der positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, ist dem Arbeitsmarkt sehr fern und lebt in Armut. 2019 waren trotz sinkender Zahlen immer noch über 700.000 Menschen als langzeitarbeitslos erfasst, gut 32 Prozent aller Arbeitslosen. (S.226)

Die deutsche Wirtschaft steht vor Transformationsprozessen, die vor allem Niedrigqualifizierte treffen werden. (S. 37) Daher ist, wie von der Bundesregierung richtig festgestellt, eine Qualifizierungs- und (Weiter-) Bildungsoffensive in den kommenden Jahren dringend geboten, damit Menschen mit geringer (oder nicht mehr passender) schulischer und beruflicher Bildung nicht weiter ins Abseits gedrängt werden, während der Fachkräftebedarf auf dem Arbeitsmarkt unverändert steigt. In Zukunft müssen Fort- und Weiterbildungen einen noch größeren Stellenwert einnehmen.

Die Diakonie fordert weitere Anreize und Unterstützungsangebote zur beruflichen (Weiter-) Bildung. Diese müssen passgenau und flexibel allen Menschen als Angebot zur Verfügung stehen und von einer zentralen staatlichen Anlaufstelle für Arbeitsmarktdienstleistungen erbracht und koordiniert werden. Es muss eine qualitative Beratung erfolgen, die das Wunsch- und Wahlrecht der Ratsuchenden berücksichtigt und ihre Kompetenzen für eine nachhaltige Erwerbsintegration berücksichtigt.

1.2 Langzeitarbeitslosigkeit

Die Langzeitarbeitslosigkeit bleibt im Berichtszeitraum durchgehend auf hohem Niveau und ist zuletzt sogar gestiegen. (S. 226) Die Bundesregierung hat mit dem Teilhabechancengesetz einen wichtigen Schritt zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und ihrer Folgen getan. Die kürzlich vorgelegte -Zwischenevaluation des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung zum Teilhabechancengesetz zeigt, dass insbesondere mit dem §16i SGB II („Teilhabe am Arbeitsmarkt“) ein wichtiges Instrument der Arbeitsförderung neu geschaffen wurde. Es erreicht eine Zielgruppe arbeitsmarktferner Menschen, für die es zuvor keine passgenauen Förderungsmöglichkeiten gab. Die Ergebnisse aus Wissenschaft und Praxis zeigen, dass öffentlich geförderte Beschäftigung vielen Menschen hilft und verstärkt angeboten werden müsste. Es wäre sinnvoll, die bisherige Befristung des § 16 i SGB II aufzuheben.

Um arbeitsmarktfernen langzeitarbeitslosen Menschen eine Perspektive auf soziale Teilhabe und Arbeit zu geben, sollte der Soziale Arbeitsmarkt ausgebaut und dauerhaft gesichert werden. Daher hält die Diakonie eine Entfristung des bis 2024 befristeten §16i SGB II sowie eine dauerhafte Sicherstellung der Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung durch Mittel im Eingliederungsbudget und den Passiv-Aktiv-Transfer für geboten. Durch die wirtschaftlichen Folgen der Coronapandemie ist bereits ein Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit zu beobachten und auch weiter zu erwarten. (S. 226) Die Entfristung des §16i SGB II kann auch zur Bekämpfung der Langzeitfolgen der Pandemie auf dem Arbeitsmarkt beitragen.

1.3 Niedriglohn

Neben der „klassischen“ Arbeitslosigkeit zeigt der Armuts- und Reichtumsbericht ein anderes bekanntes Problem auf: Rund eine Million Menschen sind auf staatliche Leistungen angewiesen, obwohl sie einer Erwerbsarbeit nachgehen – darunter eine große Zahl Vollzeitbeschäftigter (S. 98) - weil Deutschland weiterhin einen konstant hohen Niedriglohnsektor aufweist. (S. 233f.) Handlungsbedarf ist mit der Stärkung des Mindestlohns gegeben, der existenzsichernd auszugestalten ist.

1.4 Folgen der Corona-Krise auf den Arbeitsmarkt

Die Corona-Krise hat erhebliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. (S. 228ff.) Insbesondere muss die weitere Verfestigung der Arbeitslosigkeit verhindert werden. Der vereinfachte Zugang zur Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes war genauso wie andere wirtschaftliche Hilfen und Schutzschirme ein wichtiger Schritt, um die Arbeitsmarktfolgen der Corona-Pandemie abzumildern.

Menschen stehen nach dem Verlust des Arbeitsplatzes vor der Herausforderung, auf einem angespannten Arbeitsmarkt schnell wieder eine neue Beschäftigung zu finden. (S. 229) Neben einer angemessenen materiellen Absicherung ihrer Existenz ist den Menschen ein arbeitsmarktpolitisches Angebot zur nachhaltigen Förderung der Wiederaufnahme einer Erwerbsarbeit zu machen. Dieses sollte auf Wunsch- und Wahlrecht beruhen und mit einem Fokus auf Weiterbildungsangeboten erfolgen.

1.5 Zielgruppenspezifische und passgenaue arbeitsmarktpolitische Angebote

Der Armuts- und Reichtumsbericht benennt Gruppen, die einen erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt haben oder besonders von niedrigem Einkommen, Erwerbslosigkeit und Armut betroffen sind. (vgl. u.a. S. 222 ff.) Dazu gehören Menschen mit Migrationshintergrund, Alleinerziehende mit jungen Kindern (hauptsächlich Frauen), Menschen mit geringer (Berufs-) Bildung, Ältere, (chronisch) Erkrankte und Menschen mit Behinderung.

Für diese Gruppen wie für alle Menschen sind ziel- und passgenaue, flexible arbeitsmarktpolitische Angebote, die zu ihrer Lebenssituation passen, nötig. Die besondere Bedeutung von (Weiter-)Bildungs- und Trainingsmaßnahmen zur nachhaltigen Verbesserung und Absicherung der Erwerbssituation im Lebenslauf wird im Bericht der Bundesregierung richtig dargestellt. (S.247ff.) Diese zeigen längerfristig Wirkung als eine rein kurzfristige Arbeitsvermittlung,

Die Diakonie fordert eine flexiblere und passgenauere Arbeitsförderung, die freiwillig, kostenlos und anreizorientiert ausgestaltet ist. Deren Angebote sollten nicht erst in Anspruch genommen werden können, wenn Menschen arbeitslos werden, sondern auch Beschäftigten und Selbstständigen zur Verfügung stehen.

