

Mit Sicherheit sozial



Paritätisches Jahresgutachten 2019

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
- Gesamtverband e. V.
Oranienburger Str. 13 - 14
D-10178 Berlin
Telefon +49 (0) 30 - 24636-0
Telefax +49 (0) 30 - 24636-110
E-Mail: info@paritaet.org
Internet: www.paritaet.org

Inhaltlich verantwortlich gemäß Presserecht:

Dr. Ulrich Schneider

Autorinnen und Autoren:

Dr. Joachim Rock
unter Mitarbeit von:
Tina Hofmann
Katrin Frank
Verena Holtz
Claudia Scheytt
Kerstin Becker
Thorsten Mittag
Lisa Marcella Schmidt

Titelfoto: [imgorhand, istockphoto.com](https://www.istockphoto.com)

Berlin, August 2019

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Methodische Vorbemerkungen und konzeptionelle Grundlegung	9
3. Empirischer Teil	13
3.1 Arbeit und Arbeitslosigkeit	14
3.2 Einkommensarmut	21
3.3 Mindestsicherungsleistungen	24
3.4 Überschuldung	26
3.5 Vermögensentwicklung	27
4. Gesetzgeberische Maßnahmen im Berichtszeitraum	29
4.1 Armut und Grundsicherung	29
4.2 Leistungen für Familien	34
4.3 Gesundheit	36
4.4 Teilhabe	38
4.5 Pflege	43
4.6 Alterssicherung	49
4.7 Migration und Asyl	54
5. Fazit und Schlussbemerkung	56
6. Anmerkungen	65
7. Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	71
8. Internetquellen und nützliche Links	72

1. Einleitung

In ihrem im Juli 2019 vorgestellten „Plan für Deutschland“, mit dem die Bundesministerinnen Franziska Giffey und Julia Klöckner sowie Bundesminister Seehofer Schlussfolgerungen der Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ zusammenfassen, wird dem sozialen Zusammenhalt oder, synonym, der sozialen Kohäsion ein hoher Stellenwert eingeräumt. Gesellschaftlicher Zusammenhalt ist stets fragil, seine Beschaffenheit ist von verschiedensten Variablen abhängig: „Gesellschaftlicher Zusammenhalt als Qualitätsmerkmal ist abhängig von den sozialen Beziehungen zwischen Individuen und sozialen Gruppen, d.h. von der Stärke und dem Vertrauen innerhalb sozialer Netze sowie der Akzeptanz von Vielfaltigkeit. Ferner ist die Identifikation des Einzelnen mit dem Gemeinwesen, dessen Vertrauen in gesellschaftliche und politische Institutionen sowie das Empfinden, Mitglied einer gerechten Gesellschaft zu sein, zentrales Merkmal des Zusammenhalts.“¹

Der Paritätische legt nun schon zum sechsten Mal neben regelmäßigen Berichten zur Armuts- und Ungleichheitsentwicklung in Deutschland einen eigenen Bericht zur Entwicklung des sozialen Zusammenhalts vor.² Er versteht sozialen Zusammenhalt - vom Europarat definiert als „Fähigkeit einer Gesellschaft, das Wohlergehen all ihrer Mitglieder zu sichern und durch Minimierung von Ungleichheiten und Vermeidung von Marginalisierung Unterschiede und Spaltung zu bewältigen sowie die Mittel zur Erreichung des Wohlergehens aller zu gewährleisten“³ - als eine gesamtgesellschaftliche Zukunftsfrage: „Gesellschaften, in denen es Spaltung und Ungleichheit gibt, sind nicht nur ungerecht, sie können auf lange Sicht auch keine Stabilität garantieren.“⁴ Wachsende soziale und regionale Disparitäten und der Verlust an sozialem Zusammenhalt - sogenannte Kohäsionskrisen - sind auch eine Gefährdung des gesellschaft-

lichen Miteinanders und der Demokratie. Die erschreckenden Wahlerfolge der rechtsextremen AfD belegen das, auch wenn sie nicht auf eine einfache Ursache reduziert werden können.

Sozialer Zusammenhalt und gleichwertige Lebensverhältnisse bauen aufeinander auf und bedingen einander. Beides sind soziale Qualitäten, die in den vergangenen Jahren erodiert sind. Das Paritätische Jahresgutachten analysiert diese Entwicklungen und will bestehende Defizite und Problemlagen, aber auch positive Entwicklungen und Handlungschancen aufzeigen.

Bereits in den vergangenen Jahren haben die Paritätischen Jahresgutachten vor einer fortschreitenden Gefährdung des sozialen Zusammenhalts durch die wachsende sozialen Ungleichheit gewarnt. Wachsender gesamtgesellschaftlicher Reichtum bei wachsender sozialer Ungleichheit, so zeigten die zusammengetragenen Daten, gehen in Deutschland miteinander einher. Die Wohlstandsentwicklung geht auseinander. Die Gesellschaft polarisiert sich in „Insider“ und eine größer werdende Zahl an „Outsidern“, für die die Verfügbarkeit des Notwendigsten eben nicht mehr normal ist. Machten sich in der Vergangenheit vor allem einkommens- und vermögensarme Menschen Sorgen um die Sicherung des Lebensunterhalts, um die Sicherheit einer eigenen Wohnung und um Versorgungssicherheit im Hinblick auf soziale und gesundheitliche Dienstleistungen, so haben diese Sorgen um Sicherheit heute breite Bevölkerungsschichten erreicht. Es sind berechnete Sorgen, die auch daraus resultieren, dass Staat und Markt in unserem reichen Land bei der Bereitstellung lebensnotwendiger Leistungen an vielen Stellen scheitern:

- Allein in den 77 deutschen Großstädten fehlen gut 1,9 Millionen bezahlbare Wohnungen.⁵ Die-

se Lücke droht in den nächsten Jahren weiter zu wachsen.

- In Deutschland fehlen trotz des anerkanntwertigen Ausbaus der Kindertagesbetreuung weiterhin etwa 300.000 Plätze für Kinder unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen. Zum Jahresende 2016 lag die Betreuungsquote bei den unter Dreijährigen bei nicht einmal einem Drittel.⁶
- Der Bedarf an stationären Pflegeplätzen entwickelt sich regional unterschiedlich. Auch hier ist jedoch von einer deutlichen Unterdeckung an Kapazitäten gegenüber dem Bedarf auszugehen. Der „Pflegeheim-Atlas 2018“⁷ geht davon aus, dass bis 2035 230.000 Plätze in der stationären Pflege fehlen werden. Schon jetzt sind in der Alten- und Krankenpflege etwa 26.000 Pflegefachkraftstellen und rund 10.000 Stellen von Hilfskräften nicht besetzt, wie die Bundesregierung 2018⁸ angab.
- Die regionale Daseinsvorsorge, also die „Erreichbarkeit von Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen“⁹ ist in wachsendem Maß gefährdet. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung konstatiert deshalb, dass bereits heute „vor allem in dünn besiedelten ländlichen und peripheren Teilräumen“ die „raumordnungspolitischen Herausforderungen an die Daseinsvorsorge nur mit Einschränkungen“¹⁰ erfüllt werden.

Das sind nur vier Beispiele für zentrale Lebensbereiche, in denen die Grundversorgung gefährdet ist, nicht nur für eine kleine Minderheit, sondern für breite Bevölkerungsgruppen.

Doch die Lichtungen der sozialen Infrastruktur und die gewachsene Ungleichwertigkeit von Lebensverhältnissen sind nur eine Seite der Entwicklung. Zum Gesamtbild gehört auch, dass die Armut in Deutschland unverändert hoch ist und

breite Bevölkerungsgruppen von Armut betroffen oder gefährdet sind. Nur einige Schlaglichter zur sozialen Lage in Deutschland veranschaulichen dies:

- Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes waren zum Jahresende 2017, nach den aktuellsten vorliegenden Zahlen, knapp 7,6 Millionen Menschen in Deutschland Beziehende von Mindestsicherungsleistungen. Das sind 9,2 Prozent der Bevölkerung, annähernd jede*r Zehnte. Dabei bilden diese Zahlen nur den „sichtbaren“ Teil der Armut ab. Die Dunkelziffer derjenigen, die von Armut betroffen sind, aber keine Leistungen in Anspruch nehmen, ist deutlich höher. Das DIW geht in einer aktuellen Untersuchung¹¹ von einer Nichtinanspruchnahme von 43 bis 56 Prozent in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und von 60 Prozent in der Grundsicherung im Alter aus. Über die Hälfte der Leistungsberechtigten nehmen ihnen zustehende Leistungen gar nicht in Anspruch.
- Die Einkommensarmut in Deutschland stagniert auf hohem Niveau. Wie das Statistische Bundesamt Ende Juli 2019 bekannt gab, ist die mit der sog. Armutsrisikoquote gemessene Armut 2018 mit 15,5 Prozent zwar geringfügig um 0,3 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr gesunken, als mit 15,8 Prozent ein historischer Höchststand erreicht wurde. Seit 2011 unterschritt die Quote jedoch in keinem Jahr die Schwelle von 15 Prozent, trotz der guten gesamtwirtschaftlichen Lage.
- Die Armutsquote von 15,5 Prozent bildet nur den bundesweiten Durchschnitt ab. Regional ist Armut dagegen sehr unterschiedlich verbreitet. Während das Armutsrisiko in Baden-Württemberg und Bayern im vergangenen Jahr mit 11,9 bzw. 11,7 Prozent vergleichsweise gering war, ist es in zehn Bundesländern überdurchschnittlich. Am stärksten ist es mit 22,7 Prozent in Bremen, mit 20,9 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern

und mit 19,5 Prozent in Sachsen-Anhalt. Die Armut im reichsten und im ärmsten Bundesland unterscheidet sich also um das Doppelte. Auch das zeigt, dass die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse politisches Ziel, aber längst nicht Realität ist.

- Die wachsende Einkommensarmut verschärft sich durch die ungleiche Lohnentwicklung. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat auf der Grundlage von Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) herausgefunden, dass das Realeinkommen der privaten Haushalte in Deutschland zwischen 1991 und 2016 um durchschnittlich 18 Prozent gewachsen ist.¹² Dabei wuchsen die Einkommen bei dem einkommensstärksten Zehntel der Bevölkerung real sogar um 35 Prozent, während die Einkommen des einkommensärmsten Zehntels der Bevölkerung in diesem Zeitraum real sogar 8 Prozent ihres Wertes verloren haben.
- Zu wenig wird unternommen, um erwerbsfähige Menschen im Grundsicherungsbezug zu helfen, eine neue Beschäftigung aufzunehmen. Ein erfolgreiches Instrument zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ist die berufliche Weiterbildung. Gerade Menschen im Grundsicherungsbezug werden dabei jedoch viel zu wenig gefördert. Nach aktuellen Angaben¹³ des arbeitgebernahen Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW), die vorangegangene Analysen¹⁴ der Paritätischen Forschungsstelle bestätigen, stagnieren die Ausgaben für die berufliche Weiterbildung von Grundsicherungsbeziehenden seit 2012; in den Jahren 2017 und 2018 gingen sie sogar zurück. Gerade abschlussbezogene Weiterbildungen für grundsicherungsrechtliche Arbeitslose werden zu wenig finanziert, obwohl diese besonders stark profitieren würden.
- Der Umfang der Armut von Rentner*innen wurde bislang deutlich unterschätzt. So wird die

Armut von Rentner*innen und Pensionär*innen in der amtlichen Statistik bislang zusammengefasst erhoben. Da Altersarmut unter Pensionär*innen jedoch nahezu nicht vorkommt, wird die Armut von Rentner*innen auf diese Art unterschätzt. Auf Initiative des Bundestagesabgeordneten Matthias W. Birkwald wurden die Zahlen nun für das Jahr 2017 differenziert. Im Ergebnis waren nur 0,9 Prozent der Pensionär*innen, aber 19,5 Prozent der Rentner*innen von Armut bedroht. Auch die mit etwa 3 Prozent gering anmutende Quote der im Alter auf Grundsicherung angewiesenen Menschen täuscht über das tatsächliche Ausmaß von Altersarmut hinweg, denn nach Schätzungen nehmen etwa 60 Prozent der eigentlich leistungsberechtigten Rentner*innen ihre Ansprüche gar nicht wahr.

Soziale Infrastruktur für gleichwertige Lebensverhältnisse und Zusammenhalt

Den Fliehkräften, die den sozialen Zusammenhalt in Deutschland schwächen und zu zerreißen drohen, wirken in Deutschland Kräfte entgegen, die auf sozialen Zusammenhalt gerichtet sind. Ihr Beitrag zum sozialen Zusammenhalt wird häufig unterschätzt, obwohl sie dafür von grundlegender Bedeutung sind: die gemeinnützigen Initiativen und Dienste, die in den Bereichen Bildung und Kultur, Sport, Umwelt- und Verbraucherschutz und nicht zuletzt in der Freien Wohlfahrtspflege aktiv sind.

Allein die gemeinnützigen Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege bieten nach den neusten Zahlen¹⁵ in über 118.000 Einrichtungen im gesamten Bundesgebiet soziale Leistungen und Hilfen an und beschäftigen dabei über 1,9 Millionen Menschen. Weitere 2,5 bis drei Millionen Menschen sind allein in den gemeinnützigen Organisationen der Wohlfahrt ehrenamtlich engagiert. Sie tragen gemeinsam maßgeblich dazu bei, die

bestehenden Defizite in der sozialen Infrastruktur reduzieren zu helfen, indem sie gemeinnützige und betroffenenorientierte Angebote jenseits von Staat und Markt anbieten und damit den sozialen Zusammenhalt stärken. Die Freie Wohlfahrtspflege leistet dies zudem in der gesamten Fläche, gerade auch in ländlichen Regionen. Nicht zuletzt sind die gemeinnützigen Wohlfahrtsorganisationen ein wichtiger Akteur am Arbeitsmarkt: sie bieten und schaffen Arbeitsplätze im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen, auch und gerade in ansonsten strukturschwachen Regionen.