2. Überschuldung und Schuldnerberatung

Der ARB benennt die rechtlichen Veränderungen durch das GKV-Versichertenentlastungsgesetz und das Pfändungsschutzkonto-Fortentwicklungsgesetz und die damit einhergehenden Verbesserungen für Überschuldete. Des Weiteren werden statistische Daten zum Verbraucherinsolvenzverfahren und zu den Anlässen von Überschuldung dargestellt. Zusätzlich werden die Ergebnisse einer Studie von Harald Ansen zu Überschuldungsgründen aufgeführt: eine höhere Beschäftigungs- und Einkommensunsicherheit für einige Beschäftigungsgruppen, die Destabilisierung und Fragmentierung von Beziehungs-, Elternschafts- und Haushaltsformen und steigende Anforderungen an die Verbraucherinnen und Verbraucher durch eine überkomplexe Produkt- und Angebotsvielfalt. (S. 93 ff.)

Der Armuts- und Reichtumsbericht verweist dagegen nicht auf die seit langem bestehenden Kapazitätsprobleme bei der Beratung von Schuldner*innen. Ca. 85 Prozent der Überschuldeten können aufgrund personeller Defizite nicht beraten werden. Für die Prävention insbesondere auch bei den Überschuldungsgefährdeten gibt es kaum Mittel und keine abgesicherte Regelfinanzierung. Sozialstaatlich wird auf eine bedarfsgerechte Mittelausstattung verzichtet, die einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Vermeidung und Überwindung von privater Überschuldung leisten könnte. Die prekäre Finanzierung von Schuldnerberatung verschärft sich in Zeiten der Corona-Pandemie, weil der Bedarf an Beratung mit zeitlicher Verzögerung nochmals deutlich wachsen wird.

Der ARB zeigt die erforderlichen Konsequenzen aus dieser Situation nicht auf. Für den Bereich privater Überschuldung und der Schuldnerberatung ergeben sich nach Ansicht der Diakonie folgende Handlungsnotwendigkeiten:

Initiierung und finanzielle Förderung von Überschuldungsforschung

Konzeptionelle, sozialrechtliche und sozialpolitische Entscheidungen und Maßnahmen können nur auf der Basis verlässlicher qualitativer und quantitativer empirischer Daten getroffen werden. Es ist zu begrüßen, dass für die Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes eine gesetzliche Grundlage geschaffen wurde. Gleichwohl weist diese Bundesstatistik Mängel auf, die Statistik ist zu überarbeiten und zu verbessern.

Darüber hinaus sind weitere Anstrengungen im Bereich der Überschuldungsforschung notwendig. Zum einen soll eine kontinuierliche Überschuldungsforschung die vorhandenen Datenlücken und Datenunsicherheiten schließen, indem beispielsweise alle relevanten Überschuldungsformen untersucht werden. Zum zweiten geht es um eine Harmonisierung der Forschungs- und Datenerhebungssätze, damit im Zeitverlauf Veränderungen des Überschuldungsproblems abgelesen und adäquate Antworten zur Lösung der sich verändernden Probleme gefunden werden können. Die Diakonie hält es für geboten, eine entsprechende Überschuldungsforschung und ihre öffentliche Finanzierung als politische Maßnahme gegen Überschuldung und Armut in den Armuts- und Reichtumsbericht aufzunehmen.

Ausbau und finanzielle Absicherung der Schuldnerberatung

Die gemeinnützige Schuldnerberatung leistet einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung und Überwindung von Armut. Insbesondere stellt die Schuldnerberatung ein wichtiges Instrument der Arbeitsmarktintegration dar. Sie trägt wesentlich zum Erhalt beziehungsweise zur Wiedererlangung

des Arbeitsplatzes ihrer Klientel bei. Allerdings ist es der gemeinnützigen Schuldnerberatung aus Kapazitätsgründen lediglich möglich, 10 bis 15 Prozent der überschuldeten Haushalte zu beraten. Um das armutsvermeidende und armutsüberwindende Potential der Schuldnerberatung gesellschaftlich besser zu nutzen, müsste die Schuldnerberatung deutlich ausgebaut und ihre Finanzierung sichergestellt werden. Dies würde zum einen den einzelnen Schuldnern nützen, zum anderen dem Gemeinwohl dienen, weil die sozialen Folgekosten einer nicht bearbeiteten Überschuldung die Kosten für eine Schuldnerberatung bei weitem übersteigen. Im Armuts- und Reichtumsbericht sollte daher der Ausbau und die finanzielle Absicherung der gemeinnützigen Schuldnerberatung bei den politischen Maßnahmen gegen Armut benannt sein.

Förderung Prävention/Finanzielle Allgemeinbildung

Im Bereich der Prävention liegen viele ungenutzte Chancen, Überschuldung und Armut zu verhindern. Auch hier fehlt es zum einen an einer ausreichenden und verlässlichen Finanzausstattung der Schuldnerberatungsstellen, die beispielsweise in Schulen, Familienzentren oder Familienbildungsstätten über Themen wie Budgetplanung, Kreditvergabe oder typische Kostenfallen informieren und aufklären können. Zum anderen geht es um die Einführung geeigneter struktureller Maßnahmen, die wirtschaftliche und finanzielle Allgemeinbildung in der Bevölkerung zu erhöhen. Finanzkompetenzen von Jugendlichen können etwa durch die Aufnahme einschlägiger Themen in schulische Curricula erweitert werden. So mancher frühe Einstieg in eine Überschuldungsspirale könnte dadurch vermieden werden.

Finanzierung von Überschuldungsprävention und Maßnahmen im Bildungssystem zur Erhöhung finanzieller Kompetenzen müssten im ARB als politische Maßnahmen aufgeführt werden.

3. Wohnungsnotfallhilfe

Die Diakonie begrüßt, dass dem Thema „Wohnungslosigkeit“ auf insgesamt elf Seiten angemessen Raum gegeben wird. (S. 353 - 361) Wie richtig ausgeführt, ist Wohnungslosigkeit eine der gravierendsten Formen von Armut. Wohnungslose Menschen befinden sich in einer sozialen Notlage, die ihre Menschenwürde verletzt. Die weiteren Ausführungen im Kapitel umfassen u.a. die Risikofaktoren für die Entstehung von Wohnungslosigkeit, die Prävention von Wohnungslosigkeit und die gesundheitliche Situation von Wohnungslosen. Der ARB trägt somit der Feststellung aus dem letzten Bericht Rechnung, dass Wohnungslosigkeit in Deutschland unzureichend erforscht ist. Er bezieht sich in weiten Teilen auf die Untersuchung „Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien ihrer Vermeidung und Behebung“ der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung (GISS). Daneben werden auch die Folgen der Corona-Pandemie für Wohnungslose mithilfe einer weiteren Untersuchung der GISS („Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Wohnungsnotfallhilfen“) beschrieben.

Bedauerlich ist, dass der richtigen Analyse im ARB, die die weiterhin bestehenden Probleme und Mängel im Hilfesystem verdeutlicht (z.B. begrenzte Möglichkeiten zur geschlechterdifferenzierten und barrierefreien Unterbringung von Wohnungslosen; fehlende Angebote für wohnungslose psychisch kranke Menschen und Suchtkranke; unzureichende Minimalstandards in Notunterkünften), nicht entsprechende Maßnahmen folgen.

Auch der Analyse zu den Risikofaktoren für die Entstehung von Wohnungslosigkeit ist uneingeschränkt zuzustimmen. Begrüßenswert ist, dass die Bedeutung der Prävention im Wohnungsnotfall im ARB hervorgehoben ist und dass in diesem Zusammenhang Maßnahmen benannt sind, die

helfen könnten, einen Wohnungsnotfall zu verhindern. Hierzu zählen die Stärkung der aufsuchenden Sozialarbeit, um Betroffene frühzeitig zu erreichen, und die Forderung, gezielt Wohnraum für Wohnungsnotfälle zu schaffen. Wohnungslosen oder von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen muss angemessener Wohnraum zur Verfügung stehen. Wichtige Stellschrauben, um Wohnungslosigkeit zu verhindern oder zu beseitigen, sind die Schaffung von zusätzlichen, mietpreis- und belegungsgebundenen Sozialwohnungen, der Neubau von Wohnungen, der Erwerb von Belegungsrechten, Quotenregelungen, Verträge mit Wohnungsunternehmen, die Erschließung privat vermieteten Wohnungsbestands, der Ausbau sozialer Wohnraumagenturen, der weniger ausgrenzende Umgang mit Schufa-Auskünften im öffentlich geförderten Wohnsegment und die Berücksichtigung von Wohnungslosen als Zielgruppe in der kommunalen Wohnbedarfsplanung.

Dass in der anschließenden Kurzzusammenfassung (S. 362) als Ursachen für Wohnungslosigkeit einmal mehr vor allem individuelle Faktoren wie Überforderungen der betroffenen Personen oder Armutslagen angeführt werden und der Mangel sowohl an sozialen Hilfen als auch an günstigem und für Wohnungslose zugänglichem Wohnraum als entscheidende Ursachen für Wohnungslosigkeit nicht genannt wird, ist unverständlich.

Bei den Maßnahmen (S. 369 ff.) zur Bekämpfung von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit wird angeführt, dass Mietverhältnisse für einen begrenzten Zeitraum nicht allein aus dem Grund gekündigt werden durften, dass infolge einer coronabedingten Notlage Mieten, die im Zeitraum 1. April bis 30. Juni 2020 fällig wurden, nicht gezahlt wurden. Dieses Kündigungsmoratorium hätte verlängert werden müssen. Inwieweit es im Zuge der Corona-Pandemie zu einem Anstieg der Wohnungslosenzahlen kommt, kann im Moment nicht sicher gesagt werden. Es wird jedoch im Bericht festgestellt (S. 335), dass 12 Prozent der Mieter*innen Angst vor einem Wohnungsverlust als Folge der Pandemie haben.

Der Schutz vor einem Wohnungsverlust ist gerade in der Pandemie unbedingt zu gewährleisten. Die im ARB angeführten Maßnahmen zum rechtlichen Schutz von Mieter*innen vor Zwangsräumungen ihrer Wohnung sind dafür nicht ausreichend. Zwar kann auf Antrag beim Vollstreckungsgericht Räumungsschutz gewährt werden, wenn die Räumung eine Härte bedeuten würde, die mit den guten Sitten nicht vereinbar ist. Dies bedeutet jedoch, dass auch die Interessen der Vermieter*innen durch die Gerichte abgewogen werden müssen. Stattdessen hätte die Bundesregierung Zwangsräumungen von Wohnungen während der Corona-Pandemie gesetzlich ausschließen müssen. Menschen dürfen während dieser Zeit der großen Verunsicherung nicht auch noch Angst haben müssen, ihre Wohnung zu verlieren.

Die Diakonie Deutschland begrüßt ausdrücklich die folgenden positiven Entwicklungen:

- Das Gesetz zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung, mit dem eine Statistik wohnungsloser Personen initiiert wird, ist am 1. April 2020 in Kraft getreten. Sie bewertet diesen Schritt positiv, auch wenn bisher nicht alle Betroffenen erfasst werden.³
- Der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) in Deutschland, der sich unter anderem an wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen richtet, soll auch in der nächsten Förderperiode 2021-2027 im Rahmen des ESF+ fortgeführt werden.

³ <https://www.diakonie.de/diakonie-zitate/wohnungslosenberichterstattung-wichtiger-schritt-aber-nicht-alle-betroffenen-werden-erfasst>

4. Straffälligenhilfe

Die Ausführungen zu Straffälligen im ARB fallen mit weniger als einer halben Seite äußert knapp aus und beschränken sich auf die Wohnverhältnisse von Klienten der Straffälligenhilfe, die sich nicht in Haft befinden (S. 338). Der Umstand, dass immerhin jeder Zehnte dieser Gruppe wohnungslos ist und in einer Behelfsunterkunft lebt, verdeutlicht die großen Probleme, die Straffällige im Zusammenhang mit dem Wohnen haben. Maßnahmen werden jedoch nicht genannt.

Eine neue Wohnung nach Wohnungsverlust und Haft ist für die Betroffenen nur schwer zu bekommen. Die Sicherung der Wohnung während einer Inhaftierung ist zentral für die Resozialisierung. Aus diesem Grund sollte die Frage der Wohnungskosten schon bei Haftantritt bearbeitet werden. Eine Übernahme der Mietkosten sollte grundsätzlich bis zu einem Jahr genehmigt werden. Auch eine Bewilligung darüber hinaus sollte bei entsprechenden Umständen möglich sein.