Betrachtet man aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive, welchen Beitrag personenbezogene Dienstleistungen allgemein für die Beschäftigung vor Ort haben, so reicht die Spannweite in den deutschen Landkreisen von 10,2 Prozent bis zu 42,8 Prozent. Gerade in Nord- und Ostdeutschland sowie in strukturschwachen Regionen Nordrhein-Westfalens sind personenbezogene Dienstleistungen ein Motor der Beschäftigung. Für den gemeinnützigen Teil dieser Dienstleistungen lässt sich formulieren, dass sie in doppelter Weise für das Gemeinwohl wirken: durch die Schaffung von Beschäftigung und durch die Bereitstellung von gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen, die soziale Infrastruktur schaffen und lebendig halten.

Eine besondere Qualität der Dienste und Einrichtungen ist die Gemeinnützigkeit. Sie ist die Voraussetzung dafür, dass sich Menschen freiwillig in den Organisationen engagieren, weil sie nicht befürchten müssen, dass ihr Engagement in private Profite umgewandelt wird, und weil die zivilgesellschaftlichen Organisationen Partizipations- und Gestaltungsmöglichkeiten bieten. Damit unterscheiden sie sich fundamental von den renditegetriebenen Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft. Gerade im Sozial-, Ge-

sundheits- und Pflegebereich ist das ein wichtiger Faktor. Umso mehr muss besorgt machen, dass gewinnorientierte internationale Konzerne und Fondsgesellschaften wachsende Marktanteile im Gesundheitswesen gewinnen. Verlierer dieser Entwicklung sind häufig die Beschäftigten, denn die hohen Renditeziele dieser Unternehmen lassen sich in personenbezogenen Diensten, in denen nicht selten 80 Prozent der betrieblichen Ausgaben auf Personalkosten entfallen, nur auf Kosten und zu Lasten der Beschäftigten gewinnen. Zu den Verlierern zählt jedoch auch das Gemeinwesen, denn die Sozial- und Gesundheitsausgaben für Dienstleistungen gewerblicher Anbieter bleiben nicht, wie im gemeinnützigen Bereich, innerhalb des Sozial- und Gesundheitssystems, sondern werden als erwirtschaftete Rendite anderweitig reinvestiert und an private Investoren ausgeschüttet. Dabei handelt es sich um erhebliche Summen: Die durchschnittliche jährliche Rendite der in Deutschland tätigen Fonds betrug 2017 18,8 Prozent.¹⁶ Im Bereich der Pflege, in dem der Marktanteil von renditeorientierten Investoren weiter zunimmt, werden ebenfalls zweistellige Renditen als möglich erachtet: Gelder, die von Selbstzahlenden, Sozialversicherungen und der Sozialhilfe direkt zu den Rentiers fließt.

In der öffentlichen Diskussion um notwendige Grenzen des Gewinnstrebens bei der Versorgung mit Wohnraum ist bereits die Erkenntnis gereift, dass menschliche Grundbedürfnisse und Grundrechte zu wichtig und wertvoll sind, als dass man sie dem Markt überlassen dürfte. Ebenso wie im Bereich Wohnen gemeinnützige und genossenschaftliche Wohnformen eine gleichermaßen soziale und nachhaltige Alternative zur Sicherung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung sind, bieten sich auch im Sozial-, Pflege- und Gesundheitsbereich gemeinnützige Organisationsformen an, um die Bedarfe der Menschen wieder in den Mittelpunkt zu stellen, nicht die Rendite. Die per-

sonenbezogenen sozialen Dienste müssen dem Menschen dienen, sie müssen der gewerblichen Wirtschaft entzogen werden.

Das vorliegende Jahresgutachten will vor dem skizzierten Hintergrund den Blick für bestehende Defizite der Sozial-, Gesundheits- und Pflegepolitik, die den sozialen Zusammenhalt weiter erodieren lassen, schärfen. Es will eine empirische Bestandsaufnahme der sozialen Lage bereitstellen und Aufschluss darüber geben, was der Gesetzgeber im vergangenen Jahr zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts beigetragen hat. Es will aber auch die Wahrnehmung dafür entwickeln helfen, dass sozialer Zusammenhalt in hohem Maße durch das ehren- und hauptamtliche Engagement in der gemeinnützigen Zivilgesellschaft insgesamt getragen ist. Ihre Leistung ist nicht selbstverständlich, sondern voraussetzungsvoll. Die Befunde dieses Gutachtens zeigen auch, dass diese Einsicht noch zu wenig verbreitet ist.

2. Methodische Vorbemerkungen und konzeptionelle Grundlegung

Der Paritätische bezieht sich in seinen Jahresgutachten auf regelmäßig neu erhobene Indikatoren der öffentlichen und amtlichen Statistiken zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Soziale Kohäsion wird in den Paritätischen Jahresgutachten als normative Zielgröße bestimmt. Entscheidende Parameter zu ihrer Stärkung sind, anschließend an die zitierten Begriffsbestimmungen, Partizipationsmöglichkeiten am gesellschaftlichen Wohlstand und am soziokulturellen Leben in der Gemeinschaft, gleichwertige Lebensverhältnisse durch Bereitstellung sozialer Infrastruktur und Reduzierung von Einkommens- und Vermögensungleichheit sowie die Gewährleistung subjektiver Rechte, die auf Teilhabe und soziale Integration gerichtet sind. Für die Stabilität von Wirtschaft und Gesellschaft ist ein hoher Grad an sozialer Kohäsion unabdingbar. Zu Recht gehört sie zu den vier Leitprinzipien der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

Die Bundestags-Enquetekommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität - Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der sozialen Marktwirtschaft“ zählt „die gesellschaftliche Verteilung von Wohlstand, die soziale Inklusion und Kohäsion“¹ zu den zentralen Kriterien für die Beurteilung sozialpolitischen Handelns. Auch die bereits zitierte Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ der Bundesregierung hat ihre Bedeutung erkannt.

Die regelmäßigen Paritätischen Gutachten untersuchen im Jahresrhythmus, wie es um die soziale Kohäsion in Deutschland bestellt ist und was sich im Vergleich zu den Vorjahren verändert hat. Insgesamt geht es um eine systematische und komprimierte Bestandsaufnahme der sozialen Lage und ihre bestimmenden Einflussfaktoren. Maßgebliche Kriterien sind definierte soziale und wirtschaftliche Indikatoren und ihre Entwicklung im

Zeitverlauf. Bewusst wird dabei auf eigene Erhebungen verzichtet: Das Datenmaterial entstammt ausschließlich amtlichen Statistiken und/oder wurde von anerkannten staatlichen Institutionen erhoben. Validität und Reliabilität sind damit gewährleistet. Die der Datenauswahl grundsätzlich vorausgehenden Wertentscheidungen werden umfassend dargestellt und begründet.

Armutsbegriffe

Der Paritätische spricht von Armut, wenn es Menschen an Teilhabemöglichkeiten fehlt, die für die Mehrheit der Bevölkerung selbstverständlich sind. Armut ist deshalb ein relativer Begriff. Wie groß die Armut ist, das hängt auch davon ab, wie reich die Gesellschaft ist. Armut und Ungleichheit hängen damit eng zusammen.

Kann es in einem wohlhabenden Land Armut geben? Nach Ansicht mancher nicht. Sie argumentieren: Armut liegt dann vor, wenn man weniger hat, als zum Überleben notwendig ist. Das ist das physische Existenzminimum. Es liegt bei 3.000 Kalorien oder - in Geld nach Berechnungen der Weltbank - bei 1,90 Dollar pro Tag. Wer mit diesem Armutsbegriff arbeitet, der findet in Deutschland in der Tat wenig Armut, der sieht keinen Handlungsbedarf, der hat - mit einem definitorischen Schachzug - Armut beseitigt.

Ein solcher Armutsbegriff verkennt, dass es nicht nur um die Sicherung der nackten Existenz geht, sondern um mehr, um Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb schon früh festgestellt, dass der Staat nicht nur die Existenz sichern muss, sondern darüber hinaus das soziokulturelle Existenzminimum. Dieses ist der Maßstab - und deshalb kann Armut nicht absolut, sondern muss relativ zum Wohlstandsniveau der Gesellschaft bemessen werden.

Ein Einwand gegen das Konzept der relativen Armut lautet, dass sich die Armutsquoten nicht ändern, wenn sich alle Einkommen proportional im gleichen Maß um ein Vielfaches erhöhen würden. Dieses Argument ist richtig, bleibt aber theoretisch und ist lebensfremd. Selbst wenn dieser Fall einträte, würden sich etwa auch die Preise entsprechend verändern. Die Menschen wären eben nicht doppelt so reich. Das alles zeigt: Relative Armut, wie sie gemessen wird, dramatisiert nicht, im Gegenteil. Sie ist ein wichtiger Indikator, um politischen Handlungsbedarf zu identifizieren und um Armut, Ungleichheit und Unsicherheit entgegenzuwirken.²

Armut als Bezug von Grundsicherungsleistungen

Nicht zufriedenstellend ist eine Bezugnahme auf die Zahl der Leistungsbeziehenden in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und in der Grundsicherung von Menschen im Alter und bei Erwerbsminderung. Ein derartiges Armutsverständnis ist unzureichend, weil es selbstreferenziell ist. Arm ist danach, wer Leistungen zur Armutsbekämpfung bekommt. Aussagekräftig ist diese Zahl kaum. Sie wird über die Festlegung der Einkommensgrenzen politisch definiert und ist damit in hohem Maß manipulationsanfällig. Je generöser die Leistungen gegen Armut wären, desto höher wäre die Armut - und umgekehrt. Dies ist offenkundig nicht sinnvoll. Armut muss über einen Maßstab jenseits der Anzahl der Leistungsberechtigten definiert werden. Die Orientierung an der Einkommensarmut liefert einen solchen Maßstab.

Armut als Mangel an Einkommen

Das Einkommen ist nicht einziger, aber wesentlicher Indikator von Armut. Viele Lebenslagen, die von Armut geprägt sind, hängen unmittelbar mit dem zur Verfügung stehenden Einkommen zusammen. Für die Messung von Armut ist deshalb Einkommensarmut der wesentliche Indikator. Gängiger Maßstab ist das Haushaltsnettoeinkommen. Für seine Berechnung werden zunächst alle Einnahmen (Löhne und Gehälter, Kapitaleinkom-

men, Mieten und Pachten, Kinder- und Wohngeld, öffentliche Unterstützung) summiert. Dieser Betrag wird dann nach Haushaltszusammensetzung gewichtet, um die Effekte unterschiedlichen Bedarfs und Wirtschaftens in je verschiedenen Haushaltskonstellationen zu berücksichtigen.

Maßstab war lange Zeit die sogenannte alte OECD-Skala. Dabei wurde der Haushaltsvorstand mit dem Faktor 1,0, weitere Personen über 13 Jahren wurden mit 0,7 und jüngere Kinder mit 0,5 bewertet. Mittlerweile orientiert man sich an der sogenannten modifizierten OECD-Skala.³ Auch dabei wird der Haushaltsvorstand mit Faktor 1,0 berücksichtigt. Personen über 13 Jahren werden allerdings nur mit 0,5 und jüngere Kinder mit lediglich 0,3 gewichtet. Diese Wertigkeit, die den jeweiligen Anteil am Haushaltsverbrauch spiegeln soll, ist - wie auch das Statistische Bundesamt betont⁴ - willkürlich festgelegt.

In der jüngeren Vergangenheit wurden diese Äquivalenzskalen u.a. deshalb kritisiert⁵, weil sie auf der falschen Annahme beruhten, dass die Synergieeffekte in Haushalte identisch seien, unabhängig vom Haushaltseinkommen. Tatsächlich würden die zur Verfügung stehenden Einkommen einkommensarmer Haushalte dadurch überschätzt, die einkommensstärkerer Haushalte unterschätzt. Der Paritätische hält in dieser Studie dennoch an den bestehenden Skalen fest und wählt damit auch an dieser Stelle einen konservativen, das Ausmaß der Armut eher unterschätzenden Maßstab. Um die Armutsentwicklung dennoch möglichst umfassend zu erfassen, werden verschiedene Datenbasen herangezogen. Sie haben jeweils eigene Stärken und Schwächen.

Das Sozioökonomische Panel (SOEP) ist eine besonders einflussreiche Erhebung in der Sozialberichterstattung. Seit 1984 befragt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung dafür jährlich dieselben Haushalte. Zu den großen Vorzügen des SOEP zählt, dass es Längsschnittbetrach-

tungen und regionale Vergleiche ermöglicht und stichprobenweise auch Daten von Migrant*innen erfasst.

Ausdrücklich dem Zweck der Armutsforschung diente das Niedrigeinkommenspanel (NIEP), das im Auftrag der Bundesregierung zwischen 1998 und 2002 von der TNS Infratest Sozialforschung erhoben wurde. Gegenstand der Untersuchungen waren die Lebensbedingungen von Menschen, die in der ersten Befragungswelle nicht mehr als das 1,4- bzw. 1,5-fache des Sozialhilferegelsatzes oder der Sozialhilfe zur Verfügung hatten. Das waren 1998 etwa 12,5 Mio. Menschen in 5,5 Mio. Haushalten. Die Bundesregierung hat sowohl die Weiterentwicklung als auch eine bloße Weiterführung des NIEP abgelehnt. Seit 2006 finanziert das BMAS allerdings die vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung durchgeführte Panelerhebung „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS). Rund 12.000 Haushalte werden insgesamt befragt, um belastbare Daten für den Lebenslagenvergleich unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen zu gewinnen.

Das Statistische Bundesamt befragt im Rahmen einer Zufallsstichprobe jährlich etwa ein Prozent aller Haushalte. Dieser seit 1957 erhobene sogenannte Mikrozensus umfasst etwa 830.000 Personen in 190.000 Haushalten. Jährlich wird etwa ein Viertel der befragten Haushalte ausgetauscht, um die Kontinuität zu gewährleisten. Erhoben werden dabei Selbsteinschätzungen zu etwa 200 Fragen. Kritisch ist, dass die Befragung nicht nach Einkommensbestandteilen differenziert, was insbesondere im Hinblick auf nicht über Erwerb erzielte Einkünfte, wie etwa Mieten, zu einer Untererfassung führen kann. Es wird auch nicht nach dem exakten Einkommen gefragt, sondern um Einstufung in eine von insgesamt 24 der Höhe nach definierten Einkommensklassen gebeten.⁶ Da ab etwa 18.000 Euro monatlich nicht mehr differenziert wird, können sehr hohe Einkommen

nicht differenziert erfasst werden. Die Daten des SOEP etwa sind demgegenüber genauer.

Eine weitere Datenquelle ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes, die seit 1962 alle fünf Jahre durchgeführt wird - zuletzt im Jahr 2018. Sie enthält differenzierte Informationen über das Einkommen und Vermögen von etwa 60.000 privaten Haushalten und berücksichtigt dabei auch fiktive Einkommensbestandteile wie selbstgenutztes Wohneigentum oder Dienstwagen. Die Auswahl der Haushalte erfolgt nach Quoten, um Repräsentativität zu gewährleisten. Die Erhebung der EVS kombiniert zwei methodische Zugänge: Über Fragebögen werden allgemeine persönliche Daten, soziodemografische Merkmale, Wohnsituation sowie Geld- und Sachvermögen bzw. Schulden ermittelt. Einnahmen und Ausgaben werden nur von ausgewählten 20 Prozent der insgesamt Befragten erfasst, die dafür inhaltlich differenzierte, quartalsweise ausgewertete Haushaltsbücher führen. Eine vollständige Auswertung der Daten liegt jeweils etwa zwei Jahre nach der Erhebung vor und dient unter anderem auch als Grundlage für die Regelbedarfsermittlung. Die EVS differenziert Haushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen von über 18.000 Euro nicht.

EVS und Mikrozensus berücksichtigen jeweils nur eigenständige Privathaushalte. Vor allem in sozialen Einrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften leben aber in der Regel besonders einkommensschwache Menschen. Mit der Ausblendung dieses Personenkreises entstehen Unschärfen, mit denen die statistische Validität nur eingeschränkt gesichert ist. Das tatsächliche Ausmaß der Armut ist deshalb auch aus diesem Grund größer, als es die hier angeführten Daten der öffentlichen Statistik abbilden. Auch das belegt, dass der mitunter erhobene Vorwurf, diese Daten würden das Ausmaß der Armut „dramatisieren“, unzutreffend ist. Das Gegenteil ist der Fall.

Armut oder Armutsrisiko?

Ein Argument zur Relativierung der vom Paritätischen publizierten Zahlen ist der Verweis darauf, dass der Verband die Unterschreitung der 60-Prozent-Schwelle schon als Armut bezeichnet, obwohl sie doch „nur“ das Risiko für Verarmung markiere. Für dieses Vorgehen hat der Paritätische gute Gründe: Fast alle Befragten in Deutschland stimmen zu, dass Menschen, die auf öffentliche und/oder private Unterstützung angewiesen sind, als arm zu bezeichnen sind. Hartz IV-Bezug gilt den Befragten teilweise explizit als Synonym für Armut. Aktuell liegt der Hartz IV-Regelsatz für eine alleinwohnende Person bei 424 Euro, hinzu kommen individuell unterschiedliche Kosten für Unterkunft und Heizung. Die Leistungen liegen damit im Regelfall noch unterhalb der Armutsschwelle.

Auch wenn man sich auf die direkten Aussagen der Bürger*innen stützt, gilt die Armutsschwelle von 60 Prozent der äquivalent gewichteten Medianeinkommen als Armut und nicht als Armutsgefährdung. Eine Begleitstudie zum 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung hat die Schwelle in der damaligen Höhe von 980 Euro/Monat explizit abgefragt. Annähernd 80 Prozent der Befragten hat ein Einkommen unterhalb dieser Schwelle als Ausdruck von Armut benannt.⁷ Vor diesem Hintergrund ist es empirisch naheliegend, mit der 60-Prozent-Schwelle von Armut zu sprechen, statt von einem vorgeblich „abstrakten“ Armutsrisiko.

Median versus Mittelwert

Auch die Auswahl der Instrumente für die Normwertbestimmung hat Einfluss auf die Definition von Armut. Zur Berechnung des grundlegenden Durchschnittseinkommens zum Beispiel muss man sich zwischen Median und arithmetischem Mittel entscheiden. Der Paritätische orientiert sich, wie unter anderem auch das Statistische Bundesamt und weitere mit Armutsforschung befasste Institutionen, am Median. Zu seiner Ermitt-

lung werden je individuell erfasste Einkommen als Einzelpositionen der Höhe nach aufsteigend sortiert. Der numerisch exakt in der Mitte befindliche Wert wird als Median bezeichnet. Es gibt also der Anzahl nach ebenso viele Einzelbeträge darunter wie darüber. Für den Median ist es irrelevant, wenn sich die Vermögenspositionen darüber oder darunter asymmetrisch verteilen. Es lassen sich damit weder Verschiebungen innerhalb der Einkommensgruppen noch in ihrem Verhältnis zueinander abbilden: Wenn die „obere“ Hälfte der Einkommenspositionen sich rasant erhöht, während der „untere“ Bereich dauerhaft stagniert, verändert sich der Median trotz zunehmender Ungleichheit nicht. Im Ergebnis wird das Maß an Ungleichheit damit zu niedrig bemessen.

Indem sich die Armutsquote am Median orientiert, folgt sie einem Maßstab, der das Ausmaß von Einkommensarmut in Deutschland signifikant niedriger bestimmt als etwa bei einer Orientierung am arithmetischen Mittel. Armut wird so eher unter- als überschätzt.

3. Empirischer Teil

Die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland verlief in den vergangenen Jahren erfreulich positiv. 2019 befindet sich die deutsche Wirtschaft im zehnten Jahr in Folge auf Wachstumskurs. Zu Beginn des Jahres sank die Zahl der Arbeitslosen auf den niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung. Gleichzeitig ist die Zahl der Erwerbstätigen gestiegen. Sie lag zu Jahresbeginn bei 44,79 Millionen Menschen, fast eine halbe Million mehr als noch im Januar des Vorjahres. Der Anstieg erfolgte überwiegend durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse. Auch die Tarifverdienste haben deutlich zugenommen, im Jahr 2018 um 2,9 Prozent. Diese positiven Entwicklungen sind uneingeschränkt zu begrüßen. Sie dürfen jedoch nicht den Blick auf Entwicklungen versperren, die dem positiven Trend nicht folgen.

Wie sich die wirtschaftliche und soziale Lage in Deutschland entwickelt hat, wird durch die öffentliche Statistik umfassend erhoben. Das Paritätische Jahrgutachten nutzt die dort regelmäßig erhobenen Indikatoren, um Entwicklungen vergleichbar und transparent darzustellen. Bei der Auswahl der Indikatoren spielen neben den bereits dargestellten methodischen Aspekten auch normative Erwägungen eine Rolle. Welche Erwägungen liegen der Auswahl der Indikatoren zugrunde?

Der deutsche Sozialstaat ist erwerbszentriert und statusorientiert. Er folgt dem Leitbild des Normalarbeitsverhältnisses, einer Vollzeitbeschäftigung mit durchschnittlicher Entlohnung. Der irreführende Begriff des „Standardrentners“ in der Rentenpolitik bezeichnet beispielsweise einen mit dem Durchschnittsverdienst aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung über 45 Jahre Versicherten. Das ist allerdings alles andere als der „Standard“, es ist längst die Ausnahme. Das

Normalarbeitsverhältnis bleibt dennoch weiter der wesentliche Maßstab für die Bemessung der Ansprüche an die Sozialversicherung. Die Integration des Einzelnen in die Gesellschaft wird damit gleich in mehrfacher Hinsicht von der individuellen Partizipation am Erwerbsleben definiert. Sie sichert nicht nur das persönliche Einkommen, sondern führt auch zum Auf- und Ausbau sozialer Leistungsansprüche, die im Bedarfsfall dazu beitragen, den erreichten sozialen Status zu erhalten. Die Qualität der Erwerbstätigkeit ist darüber hinaus prägend nicht nur für den sozialen Status, die Eigenwahrnehmung, das Bewusstsein der Selbstwirksamkeit, Gesundheit und Lebenserwartung. Sie bestimmt auch die sozialen Aufstiegsmöglichkeiten und ist zudem ein wesentlicher Bestandteil in der Strukturierung des täglichen Lebens. Bei der Auswahl der Erhebungsgrundlagen wurde deshalb besonderes Augenmerk auf Kriterien gelegt, die den Erwerbsstatus der einzelnen Personen beschreiben. Diese Schwerpunktsetzung begründet sich in der Geschichte und Konstruktion der sozialstaatlichen Sicherungssysteme in Deutschland, aber sie beinhaltet auch kulturelle Faktoren.

Die Beschäftigungsverhältnisse sind qualitativ sehr unterschiedlich gestaltet. Bei weitem nicht jede Anstellung bietet faire Entlohnung und sinnstiftende Tätigkeiten. Soziale Kohäsion kann aber nur wachsen, wenn „gute“ Arbeit zum Normalfall wird. Will man untersuchen, wie es damit aktuell bestellt ist, muss man die dafür maßgeblichen Indikatoren heranziehen.

Über die Sicherung der physischen Existenz hinaus ist die soziokulturelle Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft das Sicherungsziel, das im Grundgesetz vorgegeben ist. Geld ist ein wesentliches, notwendiges Mittel für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Der Grad der sozialen Kohäsion muss deshalb auch die Einkommens-

Tabelle 1: Entwicklung der Erwerbstätigkeit (Erwerbstätige in 1.000)

Anzahl in Tausend	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bevölkerung	80.327	80.523	80.767	81.197	82.176	82.522	82.792	83.019
Erwerbstätige	41.577	42.061	42.319	43.617	43.071	43.642	44.269	44.841
davon Arbeitnehmende	37.014	37.501	37.853	38.258	38.711	39.308	39.975	40.629
- in Vollzeit	22.918	23.226	23.283	23.493	23.714	23.991	24.323	24.714
- in Teilzeit	14.096	14.275	14.570	14.765	14.997	15.317	15.652	15.906
Teilzeitquote (in Prozent)	38,10	38,10	38,50	38,60	38,70	39,00	39,20	39,20
Selbstständige und Mithelfendem	4.563	4.560	4.466	4.413	4.360	4.334	4.294	4.221

©Der Paritätische 2019, eigene Darstellung; Quelle: IAB-Arbeitszeitrechnung 2019; Quelle der Bevölkerungsdaten (bis 2017): Statistisches Bundesamt. Genesis-Datenbank.

verteilung berücksichtigen. Neben verschiedenen Indikatoren zur Darstellung der Arbeitsmarktsituation werden deshalb im Folgenden Parameter zur Entwicklung der relativen Einkommensarmut, zum Bezug von Mindestsicherungsleistungen und zu Überschuldung und Vermögen berücksichtigt. Dadurch soll ein umfassendes und aussagekräftiges Bild der sozialen Situation in Deutschland vermittelt werden.

3.1 Arbeit und Arbeitslosigkeit

Im Jahresdurchschnitt 2018 waren rund 44,8 Millionen Menschen¹ in Deutschland erwerbstätig. 2018 wurde damit die höchste Zahl an Erwerbstätigen seit der Wiedervereinigung erreicht. Durch die Zuwanderung von Fachkräften und eine stärkere Erwerbsbeteiligung der inländischen Bevölkerung wurde ein demografisch bedingter Rückgang der Erwerbstätigkeit vermieden. Die öffentlichen Sozial-, Gesundheits- und Erziehungsbereufe haben an der wachsenden Beschäftigung wesentlichen Anteil. Die Zahl der Erwerbstätigen nahm in diesem Bereich um 190.000 Menschen zu. Entgegen der häufig düsteren Prognosen für die Beschäftigungsentwicklung im produzie-

renden Gewerbe war jedoch auch dort ein überdurchschnittliches Wachstum der Beschäftigung zu verzeichnen.

Zu den Entwicklungen am Arbeitsmarkt gehörte im vergangenen Jahr, dass die Zahl der Selbstständigen und mithelfenden Familienangehörigen abnahm, auf 4,22 Millionen. Das ist der niedrigste Wert seit 2003. Die Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nahm parallel dazu um 638.000 Menschen zu und überstieg damit erstmals eine Gesamtzahl von 40 Millionen. Die sogenannte Erwerbslosenquote, der Anteil der Erwerbslosen an der Zahl der Erwerbspersonen, sank gegenüber dem Vorjahr von 3,5 auf 3,2 Prozent. Die Zahl der geringfügig Beschäftigten hat sich dagegen in den vergangenen Jahren kaum verändert. Geändert hat sich in geringem Umfang lediglich die Struktur der geringfügig Beschäftigten. Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten hat von 2017 zu 2018 leicht um 110.000 Menschen abgenommen, die Zahl der im Nebenjob geringfügig Beschäftigten um 120.000 zugenommen.