Des Weiteren wird die problematische Einkommenssituation der Straffälligen angesprochen: Nur 14 Prozent bestreiten 2018 ihren Lebensunterhalt im Wesentlichen durch eigene Erwerbsarbeit, während mehr als die Hälfte (53,3 Prozent) SGB II-Leistungen bezog. Diese Zahlen zeigen die Unwirksamkeit der im letzten ARB beschriebenen bzw. angekündigten Maßnahmen; Resozialisierungsberatung der Bundesagentur für Arbeit mit dem Fokus auf die Arbeitsvermittlung bereits in der Haft, Vernetzung der vor Ort tätigen Vollzugsbehörden, sozialen sowie kommunalen Trägern und der Straffälligenhilfe etc. Armut ist auch bei Straffälligen vor allem durch auskömmliche Erwerbsarbeit zu vermeiden. Es ist bedauerlich, dass keine zielgerichteten Maßnahmen aufgeführt werden, die diese spezielle Gruppe von armutsgefährdeten Menschen im Fokus haben. Es wäre z.B. wünschenswert, dass künftig auch ehemalige Strafgefangene über das Teilhabechancengesetz (§16i SGB II) gefördert werden können.

Schließlich fehlt im ARB ein Hinweis darauf, dass Strafgefangene, die während der Haft gegen Arbeitsentgelt tätig sind, nicht gesetzlich rentenversichert sind, obwohl bereits im Oktober 2016 eine Arbeitsgruppe beschlossen wurde, die untersuchen sollte, ob und auf welche Weise Strafgefangene in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden können. Dass eigene Rentenanwartschaften für Menschen in Haft vorteilhaft sind, hatte zuvor bereits die länderoffene Arbeitsgruppe des Strafvollzugausschusses der Länder festgestellt. Auch die Europäischen Strafvollzugsgesetze des Europarats sehen eine Rentenversicherungspflicht für Strafgefangene vor. Der Bund sollte folglich endlich eine entsprechende Gesetzesänderung auf den Weg bringen.

5. Migration

5.1 hohes Armutsrisiko Zugewanderter

Die zentrale Aussage der politischen Zusammenfassung des ARB „In der Zusammenschau bietet Deutschland für Aufstiege weiterhin gute Perspektiven“ (S. XVIII der Zusammenfassung) trifft angesichts der weiter aufgehenden Schere bei den Einkommen Eingewanderter nicht zu. Die Zusammenfassung stellt für Eingewanderte eine Vergrößerung des Abstands zum Bevölkerungsdurchschnitt fest (S. XLII): „Die Einkommen von Personen mit Migrationshintergrund an der Fünf- bzw. Zehn-Prozent-Marke der Einkommensverteilung waren im Jahr 2016 um sechzehn bzw. elf Prozent geringer als im Jahr 2006.“ In der Analyse behindert daher nicht nur die sozi-ökonomische Herkunft die volle Teilhabe am gesellschaftlichen Reichtum, sondern auch die migrationsbezogene Herkunft,

sowohl mit deutscher Staatsangehörigkeit als auch mit einem Aufenthaltstitel oder einem Freizügigkeitsrecht. Dass der ARB dies mehrfach feststellt, ist anzuerkennen. Jedoch fehlen zielgerichtete Strategien für differenzierte Analyse und effektive Gegensteuerung einer Armutsgefährdung. Es ist bemerkenswert, dass in Bezug auf strukturelle Maßnahmen in Kapitel V.2.7 der ARB-Zusammenfassung die Bundesregierung keine Maßnahmen benennt.

Die UN-Antirassismuskonvention enthält Menschenrechte bezogen auf Arbeit, Wohnung, Bildung und Gesundheitsfürsorge und empfiehlt die Ergreifung „positiver Maßnahmen“. Die Diakonie fordert, solche Maßnahmen zu ergreifen, um eine sozioökonomische Gleichstellung benachteiligter Bevölkerungsteile in der Einwanderungsgesellschaft zu erreichen und Lebensverhältnisse gleichwertig zu gestalten. Anzuerkennen ist die Feststellung des ARB von Benachteiligungen Eingewandelter auf dem Wohnungsmarkt und von Diskriminierungen (S. 337 Langfassung). Diesem Eingeständnis müssen allerdings ebenfalls strukturelle Maßnahmen folgen.

5.2 Handlungsbedarfe

Das verfassungsrechtlich gebotene Existenzminimum allen gewähren

In der Pandemie wurde sichtbar, welche extreme Auswirkungen es hat, wenn eingewanderten Menschen in Deutschland das verfassungsrechtlich gebotene Existenzminimum verwehrt oder nur in stark gekürzter Form gewährleistet wird. Die Betroffenen waren durch den coronabedingten Verlust eines oft ohnehin prekären Arbeitsplatzes und durch fehlende digitale Ausstattung von extremer Isolation, Obdachlosigkeit und Hunger betroffen. Der zusätzliche coronabedingte Wegfall von Beratungsleistungen, konkreten Hilfen und Tafeldiensten führte zu sozialstaatlich bedenklichen Lücken, die in der kommenden Legislaturperiode geschlossen werden sollten.

Leistungen für Asylbewerber existenzsichernd ausgestalten

Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes sind im Vergleich zu den Regelsätzen in der Grundsicherung deutlich abgesenkt. So ist beispielsweise der Regelsatz nach dem Asylbewerberleistungsgesetz für Alleinstehende in den ersten 18 Monaten des Leistungsbezugs mit 364 Euro um 18 Prozent niedriger als die 446 Euro in der Grundsicherung nach den SGB II und XII. Der Sanktionstatbestand des § 1a AsylbLG wurde im Jahr 1998 eingeführt und ist nach einer Ausweitung seit 2015 kaum mehr überschaubar. Derzeit umfasst das Gesetz mehr als 20 Sanktionstatbestände, die eine Kürzung um 50 Prozent vorsehen und verfassungs- wie europarechtlich hoch umstritten sind. Das Bundesverfassungsgericht wird voraussichtlich in diesem Jahr über eine Verfassungsbeschwerde zu den Leistungskürzungen entscheiden.