Aufgrund der demografischen Entwicklung ist Deutschland auch künftig auf Zuwanderung angewiesen, um das Erwerbspersonenpotenzial we-

nigstens stabil zu halten. Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) würde das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland ohne Zuwanderung zwischen 2015 und 2030 um 6 Mio. Erwerbspersonen zurückgehen; danach bis 2060 um weitere 12 Mio. Personen. Auch mit einer Nettozuwanderung von jährlich 200.000 Menschen, was der durchschnittlichen jährlichen Quote zwischen 1991 und 2014 entsprach, würde der Bestand an Menschen, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, bis 2060 um sechs Mio. sinken. Um das Arbeitskräfteangebot auf dem heutigen Niveau zu halten, wäre eine jährliche Nettozuwanderung von 400.000 Erwerbspersonen notwendig.²

Als Indikator für soziale Kohäsion ist die Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen allein nicht geeignet. Das Statistische Bundesamt definiert Erwerbstätigkeit analog zur Internationalen Arbeitsorganisation als entgeltlich ausgeübte Tätigkeit, die von Menschen ab 15 Jahren mit mindestens einer Stunde pro Woche erbracht wird. Für die Statistik ist diese Definition problematisch. Denn zum einen kann damit nicht erfasst werden, wenn die Arbeitszeit in bestehenden Anstellungsverhältnissen gekürzt wird. Dazu kommt, dass die Aufteilung von Vollzeitstellen positiv als Wachstum der Erwerbstätigenzahl abgebildet wird, wenn damit vergleichsweise mehr, aber geringfü-

gige Erwerbsverhältnisse geschaffen werden - obwohl derartige Verfahrensweisen sozialpolitisch eher schädlich sind.

Mit der relativen Zunahme von Teilzeitbeschäftigung korreliert, dass zwar das Arbeitsvolumen (in Stunden) insgesamt zunimmt, die individuell jährlich im Durchschnitt geleistete Arbeitszeit jedoch stabil bleibt. Das pro Erwerbstätigen erbrachte jährliche Arbeitsvolumen hat 2018 nur um 0,1 Prozent, das Arbeitsvolumen insgesamt aber um 1,1 Prozent zugenommen. Betrachtet man die Arbeitszeit pro Erwerbstätigen im längerfristigen Vergleich seit 2000, so hat sich die durchschnittliche Arbeitszeit von 1.452 Stunden auf rund 1.362 Stunden im Jahr 2018 reduziert (vgl. Tabelle 2). Noch deutlicher wird der Rückgang der Arbeitszeit im längerfristigen Vergleich: 1960 wurden je Erwerbstätigen noch 2.163 Arbeitsstunden geleistet. Eine Ursache dafür ist die sukzessive Durchsetzung von Arbeitszeitverkürzung für Vollzeitbeschäftigte. Der Stundenumfang in Teilzeitbeschäftigung ging vergleichsweise noch stärker zurück.

Nicht jede Erwerbstätigkeit gewährleistet in gleichem Maß Teilhabe an den sozialen Sicherungssystemen. Eine positive Beschäftigungsentwicklung leistet nur dann einen Beitrag für die soziale Kohäsion, wenn sie auch Zugangsmöglichkeiten zu

Tabelle 2: Arbeitsvolumen Erwerbstätiger 2011 - 2018

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Arbeitsvolumen in Mio. Stunden	57.909	57.835	57.668	58.327	58.997	59.477	60.222	61.086
Veränderung zum Vorjahr in Prozent	1,6	- 0,1	- 0,3	1,1	1,1	0,8	1,3	1,4
Arbeitszeit je Erwerbstätiger	1.392	1.375	1.363	1.367	1.370	1.363	1.360	1.362
Veränderung zum Vorjahr in Prozent	0,2	1,3	- 0,9	0,3	0,2	- 0,5	- 0,2	0,1

©Der Paritätische 2019, eigene Darstellung; Quelle: IAB-Arbeitszeitrechnung 2019.

Anmerkung: Gegenüber vorherigen Zeitreihen ergeben sich zum Teil Änderungen aufgrund der Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes.

Diagramm 1: Bevölkerungsentwicklung (in Tausend) und Erwerbstätigkeit



©Der Paritätische 2019.

den Leistungen des Sozialsystems gewährt. Indikator dafür ist die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse.

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erfüllt existenzielle Funktionen, die über den bloßen Broterwerb deutlich hinausgehen: Die Sozialversicherung ist in Deutschland nicht nur die

Grundlage zur Finanzierung und zur Sicherung der Leistungsfähigkeit zu sichern. Die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist deshalb auch ein wesentlicher Indikator für die Stabilität der Sozialversicherungen, über die ein wesentlicher Teil der Risikovorsorge in Deutschland funktioniert. Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse ist 2018 analog zum Beschäftigungsausbau erneut gestiegen, um gut 700.000 auf insgesamt fast 32,9 Mio. Der positive Trend der vergangenen Jahre hat sich also fortgesetzt: Seit 2010 sind mehr als fünf Mio. sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse hinzugekommen (vgl. Tabelle 3). Das ist vor allem angesichts des digitalen Wandels bemerkenswert. Die

Tabelle 3: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 2010 - 2018

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Tausend	27.711	28.381	29.280	29.616	30.175	31.035	31.374	32.165	32.870
• darunter Teilzeitbeschäftigte in Tausend	5.389	5.670	7.297	7.424	7.740	8.341	8.548	8.942	9.256
• sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung in Prozent	19,4	20,0	25,2	25,1	25,6	26,9	27,2	27,8	28,2

©Der Paritätische 2019, eigene Darstellung; Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2019): Beschäftigungsstatistik (jeweils Ende Juni). Anmerkung: Werte jeweils aus dem Juni des Jahres. Aufgrund eines neuen Erhebungsverfahrens der Bundesagentur für Arbeit ab 2012 und veränderter Meldeverfahren zur Sozialversicherung sind die einzelnen Jahreswerte nur eingeschränkt und zum Teil gar nicht vergleichbar.

dominante, sondern auch die effektivste Form der sozialen Risikovorsorge. Nur sie begründet rechtlich geschützte Ansprüche auf Leistungen der gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung. Die Beiträge zur Gesetzlichen Sozialversicherung tragen wesentlich dazu bei, die umlagefinanzierten Säulen der Sozialversiche-

Grundlage zur Finanzierung und zur Sicherung der Leistungsfähigkeit zu sichern. Die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist deshalb auch ein wesentlicher Indikator für die Stabilität der Sozialversicherungen, über die ein wesentlicher Teil der Risikovorsorge in Deutschland funktioniert. Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse ist 2018 analog zum Beschäftigungsausbau erneut gestiegen, um gut 700.000 auf insgesamt fast 32,9 Mio. Der positive Trend der vergangenen Jahre hat sich also fortgesetzt: Seit 2010 sind mehr als fünf Mio. sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse hinzugekommen (vgl. Tabelle 3). Das ist vor allem angesichts des digitalen Wandels bemerkenswert. Die

Befürchtung, dass damit in wachsendem Maß Verluste gerade im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung einhergehen, lässt sich angesichts dieser Tendenz nicht bestätigen: Obwohl sich der digitale Wandel als Prozess bereits seit Jahren vollzieht, bleibt die Arbeitsmarktentwicklung weiter positiv.

Positiv hervorzuheben ist auch, dass die Zunahme an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung insgesamt den Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung deutlich übersteigt, und zwar um mehr als das Doppelte. Im Berichtsjahr wurde also sowohl sozialversicherungspflichtige Vollzeit- als auch Teilzeitbeschäftigung zusätzlich geschaffen. Im öffentlichen Diskurs gilt Teilzeitbeschäftigung im Vergleich zur sozialpolitischen Norm der Vollzeiterwerbstätigkeit zwar als defizitär. Sie kann aber auch positiv als Instrument gesehen werden, um eine Erwerbstätigkeit mit anderen Tätigkeiten wie Kindererziehung, Weiterbildung oder Pflege von Familienangehörigen zu vereinbaren. Teilzeitbeschäftigung findet allerdings auch ungewollt statt und ist, langjährig ausgeübt, mit dem Risiko verbunden, dass die erworbenen Sozialversicherungsansprüche nicht existenzsichernd sind.

Aber auch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist nicht per se „gute“ Arbeit. Der Versicherungsstatus allein erlaubt nämlich noch keine Aussage darüber, ob das aus der Beschäftigung erzielte Einkommen angemessen und ausreichend ist. Eine dauerhafte Niedriglohnbeschäftigung etwa führt nahezu zwangsläufig zu nicht existenzsichernden Ansprüchen an die Gesetzliche Rentenversicherung. Im 2. Halbjahr 2018 zum Beispiel wäre ein Stundenlohn von 12,63 Euro³ erforderlich gewesen, um bei einer durchschnittlichen tariflichen Wochenarbeitszeit von 37,7 Stunden nach 45 Jahren einen Netto-Rentenanspruch (vor Steuern und Abgaben) in Höhe des Existenzminimums zu erreichen.⁴

■ Niedriglohn

Mit dem Terminus „Niedriglohn“ werden Gehälter bezeichnet, die um mindestens ein Drittel unter dem aktuellen Medianlohn liegen. Der Niedriglohnsektor ist im europäischen Vergleich in Deutschland mit am größten. Nach Daten von EUROSTAT waren in Deutschland 22,5 Prozent der Beschäftigten im Niedriglohnbereich tätig. Am größten war der Niedriglohnsektor mit 25,5 Prozent in Lettland, am geringsten in Schweden mit 2,6 Prozent. Der Durchschnitt in der Europäischen Union lag bei 17,2 Prozent.

Die Niedriglohnschwelle lag im Jahr 2015 bei 10,22 Euro pro Stunde. Unter diesem Stundenlohn arbeiteten nach Angaben des IAQ in Deutschland etwa 22,6 Prozent aller abhängig Beschäftigten. Nach einem deutlichen Anstieg der Niedriglohnbeschäftigung seit Mitte der 1990er-Jahre (16,5 Prozent) hat sich der Anteil nunmehr auf einem hohen Niveau stabilisiert und geht jüngst leicht zurück. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns - mit aktuell 9,19 Euro pro Stunde - hat zu höheren Löhnen bei den untersten Einkommensgruppen geführt. Trotzdem erhielten auch 2016 2,6 Mio. Erwerbstätige - dies entspricht etwa 10 Prozent - Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns, sofern bei der Berechnung die tatsächliche Arbeitszeit zugrunde gelegt wird.⁵

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) hat 2019 festgestellt, dass der Niedriglohnsektor in Deutschland größer als angenommen ist.⁶ Die Autoren Markus M. Grabka und Carsten Schröder zeigen auf, dass der Anstieg der Niedriglohnbeschäftigung bereits Mitte der 1990er-Jahre begann, nicht erst mit der häufig als Zeitenwende bezeichneten Agenda 2010: „Mitte der 1990er-Jahre lag der Anteil der Beschäftigten mit einem Niedriglohn in Deutschland bei rund 16 Prozent. Seit 1997 ist eine starke Ausweitung dieses Lohnsegments zu beobachten: Seit dem Jahr 2008 liegt der Anteil konstant bei fast 24

Prozent. Da gleichzeitig ein allgemeiner Beschäftigungszuwachs in Deutschland zu verzeichnen war, bedeutet der konstante Anteil auch, dass im Jahr 2017 7,9 Millionen abhängig Beschäftigte einen Lohn unterhalb der Niedriglohnschwelle erhielten. Das waren 2,9 Millionen Beschäftigte (46 Prozent) mehr als noch 1995.⁷

Berücksichtigt man auch Nebenbeschäftigungen, so lag die Niedriglohnschwelle in Deutschland nach den Daten des SOEP bei rund 10,80 Euro.⁸ Etwa neun Millionen bzw. mit 24,5 Prozent fast ein Viertel der Beschäftigungsverhältnisse lagen darunter. Deutlich überproportional vertreten waren dabei die Nebentätigkeiten, mit etwa 60 Prozent. Mit 22,5 Prozent der Beschäftigten in Haupttätigkeit war jedoch auch hier mehr als jeder fünfte Beschäftigte davon betroffen, besonders unter an-

tragt werden. Und obwohl etwa 60 Prozent der Leistungsberechtigten darauf verzichten, gab es zwischen Dezember 2017 und November 2018 über 1,1 Mio. „Aufstocker“. 2017 waren es mit 1,138 Mio. zwar noch geringfügig mehr Menschen. Angesichts der sehr guten konjunkturellen Lage ist es allerdings keine Erfolgsmeldung, dass die Zahl der Aufstocker in dieser Zeit nicht weiter gesunken ist.

■ Atypische Beschäftigung

Als atypische Beschäftigungsverhältnisse werden unterschiedliche Arten von Beschäftigungsverhältnissen bezeichnet, denen gemeinsam ist, dass sie nicht der Norm einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung entsprechen. Dazu zählen etwa geringfügige Beschäftigungsverhält-

Tabelle 4: Atypische Beschäftigungsverhältnisse (in Millionen)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Geringfügig Beschäftigte	6,60	6,60	6,70	6,80	6,70	6,70	6,70	6,70
• davon ausschließlich geringfügig Beschäftigte	4,45	4,38	4,36	4,32	4,17	4,08	3,95	3,84
• im Nebenjob geringfügig Beschäftigte	2,17	2,27	2,37	2,46	2,52	2,61	2,72	2,84
Leiharbeit	0,910	0,908	0,865	0,913	0,961	1,006	1,043	1,023

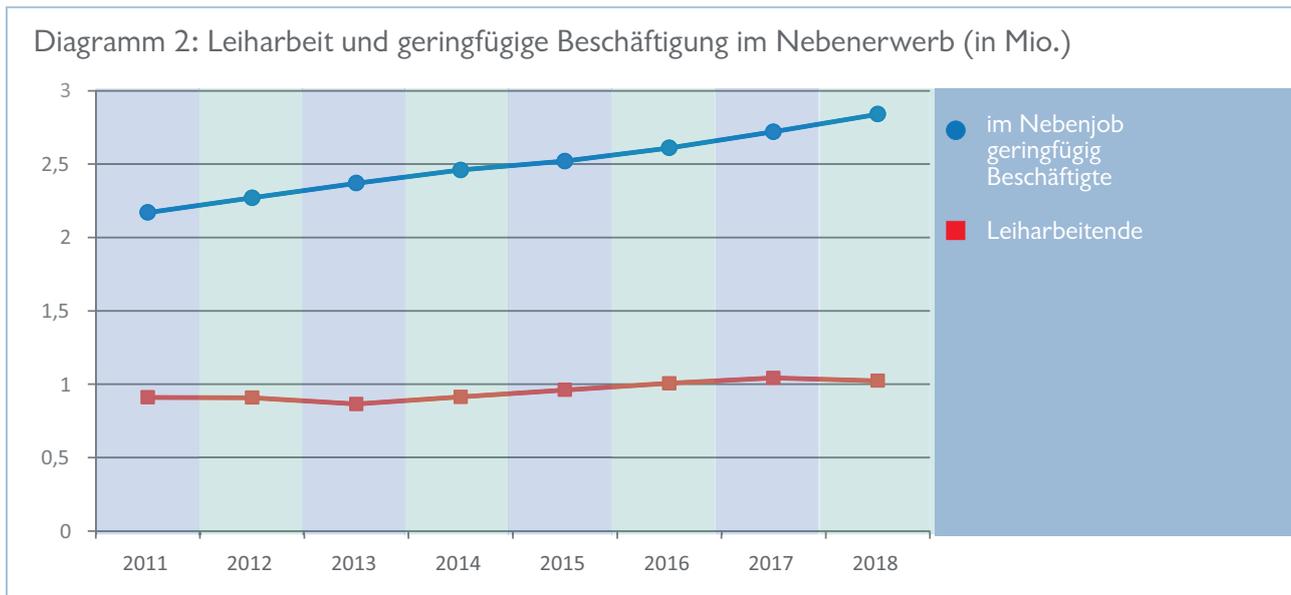
©Der Paritätische 2019, eigene Darstellung; Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2019): Beschäftigungsquoten (Jahreszahlen und Zeitreihen). Bundesagentur für Arbeit (2018): Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2018. Anmerkung: Die Daten beziehen sich jeweils auf den Monat Juni des angegebenen Jahres.

derem Beschäftigte unter 25 und über 65 Jahren (53,9 bzw. 26,4 Prozent, Frauen (27,9 Prozent) und insbesondere Alleinerziehende (36,5 Prozent).⁹

Die Löhne im Niedriglohnbereich sind zu gering, um aus eigener Kraft Ansprüche auf ein Leben ohne Armut zu erwerben. Für viele reichen sie auch nicht, um ein existenzsicherndes Einkommen für den eigenen Haushalt zu erwirtschaften. In diesem Fall können aufstockende Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bean-

nisse, Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse, befristete Beschäftigungsverhältnisse oder Leiharbeit. Daten zur befristeten Beschäftigung werden hier ausgeklammert, da diese von der Bundesagentur für Arbeit nicht ausgewiesen werden.¹⁰

Die Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung ist im vorherigen Abschnitt diskutiert worden. Die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung sowie der Leiharbeit in den Jahren 2011 bis 2018 ist in der vorangegangenen Tabelle zusammengefasst.



©Der Paritätische 2019.

Der größte Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse entfällt auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sind dadurch charakterisiert, dass das daraus resultierende regelmäßige Arbeitsentgelt eine bestimmte Höhe nicht überschreitet. Seit Anfang 2013 liegt diese Grenze bei 450 Euro.

Die Zahl der geringfügig Beschäftigten in Mini-Jobs ist in den letzten Jahren auf hohem Niveau stabil geblieben. Zum 30. Juni 2018 lag sie gegenüber den Vorjahren nahezu konstant bei 6,7 Millionen. Dabei hat sich die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten gegenüber dem Vorjahr leicht verringert, die Zahl der im Ne-

benjob geringfügig Beschäftigten leicht erhöht. Immer noch sind fast vier Millionen Menschen ausschließlich geringfügig beschäftigt. Ebenfalls im Blick zu behalten ist die Zahl der Leiharbeitsverhältnisse. Mit 1,023 Mio. Beschäftigten unterschreitet sie das Niveau des Vorjahres um lediglich 20.000.

■ Arbeitslosigkeit

Die in den vorangegangenen Abschnitten beschriebene, im Grundsatz positive Arbeitsmarktentwicklung spiegelt sich in den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit auch im Berichtsjahr 2018 in einer erneut deutlich gesunkenen Ar-

Tabelle 5: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
registrierte Arbeitslose (nach § 16 SGB III)	3.238	2.976	2.897	2.950	2.898	2.795	2.691	2.691	2.340
Veränderungen gg. Vorjahr	- 176	- 263	- 79	53	- 52	- 103	- 104	- 158	- 193
Arbeitslosenquote* in Prozent	7,70	7,10	6,80	6,90	6,70	6,40	6,10	5,70	5,20
Arbeitslosigkeit im weiteren Sinne	3.537	3.251	3.193	3.257	3.222	3.125	3.058	2.903	2.697
Unterbeschäftigung	4.501	3.988	3.767	3.795	3.712	3.569	3.551	3.492	2.263

©Der Paritätische 2019, eigene Darstellung; Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2019): Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung.

*Anmerkung: in Prozent aller zivilen Erwerbspersonen

beitslosenquote wider. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen sank 2018 gegenüber dem Vorjahr um 193.000 auf 2,34 Mio. Das entspricht einer Arbeitslosenquote von 5,2 Prozent (Rückgang gegenüber dem Vorjahr um 0,5 Prozentpunkte). Zum Vergleich: 2010 lag die Arbeitslosenquote bei 7,7 Prozent, 2014 noch bei 6,7 Prozent.

Dies ist angesichts der eingangs des Kapitels betonten Zentralität von Erwerbsarbeit in der modernen Gesellschaft eine beachtliche und ausdrücklich zu begrüßende Entwicklung.

Die öffentlichen Statistiken zeigen aber auch, dass der Aufwuchs der Beschäftigung nicht eins zu eins mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit einhergeht. Der Beschäftigungszuwachs erfolgt nur zu einem kleineren Teil aus dem Bestand der Arbeitslosen. Während beispielweise die Zahl der Erwerbstätigen von 2017 bis 2018 um 572.000 gestiegen ist, ging die Zahl der registrierten Arbeitslosen zwischen 2017 und 2018 nur um 193.000 zurück. Der Beschäftigungszuwachs speist sich also primär aus anderen Quellen - wie der stillen Reserve oder dem Ausland - und kommt nur in begrenztem Maß den Arbeitslosen zugute.

Die öffentlichen Statistiken der Bundesagentur für Arbeit weisen darüber hinaus auch aus, dass mit der registrierten Arbeitslosigkeit das Problem der Arbeitslosigkeit nicht vollständig erfasst ist. Dies soll am Beispiel der Arbeitslosen- und Unterbeschäftigungszahlen aus dem Jahr 2018 illustriert werden:

2018 waren 2,34 Millionen Menschen in der Statistik als arbeitslos registriert. Nicht mitgezählt wurden dabei jedoch Personen, die als Arbeitslose in Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung oder sich in Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen befanden. Ebenfalls nicht einbezogen waren Menschen ab dem 58.

Lebensjahr, die zwar arbeitslos waren, aber seit über 12 Monaten kein Jobangebot erhalten hatten. Der Grund: § 53a Abs. 2 SGB II bestimmt, dass Menschen über 58 Jahre „nach Ablauf dieses Zeitraums für die Dauer des jeweiligen Leistungsbezugs nicht als arbeitslos“ gewertet werden. Fügt man diese Gruppen den registrierten Arbeitslosen hinzu, erhält man die „Arbeitslosen im weiteren Sinne“. In 2018 lag diese Zahl mit 2,7 Mio. um fast 400.000 höher als die offizielle Arbeitslosenzahl. Gegenüber dem Jahr 2017 hat sich die Zahl jedoch um etwa 200.000 verringert.

Wie in den vergangenen Jahren auch bezieht nur ein geringer Teil der Arbeitslosen Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Der weitaus größere Teil ist auf Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen, also Arbeitslosengeld II. Mit 65,7 Prozent sind fast zwei Drittel der Arbeitslosen auf Grundsicherungsleistungen angewiesen. In absoluten Zahlen: Von 2,340 Mio. Arbeitslosen sind 1,538 der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Sozialgesetzbuch II zuzuordnen, nur 800.000 der eigentlichen Arbeitslosenversicherung des Sozialgesetzbuches III.

Hier bilden sich die zurückliegenden Leistungskürzungen und die Folgen von prekären Beschäftigungsverhältnissen ab, die nicht lang genug währen, um neue Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung zu erwerben.

■ Langzeitarbeitslosigkeit

Langzeitarbeitslosigkeit blieb auch im Berichtsjahr 2018 die größte arbeitsmarktpolitische Herausforderung. Langzeitarbeitslos ist gemäß § 18 Abs. 1 SGB III, wer zwölf Monate oder länger durchgehend arbeitslos ist. Das trifft trotz der unvermindert guten wirtschaftlichen Gesamtsituation weiterhin auf mehr als ein Drittel aller Arbeitslosen zu. Erfreulich ist jedoch, dass sich der positive

Trend aus dem vorvergangenen Jahr fortgesetzt hat. Schon zwischen 2016 und 2017 hatte sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen um über 90.000 reduziert. 2018 lag sie bei 813.000 Menschen, das entspricht 34,8 Prozent der Arbeitslosen insgesamt. Damit konnte zwischen 2017 und 2018 eine weitere Reduzierung von 87.000 erreicht werden.

In der öffentlichen Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit werden allerdings bestimmte Gruppen gar nicht erfasst. Sie werden in anderen BA-Zahlenwerken ausgewiesen. Dazu zählten im Dezember 2018:

■ Beziehende von Arbeitslosengeld II über 58 Jahre:	169.957
■ Menschen in Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“):	71.825
■ Menschen in geförderten Arbeitsverhältnissen:	7.392
■ Menschen in Fremdförderung:	220.605
■ Teilnehmende am Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt:	12.153
■ Teilnehmende in beruflicher Weiterbildung	168.778
■ Teilnehmende von Aktivierungs- und beruflichen Eingliederungsprogrammen:	204.230
■ Beschäftigungszuschuss für schwer vermittelbare Arbeitslose:	1.977
■ Wegen Krankheit nicht zur Verfügung stehend:	74.525

Zusammengerechnet waren im Dezember 2018 neben den offiziell als arbeitslos ausgewiesenen 2.209.546 Menschen weitere 931.442 arbeitslose Menschen nicht in der Statistik berücksichtigt.¹²

3.2 Einkommensarmut

Arbeitslosigkeit, Armut und Ausgrenzung liegen häufig eng beieinander. Arbeitslosigkeit kann auf der Grundlage der Statistiken der Bundesagentur für Arbeit - trotz aller aufgezeigten Unschärfe bei der Definition von Arbeitslosigkeit - vergleichsweise exakt bemessen werden.

Das Maß an Armut und sozialer Ausgrenzung zu bestimmen ist schwieriger und hängt von normativen Setzungen ab. Arm ist, wer nicht über ein das jeweilige soziokulturelle Existenzminimum sicherndes Einkommen verfügt.

Der soziale Rechtsstaat, wie er im Grundgesetz angelegt ist, will nicht nur die physische Existenz sichern, sondern darüber hinaus Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Ein von diesem Anspruch ausgehender Armutsbegriff muss deshalb beschreiben, wie Einkommensarmut gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten im Vergleich zu anderen einschränkt. In der Armutsforschung hat sich deshalb, wie in den methodischen Ausführungen ausführlich begründet, ein relativer Armutsbegriff etabliert. Armutsgefährdet ist danach, wessen (äquivalenzgewichtetes Haushaltsnetto-) Einkommen die Armutsrisikogrenze von 60 Prozent des ebenso bestimmten Medianeinkommens aller Haushalte unterschreitet.

Bislang besteht unter Fachleuten ein breiter Konsens, dass bei einem Unterschreiten der auf europäischer Ebene definierten Armutsschwelle soziale Ausgrenzungsprozesse stattfinden. Sowohl die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder

als auch die Europäische Union greifen auf diesen Armutsbegriff zurück. Im vorangegangenen Kapitel zu methodischen und konzeptionellen Fragen ist dies detailliert erläutert worden.

Im Zeitverlauf hat sich die Armutsquote in Deutschland nach dem sogenannten Mikrozen-

sus („Kleine Volkszählung“) des Statistischen Bundesamtes zuletzt wie in Tabelle 6 dargestellt entwickelt.