Sozialleistungsausschlüsse für Arbeitsuchende aufheben und diskriminierungsfreie Anspruchsdurchsetzung ermöglichen

Arbeitsuchende EU-Bürger*innen, die zum Teil mit ihren Familien eine Chance auf dem deutschen Arbeitsmarkt ergreifen wollen, steht ein Freizügigkeitsrecht zu. Gleichzeitig sind sie aber in Deutschland vom Ausschluss von Sozialleistungen betroffen. Solange ein Familienmitglied nicht den vollen Arbeitnehmerstatus durch eine Beschäftigung von über einem Jahr erreicht hat, werden diese Menschen von existenzsichernden Leistungen ausgeschlossen. Das heißt auch, dass in vielen Fällen eine notwendige gesundheitliche Versorgung nicht gewährleistet ist. Ohne soziale Absicherung ist eine geregelte Arbeitsmarktintegration unter Kenntnis der eigenen Rechte und Pflichten nicht möglich. Die existentielle Notlage der Betroffenen kann durch Unternehmen leicht ausgenutzt

werden. Nicht selten geraten arbeitssuchende EU-Bürger*innen dadurch in ausbeuterische Arbeitsverhältnisse. Die Diakonie Deutschland vertritt die Auffassung, dass die derzeitigen Leistungsausschlüsse in SGB II und SGB XII für Unionsbürger*innen, die ihr Freizügigkeitsrecht rechtmäßig zum Zweck der Arbeitssuche in Anspruch nehmen, nicht mit Unions- und Verfassungsrecht vereinbar sind und dringend der Änderung bedürfen.

Darüber hinaus ist der Zugang zur Sozialleistungen für EU-Bürger*innen nicht in allen Behörden diskriminierungsfrei gewährleistet. Das ist Ergebnis einer bundesweiten Umfrage der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) unter fast 400 Beratungsstellen aus dem Sommer 2020. So berichten fast die Hälfte der Beratungsstellen von Fällen, in denen EU-Bürger*innen bereits in der Eingangszone von Jobcentern abgewiesen worden sind und somit keinen Antrag auf „Hartz IV“ stellen konnten. Über 40 Prozent der befragten Beratungsstellen gaben an, dass die Jobcenter rechtswidrig aufgrund fehlender Sprachkenntnisse die Entgegennahme von Anträgen abgelehnt haben. Die Behörden müssen sicherstellen, dass ihre Mitarbeitenden den aktuellen Stand der Rechtslage kennen und die rechtswidrige Praxis beenden. Dazu bedarf es neben entsprechenden Schulungen einer Sensibilisierung der Mitarbeitenden zur Vermeidung von Diskriminierungen.

Das Merkmal des „Migrationshintergrunds“ als statistisches Kriterium ersetzen:

Im Armuts- und Reichtumsbericht wie in der gesamten amtlichen Statistik wird das Merkmal „Migrationshintergrund“ als ein zentrales Kriterium für die Beschreibung von Bevölkerungsgruppen und deren sozialer Lage genutzt. Dieses Merkmal ist jedoch nur sehr beschränkt geeignet, um einwanderungs- und postmigrantisch bedingte Besonderheiten bei der Verteilung von Armut und Reichtum herauszuarbeiten. Es ist für die Erfassung sozioökonomischer Effekte rassistischer Diskriminierung weder zielführend noch ausreichend, worauf auch der UN-Antirassismusausschuss CERD in seinen Empfehlungen an Deutschland 2015 hinweist. Nicht alle Personen mit Migrationshintergrund gehören einer rassistisch diskriminierten Gruppe an, und nicht alle rassistisch Diskriminierten haben einen Migrationshintergrund. Diese Diskrepanz wird sich in den kommenden Jahren verschärfen, da Eingebürgerte in zweiter Generation aus gutem Grund nicht mehr unter das statistische Merkmal des Migrationshintergrunds fallen. Es steht zu vermuten, dass zum Beispiel Schwarze Menschen, Türkeistämmige, Arabischstämmige, muslimische Menschen und Roma stärker von Armut betroffen sind als Menschen mit Migrationshintergrund allgemein (zu denen auch die europäische Binnenmigrant*innen aus EU-Staaten gehören).

Daher sollte das unspezifische Merkmal des Migrationshintergrundes durch differenzierte und an der zunehmend wichtiger werdenden postmigrantischen Realität orientierte Kategorien ergänzt werden. Ebenso sollten gruppenspezifisch aufgeschlüsselte soziodemografische Daten zur Bildungs-, Beschäftigungs-, Einkommens- und Lebenssituation von diskriminierten Gruppen nach den Grundsätzen des Datenschutzes, der Freiwilligkeit und Basis von Selbstidentifikation erhoben werden. Die Fakten sollten über wissenschaftliche Studien sowie systematische Auswertungen von Klagen, Gerichtsurteilen und Beschwerden bei den Antidiskriminierungsstellen des Bundes und der Länder zugänglich gemacht werden, um positive Maßnahmen zur Überwindung von Diskriminierung zu begründen.

IV. Gesundheit und Pflege

1. Armut und Gesundheit

1.1 Bewältigung von Gesundheitsproblemen in Armut

Im Armuts- und Reichtumsbericht werden die höheren gesundheitlichen Risiken und Belastungen in Folge von Armut grundsätzlich zutreffend dargestellt. (S. 378 – 421) Exemplarisch werden auch die materiellen und sozialen Einschränkungen von Menschen mit Gesundheitsproblemen und ihre Schwierigkeiten beschrieben, ihre Teilhabe und ihren Lebensstandard zu verbessern. Eine strukturelle Schwierigkeit besteht darin, dass die Leistungen des Gesundheitssystems nicht darauf zugeschnitten sind, Menschen mit gravierenden und andauernden Gesundheitsproblemen aus prekären Lebensverhältnissen herauszuhelfen, auch wenn die Gesundheitsprobleme ihre materiellen und sozialen Chancen stark beeinträchtigen. In der Armutsbekämpfung muss diese Problematik, die in vielen Arbeitsfeldern der Diakonie täglich begegnet, stärker wahrgenommen und in Angriff genommen werden.

1.2 Armutsbekämpfung und Verminderung gesundheitlicher Risiken im Lebensverlauf

Bezüglich der höheren gesundheitlichen Risiken armer Menschen unterstreicht die Diakonie Deutschland die Notwendigkeit von Maßnahmen der Armutsbekämpfung bei Kindern und ihren Familien. Damit können die Risiken, im Lebensverlauf an einer psychischen Störung zu erkranken (mit den möglichen Folgen eines frühzeitigen Schulabbruchs, keiner oder abgebrochener Ausbildung, Arbeitslosigkeit oder verminderter Arbeitsleistung bis hin zu einer Frühberentung und damit einhergehender Armut), deutlich reduziert werden. Dieser Zusammenhang wird in dem Bericht jedoch nicht weiterverfolgt.