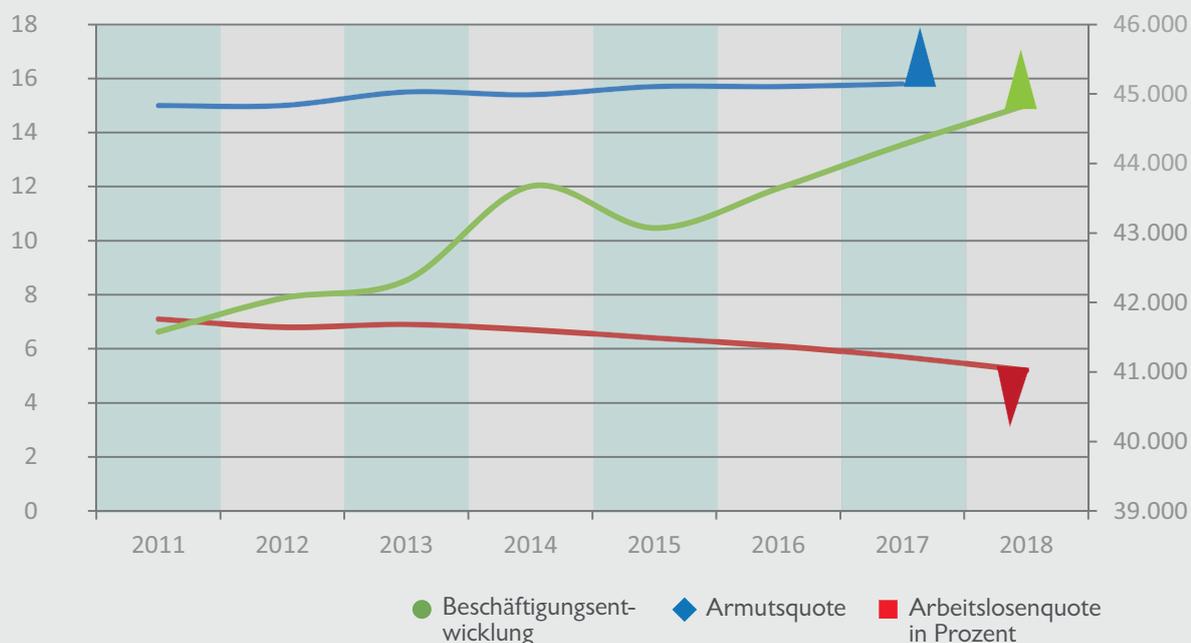
Die Armutsquote erreichte nach den jüngsten Zahlen des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2018 einen Wert von 15,5 Prozent. Die Armut hat

Tabelle 6: Armutsquote* in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Deutschland	14,3	14,4	14,6	14,5	15,0	15,0	15,5	15,4	15,7	15,7	15,8	15,5
• Alte Bundesländer	12,9	13,1	13,3	13,3	13,8	13,9	14,4	14,5	14,7	15,0	15,3	15,0
• Neue Bundesländer	19,5	19,5	19,5	19,0	19,4	19,6	19,8	19,2	19,7	18,4	17,8	17,5

©Der Paritätische 2019, eigene Darstellung; Quelle: Statistisches Bundesamt (2019): Amtliche Sozialberichterstattung. Datenbasis: Mikrozensus
 *Anmerkung: Die Armutsquote bezeichnet den Anteil der Personen an der Bevölkerung, die weniger als 60 Prozent des Medians des Äquivalenzeinkommens zur Verfügung haben. Ab 2011 basiert die Rechnung auf den fortgeschriebenen Ergebnissen des Zensus 2011. Durch Effekte der Umstellung auf eine neue Stichprobe sowie durch Sondereffekte im Kontext der Bevölkerungsentwicklung ist die Vergleichbarkeit der Mikrozensus-Ergebnisse für das Berichtsjahr 2016 mit den Vorjahren eingeschränkt.

Diagramm 3: Beschäftigungsentwicklung in Tausend/Armuts- und Arbeitslosenquote in Prozent



©Der Paritätische 2019.

sich damit zwar gegenüber dem Vorjahr geringfügig um 0,3 Prozentpunkte verringert, verbleibt damit aber weiterhin auf einem sehr hohen Niveau. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund der geschilderten, grundsätzlich positiven gesamtwirtschaftlichen Lage. Wachsender Wohlstand und wachsende Armut und Ungleichheit schließen sich offenkundig nicht aus, wenn es an politischen Maßnahmen mangelt, die der fortschreitenden Armutsentwicklung entgegenwirken.

In den „alten“ und „neuen“ Bundesländern ist die Armutsquote bei unterschiedlichen Ausgangswerten jeweils um 0,3 Prozentpunkte gesunken. In den neuen Bundesländern ist die Armutsquote mit 17,5 Prozent weiterhin überdurchschnittlich hoch. Sie ist allerdings seit 2015 erfreulich stark gesunken, von 19,7 Prozent in dem Jahr über 18,4 Prozent in 2016 und 17,8 Prozent in 2017 auf nunmehr 17,5 Prozent in 2018. Anders stellt sich die Situation in den alten Bundesländern dar: Die Armutsquote liegt dort zwar noch immer unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt, doch sie verbleibt seit 2013 kontinuierlich bei über 15 Prozent. Die Armut in Ost- und Westdeutschland gleicht sich immer mehr an, auf sehr hohem Niveau.

Besonders von Armut betroffene Personengruppen waren auch im Jahr 2018 die Alleinerziehenden. Trotz eines leichten Rückgangs gegenüber dem Vorjahr liegt ihr Anteil noch immer bei 41,5 Prozent. Der Anteil der Erwerbslosen an den Armen hat sich gegenüber dem Vorjahr erneut leicht auf 57,4 Prozent erhöht. Den anteilig stärksten

Anstieg erlebten Rentnerinnen und Rentner bzw. Pensionärinnen und Pensionäre. Ihre Armutsquote nahm von 10,7 im Jahr 2005 auf 16,1 Prozent im Jahr 2018 zu. Da die Armutsquote bei Pensionärinnen und Pensionären extrem niedrig ist, liegt die Armutsquote der Rentnerinnen und Rentner noch deutlich über dem angegebenen Wert.

In der nach einheitlichen Maßstäben¹³ seit 2005 vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaft jährlich europaweit durchgeführten Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC)¹⁴ werden neben relativer Einkommensarmut auch materielle Ausstattung, Lebensbedingungen und Erwerbsbeteiligung untersucht.¹⁵ Unter anderem kann damit festgestellt werden, bei wie vielen und welchen Haushalten das Einkommen für grundlegende finanzielle Verpflichtungen oder wichtige Anschaffungen nicht ausreicht. Dieser als „materielle Deprivation“ bezeichnete Indikator gilt als erfüllt, wenn mindestens vier von neun Kriterien erfüllt sind.¹⁶

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes waren im Jahr 2017 19 Prozent der deutschen Bevölkerung von Armut und/oder sozialer Ausgrenzung betroffen. Die Gruppe setzt sich zusammen aus Menschen, die direkt von Einkommensarmut betroffen (16,1 Prozent) sind oder unter erheblicher materieller Entbehrung leiden (3,4 Prozent) oder in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsbeteiligung (8,7 Prozent) leben. Die Zahl von 19 Prozent berücksichtigt Überschneidungen zwischen

Tabelle 7: Von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffene Bevölkerung in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Deutschland	20,1	20,0	19,7	19,9	19,6	20,3	20,6	20,0	19,7	19,0
EU 28	-	-	23,8	24,4	24,8	24,5	24,4	23,7	23,5	22,5

© Der Paritätische 2019, eigene Darstellung; Quelle: Statistisches Bundesamt (2018); Datenbasis: EU-SILC.

den Kategorien. Gegenüber der Armutsquote nach dem Mikrozensus liegen dieser Statistik andere Schwellenwerte zugrunde. Für einen Einpersonenhaushalt liegt die Armutsschwelle im Mikrozensus bei 999 Euro, in der EU-SILC Darstellung bei 1.096 Euro.

Die längerfristige Perspektive zeigt das grundlegende Paradoxon in Deutschland: Obwohl Konjunktur und Beschäftigung sich ausgesprochen positiv entwickeln, schlägt sich dies nicht in einer vergleichbar positiven Entwicklung der Einkommensarmut nieder. Die Daten legen vielmehr nahe, dass sich die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt von der sozialen Entwicklung entkoppelt hat. Insbesondere schützt Erwerbsarmut immer häufiger nicht vor Armut. Überspitzt gesagt: Nicht mehr Armut durch Arbeitslosigkeit, sondern dauerhafte Armut trotz Arbeit ist zu einem der größten Risiken geworden.

3.3 Mindestsicherungsleistungen

In Deutschland besteht neben den in der Regel beitragsabhängigen Sozialleistungen der Sozi-

alversicherungen ein steuerfinanziertes, bedürftigkeitsorientiertes Mindestsicherungssystem. Es folgt dem Individualisierungsgrundsatz, wonach die Leistungen dem konkreten Bedarf des Einzelnen anzupassen sind. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Mindestsicherung vor Armut schützen würde, denn das erfolgt nur dem Grunde, nicht der Höhe nach.

Die höchstrichterliche Rechtsprechung leitet aus Artikel 1 des Grundgesetzes ein Recht auf Leistungen ab, die sowohl die physische Existenz als auch die soziokulturelle Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft sichern sollen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 klargestellt, dass dieses subjektive Recht dem Grunde nach unverfügbar ist und eingelöst werden muss. Es hat darüber hinaus präzisiert, dass der Umfang sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit, als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst.

Tabelle 8: Beziehende von Grundsicherungsleistungen 2010 bis 2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Leistungen nach SGB II	6.150.344	5.846.468	5.822.548	5.858.901	5.858.797	5.837.290	5.972.889	5.933.234
- davon Arbeitslosengeld II	4.641.468	4.374.948	4.318.039	4.314.634	4.282.241	4.243.707	4.322.837	4.246.799
- davon Sozialgeld	1.508.876	1.489.520	1.504.509	1.544.267	1.576.556	1.593.583	1.650.052	1.686.435
Hilfe zum Lebensunterhalt	98.354	108.215	112.585	122.376	132.770	137.145	133.389	126.873
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	796.646	844.030	899.846	962.187	1.002.547	1.038.008	1.025.903	1.058.827
Asylbewerberleistungsgesetz	130.297	143.687	165.244	224.993	362.850	974.551	728.239	468.608
Insgesamt	7.175.641	6.960.400	7.000.023	7.168.457	7.356.964	7.968.944	7.860.420	7.587.542

©Der Paritätische 2019, eigene Darstellung; Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Amtliche Sozialberichterstattung. Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Anmerkung: Ab 2011 basiert die Rechnung auf den fortgeschriebenen Ergebnissen des Zensus 2011, so dass es ab 2011 zu geringfügigen Korrekturen gegenüber den im vorangegangenen Jahresgutachten abgebildeten Werten kommen kann.

Bei der Aktualisierung und Konkretisierung insbesondere des soziokulturellen Existenzminimums verfügt der Gesetzgeber über einen Gestaltungsspielraum, der seine Grenzen in Mindeststandards findet, die nicht unterschritten werden dürfen. Der Gestaltungsspielraum ist dabei enger, soweit es um die Bedarfe zur Deckung des physischen Existenzminimums geht, und weiter, soweit es um die notwendigen Bedarfe zur Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben geht. Die unterschiedlichen Ermessensspielräume ändern jedoch nichts an der Unverfügbarkeit des einheitlichen Anspruchs auf Leistungen, die das gesamte Existenzminimum umfassen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 auch formuliert, dass der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht und nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren zu bemessen hat. In einem weiteren Urteil vom 23. Juli 2014 hat sich das Bundesverfassungsgericht erneut mit der Angemessenheit der Regelsätze auseinandergesetzt und trotz der Beurteilungsspielräume des Gesetzgebers festgestellt, dass diese „an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist“¹⁷, kommen.

Es gibt verschiedene steuerfinanzierte und bedarfsorientierte Grundsicherungsarten, die nach lebenslagenspezifischen Bedarfen differenziert sind und gemeinsam das letzte Netz der sozialen Sicherung bilden.

Die Anzahl der Mindestsicherungsbeziehenden hat sich seit 2010 von 7,17 Mio. auf 7,59 Mio. im Jahr 2017 erhöht. Gegenüber dem Vorjahr 2016 ist dabei jedoch ein Rückgang um 273.000 zu verzeichnen. Wie in Tabelle 8 ersichtlich, ist dafür vor

allem die Verringerung der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verantwortlich. Hier ist ein Rückgang von fast 260.000 Leistungsberechtigten zu verzeichnen, während die Zahl der Berechtigten in den anderen Zweigen der Grundsicherung in etwa stabil blieb.

■ Arbeitslosengeld II und Sozialgeld

Der quantitativ größte Anteil der Grundsicherungsleistungen entfällt auch im neuen Berichtsjahr auf Arbeitslosengeld II und Sozialgeld. Arbeitslosengeld II wird seit 2005 an Menschen zwischen 15 und 65 Jahren gezahlt, die mindestens drei Stunden täglich einer Erwerbstätigkeit nachgehen können und damit als erwerbsfähig gelten. Familienangehörige, die das nicht leisten können, insbesondere Kinder unter 15 Jahren und schulpflichtige Kinder, erhalten Sozialgeld.

2017 hat sich die Zahl der ALG II-Beziehenden gegenüber dem Vorjahr um über 20.000 Menschen erhöht, nachdem sie bereits im Vorjahr um etwa 130.000 Personen gestiegen war. Hinter diesem Anstieg steht auch, dass zahlreiche Flüchtlinge nach ihrer Anerkennung aus dem Zuständigkeitsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes in die Grundsicherung für Arbeitsuchende gewechselt sind.

■ Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gehören ebenfalls zu den Mindestsicherungsleistungen, die unabhängig von der Wirtschaftsentwicklung immer häufiger in Anspruch genommen werden müssen. Anspruchsberechtigt sind Personen ab 65 Jahren sowie dauerhaft erwerbsgeminderte Erwachsene.