1.3 Psychische Erkrankungen und Suchterkrankungen in Erwerbslosigkeit und Armut

Da psychische Störungen bzw. Abhängigkeitserkrankungen unter verschiedenen Überschriften auftauchen, fehlt ein gesamtes Bild, das verdeutlichen würde, wie stark Menschen mit psychischen Erkrankungen / Abhängigkeitserkrankungen bzw. mit seelischer Behinderung von Armut bzw. Arbeitslosigkeit oder Erwerbsunfähigkeit betroffen sind. Die Auswirkungen schwieriger, ökonomischer Bedingungen für die Entstehung und Aufrechterhaltung psychischer Krankheiten geraten so aus dem Blickfeld und werden nicht systematisch einbezogen, um Erkrankungsrisiken zu minimieren.

1.4 Gesundheit und Erwerbsleben

Die seit Jahren zunehmenden Krankmeldungen aufgrund psychiatrischer Diagnosen, die hohe Rate an Frühberentungen aufgrund psychischer Erkrankungen und der besonders deutliche Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und psychischer Gesundheit sind seit Jahren bekannt und bedürfen zielgerichteter politischer Anstrengungen, um die gesundheitlichen Chancen für alle zu erhöhen. Im aktuell vorliegenden Bericht werden nur einzelne Studien zu Depressionen beschrieben und z.T. widersprüchliche Ergebnisse berichtet, welche Folgen von Arbeitslosigkeit Risikofaktoren für die Gesundheit darstellen, und weitere Forschung angemahnt.

Im weiteren Verlauf werden das individuelle Gesundheitsverhalten und damit assoziierte Risikofaktoren, wie beispielsweise Alkohol- und Tabakkonsum beschrieben. Trotz des klaren Zusammenhangs zwischen sozialer Lebenslage und gesundheitlichen Beeinträchtigungen werden so individuelle Handlungsmuster und die persönliche Verantwortung für die eigene Gesundheit in den Vordergrund gestellt. In Bezug auf den Konsum von Alkohol und Tabak ist durch (internationale) Studien eindeutig belegt, dass über die Steuerung der Verfügbarkeit, durch die Preisgestaltung sowie durch Werbeverbote Konsum wie Missbrauch reduziert werden können. Derartigen gesetzliche Regulierungen, die von der WHO empfohlen werden, werden von Deutschland kaum oder nur schlep-pend umgesetzt. Darüber hinaus fehlen in Deutschland flächendeckende und von den Krankenkassen finanzierte Angebote zur Tabakentwöhnung.

Bei den beschriebenen übergreifenden Maßnahmen, die die Bundesregierung ergriffen hat, sind viele wichtige Impulse im Bereich der GKV aufgelistet. Aus Sicht der Diakonie fehlen jedoch Hinweise darauf, wie die Lebenswelten insgesamt gesundheitsförderlicher gestaltet werden können. Darüber hinaus sind viele der Maßnahmen zu sehr auf Personen ausgerichtet, die bereits mehr oder weniger gut von den Angeboten des Gesundheitssystems erreicht werden. Menschen, die trotz bestehender psychischer Erkrankungen / Abhängigkeitserkrankungen bisher kaum oder gar Behandlungsangebote wahrnehmen (können), bleiben unberücksichtigt.

1.5 Zum Armutrisiko und zur Erwerbslosigkeit von Menschen mit Behinderungen

Der Armuts- und Reichtumsbericht stellt fest, dass Menschen mit Behinderungen einem deutlich höheren Armutrisiko ausgesetzt sind als Menschen ohne Behinderungen. Menschen mit Behinderungen und Menschen mit Erwerbsminderung leben häufiger in armutsgefährdeten Haushalten als Menschen ohne Beeinträchtigungen. Die Armutsgefährdung ist außerdem länger anhaltend als bei Menschen ohne Beeinträchtigungen.

Gesundheitliche oder behinderungsbedingte Beeinträchtigungen haben gravierende Auswirkungen auf die individuelle Arbeitsmarktposition. Menschen mit Behinderungen haben ein deutlich höheres Risiko, langzeitarbeitslos zu werden. Erwerbsminderung führt zu dauerhaft niedrigen (Erwerbs-) Einkommen. In Folge sind diese Personengruppen – auch im Rentenalter – auf staatliche Transfers in Form von Leistungen der Grundsicherung bzw. Erwerbsminderungsrenten oder auf familiäre Unterstützung angewiesen. Die Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt und deren Folgen für die Einkommenssituation von Menschen mit Behinderungen werden im ARB nur grob beschrieben. Detailliertere Erhebungen und Analysen der Einkommensverhältnisse der Haushalte von Menschen mit Behinderungen werden nicht vorgenommen. Sie können für den Teilhabebericht 2021 der Bundesregierung erwartet werden.

Die Situation von Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt zeigt, dass die sozial-, arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen und Unterstützungsleistungen zum Ausgleich der Wettbewerbsnachteile von Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt unzureichend sind.

1.6 Wohnungslosigkeit

Zum Thema Wohnungslosigkeit formuliert der Bericht die Herausforderung, ausreichend adäquate Angebote für wohnungslose psychisch kranke Menschen und Suchtkranke zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig werden (unbehandelte) psychische Erkrankungen und Suchterfahrungen als zwei Faktoren neben anderen benannt, die zu Wohnungslosigkeit führen können.

Der Bericht fokussiert vielfach auf die Heterogenität der Wohnungsnotfallhilfen, die in Deutschland von den Kommunen organisiert und strukturiert werden. Der Bund könnte aber durch Förderung von Housing-First-Modellen durchaus Verantwortung für eine bessere Versorgung von psychisch erkrankten und suchtkranken wohnungslosen Menschen übernehmen und auch der Frage nachgehen, bei welchen Zielgruppen psychische Erkrankungen unbehandelt bleiben und welche Anstrengungen hier unternommen werden könnten, um die Versorgungslage zu verbessern.