Tabelle 9: Beziehende von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2006 bis 2018 (zum Jahresende)

	Grundsicherung im Alter	Grundsicherung bei Erwerbsminderung	insgesamt
2006	370.543	311.448	681.991
2007	392.368	340.234	732.602
2008	409.958	357.724	767.682
2009	399.837	364.027	763.864
2010	412.081	384.555	796.646
2011	436.210	407.820	844.030
2012	464.836	435.010	899.846
2013	497.433	464.754	962.187
2014*	512.262	489.906	1.002.168
2015	536.121	501.887	1.038.008
2016	525.595	500.308	1.025.903
2017	544.090	514.737	1.058.827
2018	559.419	519.102	1.078.521

©Der Paritätische 2019, eigene Darstellung; Quelle: Statistisches Bundesamt (2019): Pressemitteilung Nr. 130 vom 3. April 2019.

*Anmerkung: Die Zahlen von 2014 bis 2016 stammen aus den revidierten Daten des Statistischen Bundesamtes vom 12. August 2015.

Die Zahlen für 2016 und 2018 beziehen sich jeweils auf Ende Dezember.

Der bis dahin seit 2005 andauernde ungebrochene Anstieg der Anzahl von Grundsicherungsempfängern ging 2016 erstmals geringfügig zurück, setzte sich dann aber 2017 und 2018 jeweils erneut fort und lag 2018 bei 1,079 Mio. Menschen. Der Zuwachs erfolgte zu vergleichbaren Teilen sowohl bei den Beziehenden der Grundsicherung im Alter als auch bei den Beziehenden von Grundsicherung bei Erwerbsminderung. Ihre Zahl lag 2018 bei 519.102 Menschen, die der Beziehenden von Grundsicherung im Alter bei 559.419 Menschen.

■ Die Dunkelziffer der Armut

Während häufig der Missbrauch von Grundsicherungsleistungen befürchtet wird, wird nur sel-

ten auf das sehr viel höhere Ausmaß der Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen trotz bestehender Bedarfe und Ansprüche hingewiesen. Es liegt in der Natur der Sache, dass dazu keine genauen Zahlen vorliegen. In der sozialwissenschaftlichen Forschung wird jedoch von einer Nichtinanspruchnahmequote zwischen 40 und 70 Prozent ausgegangen.¹⁸ Mehr als vier von zehn Berechtigten verzichten danach auf ihnen zustehende Leistungen.

3.4 Überschuldung

Teilhabechancen werden neben dem Einkommen vom individuellen Vermögen definiert. Eine erhebliche Anzahl von Menschen verfügt jedoch nicht nur über kein Vermögen, sondern ist im Gegenteil

von Überschuldung betroffen. Überschuldung ist definiert als ein Zustand derart ausgeprägter Verschuldung, dass die betroffenen Menschen aus eigener Kraft in der Regel keine Möglichkeit mehr haben, ihre Situation zu überwinden. Die Schuldnerquote ist ein Maßstab für den Anteil überschuldeter Personen an der Gesamtbevölkerung im Alter von über 18 Jahren. Im Jahr 2018 ist die Zahl der überschuldeten Personen zum fünften Mal in Folge angestiegen, auf inzwischen 6,93 Mio. Menschen.

In den alten Bundesländern liegt die Überschuldungsquote mit 9,98 Prozent nur geringfügig unter der in den neuen Bundesländern, wo 10,4 Prozent der Bevölkerung betroffen sind. Ähnlich wie bei der Armutsquote gleichen sich auch hier die Verhältnisse an: Die Überschuldung in den alten Bundesländern nahm um 27.000 Fälle zu, die in den neuen Bundesländern um 8.000 ab. Nach wie vor sind Männer mit einer Quote von 12,55 Prozent deutlich häufiger betroffen als Frauen, deren Quote bei 7,65 Prozent liegt. Bei den Frauen kam es jedoch zu einer Zunahme um 21.000 Fälle. Ursachen von Überschuldung sind insbesondere Krankheit, Sucht, Unfall oder Arbeitslosigkeit. Unwirtschaftliche Haushaltsführung hat hingegen deutlich an Bedeutung verloren.

3.5 Vermögensentwicklung

Die Erfassung von Vermögensdaten ist in Deutschland unterentwickelt. Zu den wesentlichen Ursachen zählt, dass die Vermögensteuer nunmehr seit über 20 Jahren nicht mehr erhoben wird. Damit stehen auch keine amtlichen Daten der Steuerstatistik zur Verfügung.

Eine der wenigen zur Verfügung stehenden Quellen ist die Vermögensbefragung der Deutschen Bundesbank, die regelmäßig im Abstand von drei Jahren Befragungen zum Vermögen und zu den Finanzen privater Haushalte durchführt. Die neuesten Daten,¹⁹ basierend auf einer Befragung von annähernd 5.000 Haushalten, wurden im April 2019 vorgelegt. Die Ergebnisse, aus denen im Folgenden zitiert wird, verweisen auf einen deutlichen Anstieg der Vermögen zwischen 2014 und 2017, insbesondere auf einen Anstieg der Immobilienvermögen. Nach den gewonnenen Daten liegt das durchschnittliche Bruttovermögen in Deutschland bei 262.500 Euro, das durchschnittliche Nettovermögen - nach Abzug von Schulden - bei 232.800 Euro. Deutlich aussagekräftiger ist jedoch der Medianwert, d.h. der mittlere Wert, der sich ergibt, wenn alle Vermögenspositionen in einer Reihe aufgeführt würden. Er markiert die

Tabelle 10: Private Schulden

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Schuldner (in Mio.)	6,49	6,41	6,59	6,58	6,67	6,72	6,85	6,91	6,93
Schuldner (Anteil in Prozent)	9,50	9,38	9,65	9,81	9,90	9,92	10,06	10,04	10,04
Schuldner (Haushalte in Mio.)	3,19	3,21	3,31	3,30	3,34	3,35	3,39	3,41	3,46
mittlere Schuldenhöhe (Euro)*	34.300	34.800	33.700	33.000	34.500	34.000	31.600	30.500	30.000

©Der Paritätische 2019, eigene Darstellung; Quelle: Boniversum Consumer Information/Microm Consumer Marketing/Creditreform Wirtschaftsforschung: SchuldnerAtlas 2018 Deutschland. *Anmerkung: Der Wert von 2018 ist hochgerechnet, der Wert von 2017 wurde gegenüber dem hochgerechneten Wert aus dem Vorjahr revidiert.

Grenze zwischen der reicheren und der ärmeren Hälfte der Bevölkerung. 2017 lag dieser Medianwert bei 86.400 Euro für das Bruttovermögen und 70.800 Euro für das Nettovermögen.

Diese sehr unterschiedlichen Werte belegen eine massive Ungleichverteilung der Vermögen in Deutschland. Diese Ungleichheit bildet sich auch im Gini-Koeffizienten der Vermögensverteilung ab. Ein Wert von 0 Prozent würde dabei vollständige Gleichverteilung bedeuten, einer von 100 Prozent maximale Ungleichheit. Für die Nettovermögen in Deutschland wird dabei ein Wert von 74 Prozent erreicht, ein Beleg für massive Ungleichheit in der Verteilung. 10 Prozent der nettovermögendsten Personen besitzen allein etwa 55 Prozent der Vermögen. Frappierend ist die Ungleichheit der Vermögen zwischen Haushalten, die über Immobilien verfügen, und Mieterhaushalten. Das mittlere Nettovermögen in Haushalten von Eigentümern bezifferte sich 2017 auf etwa 277.000 Euro, bei Mieterhaushalten auf lediglich 10.400 Euro. Höchst unterschiedlich sind auch die Vermögen zwischen Ost und West verteilt: Das mittlere Vermögen von Haushalten in Ostdeutschland lag 2017 bei 23.400, das von Haushalten im Westen bei 92.500 Euro.

4. Gesetzgeberische Maßnahmen im Berichtszeitraum

4.1 Arbeit, Armut und Grundsicherung

- **Zehntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch: Teilhabechancengesetz - 10. SGB II-ÄndG**
Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt

Inhalt

Am 1. Januar 2019 trat das Teilhabechancengesetz in Kraft. Mit dem Gesetz wird ein neues, befristetes Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gem. § 16 i SGB II zur Förderung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (ohne Arbeitslosenversicherung) eingeführt. Die neue Förderung ist gedacht für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr vollendet haben, für insgesamt mindestens sechs Jahre innerhalb der letzten sieben Jahre im Langzeitleistungsbezug des SGB II und in dieser Zeit nicht oder nur kurzzeitig beschäftigt waren. Davon abweichend können auch Personen gefördert werden, die in den letzten fünf Jahren im Langzeitleistungsbezug ohne (nennenswerte) Beschäftigung waren, wenn sie in einer Bedarfsgemeinschaft mit mindestens einem minderjährigen Kind leben oder wenn sie schwerbehindert sind.

Die Förderung richtet sich an privatwirtschaftliche, gemeinnützige und kommunale Arbeitgeber gleichermaßen. Die Förderung besteht aus einem degressiv gestalteten Lohnkostenzuschuss, der für die Dauer von bis zu fünf Jahren gewährt wird (100 Prozent in den ersten beiden Jahren, 90 Prozent im dritten, 80 Prozent im vierten und 70 Prozent im fünften Jahr). Für die erfolgreiche Anbahnung und Stabilisierung der geförderten Arbeitsverhältnisse ist eine ganzheitliche und beschäftigungsbegleitende Betreuung (Coaching)

vorgesehen. Das Coaching wird vom Jobcenter selbst oder einem „beauftragten Dritten“ durchgeführt. Es soll die Aufnahme des Arbeitsverhältnisses begleiten, das Arbeitsverhältnis stabilisieren, vorzeitige Abbrüche verhindern helfen, Integrationsfortschritte überprüfen und Übergänge in ungeforderte Beschäftigung unterstützen. Des Weiteren sind betriebliche Praktika und Weiterbildungen förderfähig. Das Instrument ist gesetzlich befristet bis Ende 2024. Förderungen können dann längstens bis Ende 2029 erbracht werden.

Das Teilhabechancengesetz sieht außerdem eine Umgestaltung der bisherigen „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ gemäß § 16e SGB II zur „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ vor. Entsprechend der neuen Förderkonditionen soll das Instrument Leistungsberechtigten zugutekommen, die seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind. Auf die Feststellung von Vermittlungshemmnissen wird künftig verzichtet. Der veränderte Lohnkostenzuschuss zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (ohne Arbeitslosenversicherung) beträgt in den ersten zwölf Monaten 75 Prozent des zu berücksichtigenden Arbeitsentgelts, in den darauffolgenden zwölf Monaten nur noch 50 Prozent. Kombiniert wird der Lohnkostenzuschuss auch hier mit einer „ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung“.

Die Bundesregierung hat den Eingliederungstitel für den Zeitraum von 2018 bis 2022 um insgesamt vier Mrd. Euro aufgestockt, um „die Qualifizierung, Vermittlung und Reintegration von Langzeitarbeitslosen mit einem ganzheitlichen Ansatz voranzutreiben und Teilhabe sowohl auf dem allgemeinen als auch dem sozialen Arbeitsmarkt zu ermöglichen“, so die Begründung zum Haushaltsansatz 2019. Für das Jahr 2019 sind das 900 Mio.

Euro, 2020 und 2021 jeweils eine Mrd. Euro. Eine Mittelzweckbindung zur Förderung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen (gemäß §§ 16e und i SGB II) gibt es jedoch nicht.

Einen zusätzlichen Finanzierungsspielraum für die Förderung nach § 16i SGB II gibt es durch den sogenannten Passiv-Aktiv-Transfer, bei dem Haushaltsmittel für die „passive“ Förderung des Lebensunterhaltes mit eingesetzt werden, um aktiv soziale Teilhabe durch Beschäftigung zur Sicherung des Lebensunterhaltes zu finanzieren. Plakatativ formuliert: Finanziert wird Arbeit, nicht Arbeitslosigkeit. Ausweislich eines entsprechenden Haushaltsvermerks zum Arbeitslosengeld II im Bundeshaushalt 2019 wird es den Jobcentern ermöglicht, die durch einen konkreten Förderfall eingesparten Bundesmittel für passive Leistungen in pauschalierter Form zusätzlich zur Finanzierung dieser konkreten Förderung einzusetzen. Das bundesweit aktivierbare Mittelvolumen für diesen Passiv-Aktiv-Transfer ist auf 700 Mio. Euro im Jahr begrenzt.

Hintergrund

Im März 2019 waren nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit rund 734.000 Menschen langzeitarbeitslos. Berücksichtigt man, dass zehntausende Personen etwa wegen langfristiger Erkrankung oder der Teilnahme an einer Maßnahme der Arbeitsförderung dabei statistisch nicht erfasst sind, liegt die tatsächliche Zahl der Langzeitarbeitslosen weitaus höher.