1.7 Menschen ohne Papiere

Menschen ohne Aufenthaltsstatus, die zumeist in sehr prekären Lebensverhältnissen leben und keinen Krankenversicherungsschutz haben, können Gesundheitsleistungen nur mit großen Hindernissen in Anspruch nehmen. Das hat sich auch in der Pandemie als großes Problem erweisen. Eine wesentliche Hürde für die Inanspruchnahme von medizinischen und weiteren gesundheitlichen Leistungen stellt die Übermittlungspflicht nach § 87 Aufenthaltsgesetz dar, die zur Weiterleitung von Informationen an die Ausländerbehörde verpflichtet. Personen ohne Aufenthaltsstatus haben große und berechtigte Angst davor, dass die Sozialämter, die für die Krankenschein-Ausgabe zuständig wären, ihre Daten weiterleiten. Von dieser Verpflichtung ist der Bildungsbereich (z. B. Schulen) ausgenommen. Damit Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität die ihnen rechtlich zustehenden gesundheitlichen Leistungen auch in der Praxis erhalten können, ist es notwendig, dass auch der Gesundheitsbereich von der Übermittlungspflicht ausgenommen wird.

2. **Pflege**

2.1 Pflegebedarf als Armutsrisiko

Pflegebedürftigkeit ist ein wesentliches Armutsrisiko. (S. 391 f.) Der Zugang zum System der Pflegeversicherung ist nach den Erfahrungen der Diakonie Deutschland, die auch Teile des Berichtstextes widerspiegeln, nicht gleichberechtigt. Weil es sich nicht um ein aufsuchendes Hilfeangebot handelt, sondern um ein aufwendiges bürokratisches Antrags- und Begutachtungsverfahren, sind die Hürden, eine Unterstützung durch die Pflegeversicherung zu bekommen, relativ hoch. Ausgeschlossen bleiben diejenigen, die keinen Antrag stellen oder deren Antrag negativ beschieden wird. Die Kompetenz zur Bewältigung dieser Aufgabe hängt von den sozialen und kulturellen Ressourcen der Betroffenen ab. Die Angebote der Pflegeversicherung sind also nicht für alle Betroffenen und ihre Familien gleichermaßen zugänglich, obwohl alle Versicherten gleichermaßen anspruchsberechtigt sind.

Die steigenden Eigenanteile für die pflegebedürftigen Menschen in stationären Pflegeeinrichtungen sind ein Effekt des Teilleistungscharakters der Pflegeversicherung. Sie beteiligt sich grundsätzlich nur an einem Teil der pflegebedingten Kosten. Die Eigenanteile müssen von den Versicherten bezahlt oder von Angehörigen in Form von Pflegearbeit erbracht werden. Jede Qualitätsverbesserung, jede Erhöhung des Personalschlüssels, jede Vergütungssteigerung erhöhen diese Eigenanteile. Besonders problematisch ist nach den Erfahrungen der Diakonie, dass die Anteile der pflegebedingten Kosten, die von der Pflegeversicherung übernommen werden, seit Jahren konstant bleiben, während die Kosten für die pflegebedürftigen Menschen immer weiter ansteigen. Für einen Platz in einer stationären Pflegeeinrichtung liegt der Eigenanteil im Bundesdurchschnitt bei 2015 Euro im Monat (Zahlen 2020). Das liegt für viele Menschen über ihrem Einkommen, so dass für die Kosten des Pflegeheims immer öfter Sozialleistungen (Hilfe zur Pflege) beantragt werden müssen.

Auch in der ambulanten Pflege übernimmt die Pflegeversicherung nur einen Teil der pflegebedingten Kosten. Um die pflegerische Versorgung sicherzustellen, müssen die Betroffenen Leistungen dazu kaufen oder Angehörige übernehmen diese Pflege- und Betreuungsarbeit. In dieser Situation werden häufig sogenannte „Live-Ins“ angestellt, osteuropäische Betreuungskräfte, die im Haushalt der pflegebedürftigen Menschen leben und diese betreuen. Diese Arbeitsverhältnisse entsprechen in aller Regel nicht den geltenden arbeitsrechtlichen Grundsätzen.

Die aktuellen Rentenansprüche, die pflegende Angehörige für ihre Pflegezeiten erlangen, reichen bei Weitem nicht aus, um die pflegearbeitsbedingten Lücken in ihrer Altersvorsorge zu schließen. Die gesetzliche Rente in Deutschland soll in erster Linie das Einkommen widerspiegeln, das im Laufe des Arbeitslebens durch Erwerbstätigkeit erzielt wurde. Für die große Mehrheit der Pflegepersonen liegen die Rentenansprüche nach einem Jahr Pflegetätigkeit jedoch bereits weit unter den Rentenansprüchen, die sie in diesem Jahr durch eine Erwerbstätigkeit mit einem Durchschnittseinkommen erlangt hätten. Dabei entspricht der durchschnittliche tägliche Zeitaufwand einer Hauptpflegeperson – über alle Pflegegrade hinweg – einem Vollzeit-Arbeitstag. Außerdem dauert die häusliche Pflege eines Pflegebedürftigen im Durchschnitt zwischen drei und vier Jahre.

Auch der Pflegeberuf selbst bedeutet für viele Beschäftigte ein Armutsrisiko. Gerade in der Altenpflege liegen die Gehälter häufig so niedrig, dass eine armutsfeste Rente gefährdet ist. Dazu kommt, dass viele Pflegekräfte nicht in Vollzeit arbeiten können oder dies vom Arbeitsgeber nicht angeboten wird. Pflege ist ein psychisch und physisch belastender Beruf, der häufig nicht bis zum regulären Renteneintritt ausgeübt werden kann.

2.2 Folgende Verbesserungen wurden bisher initiiert:

- Die zusätzlichen Stellen, die durch das Pflegepersonal-Stärkungsgesetz (PpSG) geschaffen werden sollten, konnten bis heute nur teilweise besetzt werden. Die Kriterien für die Stellenbesetzung waren so hochschwellig, dass kaum eine Einrichtung dieses Angebot nutzen konnte.
- Über die Besetzung der 20.000 zusätzlichen Stellen für Pflegehilfskräfte liegen noch keine Angaben vor.
- Die Umsetzung der Beschlüsse zur Konzentrierten Aktion Pflege (KAP) läuft erst langsam an. Es gibt beispielsweise noch keine Zahlen aus dem Bundesministerium für Gesundheit, die belegen könnten, dass die Anzahl der Auszubildenden gestiegen ist. Für die Vereinbarungen für eine bessere Personalausstattung gibt es noch keine gesetzliche Grundlage.
- Das Qualitätssystem für die stationäre Pflege ist in der Testphase und könnte positive Effekte haben. Die Kritik, die aus den Einrichtungen zurückgemeldet wird, führt allerdings nicht zu einer Verbesserung des Programms, so dass es auch zu sehr negativen Auswirkungen auf die Einrichtungen kommen könnte.
- Pflegeberatung ist dem undurchsichtigen Dschungel der Leistungsangebote der Pflegeversicherung dringend notwendig. Die Beratung sollte allerdings von unabhängiger Seite erfolgen und keine wirtschaftlichen Interessen vermischen.

2.3 Weiterer Reformbedarf:

Die Pflegeversicherung muss grundsätzlich reformiert werden. Die Forderungen der Diakonie Deutschland beinhalten vor allem:

- Die Pflegeversicherung soll in eine Pflegevollversicherung mit begrenzter Eigenbeteiligung zu überführt werden.
- In der häuslichen Pflege soll ein Pflegesystem eingeführt werden, das professionelle Unterstützungsangebote deutlich stärkt und die Möglichkeit eröffnet, pflegende Angehörige und andere privat pflegende Personen oder sogenannte Live-Ins zukünftig durch sozialversicherungspflichtige Anstellungsverhältnisse abzusichern.
- Die Finanzbasis der Pflegeversicherung soll durch die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze und die Heranziehung anderer Einkommensarten wie Kapital- und Mieterträge bei den Beiträgen zur Pflegeversicherung sowie ergänzende Steuerleistungen ausgeweitet werden.

V. Kindheit, Bildung und Engagement

Die folgenden Themen sind im Armuts- und Reichtumsbericht nur mangelhaft aufgearbeitet:

1. Kinder- und Familienpolitik

Der Bericht nimmt weder eine systematische Darstellung der Kinder- und Familienpolitik noch eine Bewertung vor. Den Begriff „Kinderarmut“ wird im ganzen Bericht nicht verwendet. Daten zu einzelnen Leistungen wie Leistungszuwächse beim Kinderzuschlag werden an verschiedenen Textstellen eingestreut. Grundlegende Konzepte, wie sie mit der aktuellen Diskussion auch in den regierenden Parteien und im Bundesrat über die Notwendigkeit einer Kindergrundsicherung geführt werden, finden im Bericht keinen Wiederhall⁴. Dabei ist die Problematik sich überlappenden Leistungen für Kinder und Familien wie Kindergeld, Kinderregelsatz, Kinderzuschlag und Kinderfreibeträgen und der damit zusammenhängenden komplizierten Antrags- und Verrechnungsverfahren ein wesentliches Hemmnis dafür, Kinderarmut deutlich zu reduzieren. Auch Probleme, die Paaren oder getrenntlebenden Eltern etwa im Elterngeldbezug aufgrund ihrer ungünstigeren Besteuerung im Vergleich zu Verheirateten entstehen, finden keine Erwähnung. Ein besonderes Armutsrisiko haben getrenntlebende Eltern und ihre Kinder. Weder auf wirksame Ansätze zur Verbesserung der sozialen Situation von Alleinerziehenden noch auf den dringend notwendigen Umgangsmehrbedarf für getrennt lebende Eltern und ihre Kinder geht der Bericht besonders ein⁵.

Positiv zu bewerten sind Ausführungen zur sozialen Infrastruktur im Bericht etwa zu Mehrgenerationenhäusern, die als niedrigschwellig, sozialraumorientierte Angebote für Kinder, Eltern und Ältere eine wichtige Rolle spielen. Nicht beachtet werden negative Zins-Entwicklungen bei den vermögenswirksamen Leistungen, die es Familien mit kleinen Einkommen unmöglich machen, Rücklagen oder Vermögen aufzubauen. Aussagen und Analysen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien beschränken sich auf die Darstellung des Baukindergeldes.

⁴ Das Diakonie-Konzept für eine Kindergrundsicherung: https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/2020-11-25_Hintergrundpapier_der_Diakonie_Deutschland_zur_Einfuehrung_einer_Kindergrundsicherung.pdf

⁵ Zur Umsetzung des Umgangsmehrbedarfes liegt das folgende Konzept der Diakonie Deutschland vor: <https://www.diakonie.de/pressemeldungen/neunter-familienbericht-unvollstaendig-trennungsfamilien-bei-hartz-iv-beruecksichtigen-umgangsmehrbedarf-einfuehren>

2. Bildung

Neben den allgemeinen Daten und Erkenntnissen etwa zum starken Zusammenhang von familiärer Herkunft und Bildungserfolg oder zur Bedeutung der kindlichen Frühförderung fehlen weiterführende Bewertungen und Ableitungen. Wenn dies ansatzweise erfolgt (z.B. in der Zusammenfassung des Teil B III.4, S. 156), dann haben die dort aufgeführten "Bausteine, die Bildungsgleichheit fördern" so gut wie keinen Bezug zu den vorigen Abschnitten. Informelles Lernen wird hier prominent hervorgehoben, während es zuvor nur als 'informelle Unterstützung' einmal auftaucht.

Im Abschnitt „Daseinsfürsorge / Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastruktur“ wird die Inanspruchnahme von Kinderbetreuung als nur gering verbunden mit Einkommen dargestellt. Die Abbildungen B.IV.2.3 (S. 177) und B.IV.2.4 (S. 178) stützen das. Diese Analyse steht aber im Widerspruch zu anderen Daten, beispielsweise aus dem Bildungsbericht 2020, wonach unterschiedliche Inanspruchnahme-Muster bei Familien zu finden sind und etwa niedriges Einkommen, geringer Bildungsabschluss der Eltern oder Migrationshintergrund einen Einfluss auf die Inanspruchnahme von Kinderbetreuung und Frühförderung haben.

3. Engagement

Aussagen zu Engagement widersprechen sich in der Kurzfassung und in der Langfassung des Berichtes deutlich. So werden die Darstellungen zu den Freiwilligendiensten aus der Langfassung (S. 422 ff.) in der „Zusammenfassung“ nicht erwähnt. Insgesamt spielen konkrete engagierte Personengruppen im Bericht kaum eine Rolle. Auch fehlen wichtige Hinweise zur 2020 neu gegründeten Deutschen Stiftung Engagement und Ehrenamt (DSEE).