Trotz der weiterhin guten Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt sind sehr viele Menschen ohne Beschäftigungschancen. Menschen mit unterschiedlichen Problemen (zum Beispiel gesundheitlichen Einschränkungen oder fehlender beruflicher Qualifizierung oder ältere Langzeitarbeitslose) finden trotz intensiver arbeitsmarktpolitischer Förderung keine Arbeit, weil der Arbeitsmarkt für sie keine Angebote bereithält. Das hat mehrfach negative Konsequenzen, denn

Langzeitarbeitslosigkeit geht häufig mit sozialer Ausgrenzung, verfestigter Armut und weiteren gesundheitlichen Einschränkungen einher. Schon lange Zeit gibt es die Erkenntnis und Erfahrung, dass öffentlich geförderte Beschäftigung ziel führend sein kann, um diesen Menschen wieder Teilhabe an Arbeit und damit auch bessere soziale Teilhabe zu ermöglichen. In der Gesetzesbegründung zum Teilhabechancengesetz hat die Bundesregierung entsprechend ausgeführt, „dass es nach wie vor eine zahlenmäßig bedeutsame Gruppe von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen gibt, die seit langem Leistungen der Grundversicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) beziehen und ohne besondere Unterstützung absehbar keine realistische Chance auf Aufnahme einer Beschäftigung haben. Ziel ist es, auch dieser Personengruppe wieder eine Perspektive zur Teilhabe am Arbeitsmarkt zu eröffnen und dafür öffentlich geförderte Beschäftigung mit intensiver Betreuung und individueller Beratung auf dem allgemeinen oder sozialen Arbeitsmarkt anzubieten.“¹

Das Teilhabechancengesetz setzt einen Auftrag aus dem Koalitionsvertrag um. Für bis zu 150.000 Menschen, die schon sehr lange arbeitslos sind, sollen sozialversicherungspflichtig bezuschusste Arbeitsverhältnisse bei unterschiedlichen Arbeitgebern, etwa der freien Wirtschaft, gemeinnützigen Einrichtungen oder Kommunen, geschaffen werden.

Bewertung

Der Paritätische begrüßt die Schaffung des neuen Förderinstruments zur Teilhabe am Arbeitsmarkt ausdrücklich. Die Jobcenter erhalten damit die Möglichkeit, öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse für ansonsten von Erwerbsarbeit ausgeschlossene Personengruppen zu finanzieren. Langzeitarbeitslose und ihre Familienangehörigen profitieren davon, ihren Lebensunterhalt (zumindest zu einem großen Anteil) durch eigene Erwerbsarbeit zu fi-

nanzieren, erfahren mehr gesellschaftliche Teilhabe und bessere Zukunftschancen. Die Jobcenter dürfen bei diesem Personenkreis auf weithin unwirksame Aktivierungsbemühungen mit lediglich kurzfristigen Maßnahmen verzichten. Zentrale Eckpunkte der Förderung, d.h. ein nicht nur kurzfristiger Lohnkostenzuschuss zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bei unterschiedlichen Arbeitgebern (und unter Verzicht auf die Kriterien „Zusätzlichkeit“, „öffentliches Interesse“ und „Wettbewerbsneutralität“), das begleitende Jobcoaching und flankierende Elemente, etwa zur Qualifizierung, sind im Grundsatz richtig.

Kritisch anzumerken sind die zu eng gefassten Zugangsvoraussetzungen. Nach Auffassung des Paritätischen lässt sich schon nach zwei oder drei Jahren ohne Erwerbstätigkeit statistisch signifikant nachweisen, dass Langzeitarbeitslose regelmäßig mit sogenannten „Vermittlungshemmnissen“ zu kämpfen haben, d.h. sie sind gesundheitlich eingeschränkt, älter oder schlecht qualifiziert. Ein Teil dieser Menschen ist bereits so weit vom Arbeitsmarkt entfernt, dass auch sie die vorgesehene Förderung für eine Teilhabe am Arbeitsmarkt und gesellschaftliche Teilhabe benötigen würden.

Die Bundesagentur für Arbeit rechnet aufgrund der (engen) Zugangskriterien zur Förderung und der finanziellen Rahmenbedingungen damit, dass (lediglich) 40.000 bis 45.000 Arbeitsplätze geschaffen werden können. Doch der Bedarf an öffentlich geförderter Beschäftigung liegt deutlich höher. Er wurde etwa vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) mit 100.000 - 200.000 Angeboten beziffert. Dementsprechend sieht auch der Koalitionsvertrag eine Förderung von bis zu 150.000 Arbeitsplätzen vor.

Dieses Ziel kann absehbar nicht erreicht werden. Die ersten Umsetzungsschritte in den Jobcentern zum Aufbau der Förderung verlaufen überwiegend schleppend. Bis Ende Mai 2019 wurden nach § 16i SGB II lediglich rund 14.000 Beschäftigungs-

verhältnisse gefördert. Das waren fast 10 Prozent weniger Arbeitsplätze als ein Jahr zuvor im zwischenzeitlich beendeten Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Zu einem Aufbau von Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeiterwerbslose ist es daher bislang nicht gekommen.

Ein grundsätzlicher Kritikpunkt ist die fehlende Freiwilligkeit der Förderung. Nach Auffassung des Paritätischen benötigen jahrelang vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Menschen ein wertschätzendes Angebot ohne Zwang, um den Weg in Arbeit zurückzufinden. Nach den Gesetzesbedingungen beginnen geförderte Teilnehmer*innen ihr Arbeitsverhältnis jedoch mit einer doppelten Sanktionsandrohung sowohl für den Fall, dass sie das beschäftigungsbegleitende Coaching beenden, als auch wenn sie das Arbeitsverhältnis (ohne wichtigen Grund) beenden.

Der Paritätische kritisiert zudem, dass die Förderbedingungen ungeeignet sind, um das Potenzial der Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen auszuschöpfen. So ist es für die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften wenig sinnvoll, wenn das beschäftigungsbegleitende Coaching vom Jobcenter oder einem beauftragten Dritten angeboten wird, weil die Organisationen dafür in der Regel selbst qualifiziertes Personal vorhalten, das auftretende Probleme direkt im Arbeitsalltag zu lösen vermag. Es fehlt eine Förderung der Arbeitsanleitung, obwohl sie unerlässlich ist, um funktionierende Arbeitsprozesse und qualifizierende Tätigkeiten mit und für Menschen zu organisieren, die aufgrund langer Zeit der Arbeitslosigkeit nicht ohne Unterstützung in einen Arbeitsalltag zurückfinden.

Gemeinnützige Qualifizierungs- und Beschäftigungsunternehmen haben häufig besonders langjährige Erfahrungen in der Förderung und verfügen über ein breites Netzwerk, um Unterstützungsbedarfe von Menschen neben der Arbeitsintegration zu erfüllen. Diese Qualitäten

sollten viel stärker genutzt werden. Es ist abschließend kritisch zu sehen, dass die neue Förderung bis Ende 2024 befristet ist und damit in absehbar kurzer Zeit schon wieder außer Kraft gesetzt wird. Dies erschwert etwa die Bereitstellung und Aufrechterhaltung von Arbeitsplätzen gegen Ende der Förderung und den Aufbau von nötigen Kooperationen und Netzwerken (z.B. von Arbeitgebern, Trägern des Coachings und den Akteuren begleitender psychosozialer Hilfen).

■ Gesetz zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz)

Inhalt

Das Qualifizierungschancengesetz ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Es sieht den Ausbau der Weiterbildungsförderung der Bundesagentur für Arbeit (BA) für beschäftigte Arbeitnehmer*innen vor (§ 82 SGB III-neu). Damit werden Angebote der Weiterbildungsförderung, die bislang auf Arbeitnehmer*innen in klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU), gering qualifizierte und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer*innen konzentriert waren, künftig allen Arbeitnehmer*innen, unabhängig von Qualifikation, Lebensalter und Betriebsgröße, zugänglich sein.

Die Förderung wird gewährt, um Arbeitnehmer*innen dabei zu unterstützen, sich an den technologischen bzw. strukturellen Wandel durch Verbesserung ihrer beruflichen Kompetenzen anzupassen oder sich für einen Engpassberuf zu qualifizieren. Die Förderung besteht aus Zuschüssen an den Arbeitgeber zu den Lehrgangskosten und Zuschüssen zum Arbeitsentgelt. Sie wird unter der Voraussetzung erbracht, dass sich Arbeitgeber in angemessenem Umfang an den Kosten beteiligen. Bei der Förderung einer berufsabschlussbezogenen Weiterbildung in Engpassberufen wird zukünftig auf das grundsätzliche Erfordernis einer

der Förderung vorangegangenen dreijährigen beruflichen Tätigkeit verzichtet. Damit kann etwa die zeitnahe Weiterqualifizierung von Hilfskräften im Bereich der Pflege zur Fachkraft erleichtert werden. Die BA soll eine Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung aufbauen mit dem Ziel, Erwerbstätige und Arbeitsuchende in Phasen beruflicher Neuorientierung zu unterstützen, z.B. um eine gut begründete Weiterbildungsentscheidung zu treffen. Parallel soll den KMU eine Qualifizierungsberatung zur Unterstützung ihrer Personalentwicklung angeboten werden (§ 31 SGB III-neu).

Das Qualifizierungschancengesetz enthält darüber hinausgehende Neuregelungen in der Arbeitslosenversicherung. Die Reichweite der Arbeitslosenversicherung wird erweitert, in dem die Rahmenfrist, innerhalb derer die Mindestversicherungszeit von 12 Monaten für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld zurückzulegen ist, ab dem Jahr 2020 von derzeit 24 Monaten auf 30 Monate verlängert wird. Das soll vor allem jene Arbeitnehmer*innen besser absichern, die aufgrund von prekären Erwerbsverläufen zwar (kurzfristig) ihre Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet haben, letztlich aber keinen Schutz in der Arbeitslosenversicherung erhalten, sondern im Fall von Arbeitslosigkeit und bei Hilfebedürftigkeit auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende verwiesen werden.

Der Beitragssatz zur Arbeitsförderung wird von 2019 bis 2022 auf 2,5 Prozent abgesenkt (unbefristete Absenkung des Beitragssatzes auf 2,6 Prozent per Gesetz, zusätzlich bis 2022 befristete Absenkung um weitere 0,1 Prozent auf dem Verordnungswege). Mit der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung soll es zu einer finanziellen Entlastung der Beschäftigten und der Arbeitgeber kommen.

Hintergrund

Das Qualifizierungschancengesetz fußt auf der Initiative „Wissen und Sicherheit für den Wandel“ (sogenannte Qualifizierungsoffensive) des Bundesarbeitsministeriums. Darin werden „immense Herausforderungen“ für die Arbeitsgesellschaft beschrieben. Dies sind vor allem eine alternde Gesellschaft mit weniger verfügbaren Arbeitskräften und ein rasanter technologischer Wandel. Durch Digitalisierung und Automatisierung würden sich Berufsprofile und Tätigkeiten verändern.

Daten des IAB und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zeigen auf, dass in den kommenden Jahren jeder vierte Beschäftigte in Deutschland von Automatisierung betroffen sein könnte und sich beruflich neu orientieren muss. Um die Erwerbstätigen in den anstehenden Veränderungs- und Anpassungsprozessen zu unterstützen sei eine vorsorgende und befähigende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nötig. In deren Zentrum soll eine intensivierete Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten stehen. Sie wird als ein entscheidender Beitrag zur Fachkräftesicherung und zur Abfederung von möglichen zukünftigen Risiken am Arbeitsmarkt, etwa durch die Digitalisierung, gesehen.

Bewertung

Der Paritätische bewertet die Neuregelungen zur Fort- und Weiterbildung von Beschäftigten im Grundsatz positiv. Die Stärkung der öffentlich geförderten Weiterbildung kann es Betrieben erleichtern, ihre Arbeitnehmer*innen für den technologischen bzw. strukturellen Wandel zu qualifizieren, ohne dass sie dabei aus der Pflicht genommen werden. Das Gesetz schafft bessere Förderbedingungen für die Qualifizierung in Engpassberufen. Insbesondere für die Weiterqualifizierung von Pflegehilfskräften zu Fachkräften sind praxistaugliche Regelungen geschaffen worden.

Zur Umsetzung werden allerdings qualitativ hochwertige und innovative Fort- und Weiter-

bildungsmaßnahmen benötigt, wofür die passenden organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen erst noch zu schaffen wären. Die gegenwärtigen Rahmenbedingungen der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) bieten hierfür keine ausreichende Gewähr. Die Organisation von kleinen Lerngruppen zum Beispiel wird durch die vorgegebene Gruppengröße von mindestens 15 Personen behindert, die Finanzierung digitaler Technik durch den Zwang zur Orientierung am zurückliegenden Bundesdurchschnittskostensätzen erheblich erschwert.

Nach bisherigen Praxiserfahrungen ist zur erfolgreichen Organisation von Weiterbildung die systematische Netzwerkarbeit unterschiedlicher Akteure (z.B. Unternehmen, BA, Jobcenter, Beratungsstellen und Bildungseinrichtungen) nötig. Diese Bedingungen sind aber nicht überall ausreichend entwickelt. Deshalb sollte geklärt werden, wie die örtliche Netzwerkarbeit zukünftig unter Einbeziehung der Kompetenz der gemeinnützigen Träger weiterentwickelt werden kann und welche Ressourcen hierfür bereitgestellt werden. In der Förderstatistik der BA lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt statistisch verlässlich noch keine Förderzahlen ablesen.

Weiterer Kritikpunkt ist die fehlende Berücksichtigung von Arbeitslosen. Das Gesetz schafft neue Qualifizierungschancen für Arbeitnehmer, ohne aber Arbeitslose einzubeziehen, die zwar ebenfalls vom technologischen bzw. strukturellen Wandel des Arbeitsmarkts betroffen sind, sich jedoch nicht am Arbeitsplatz für die gewandelten Herausforderungen qualifizieren können. Arbeitslose werden aktuell viel zu selten mit einer Fort- und Weiterbildung gefördert, wie etwa Auswertungen der BA-Statistik durch die Paritätische Forschungsstelle zeigen.²

Mit der geplanten Verlängerung der Rahmenfrist um sechs auf 30 Monate wird ein erster Schritt un-

ternommen, um den unterbrochenen Erwerbsbiographien von Arbeitnehmer*innen in der Arbeitslosenversicherung besser Rechnung zu tragen. Das IAB hat in seiner Stellungnahme zum Gesetz ausgeführt, dass die Konsequenzen der neuen Regelung überschaubar sein werden; zusätzlich hätten etwa 53.000 Personen einen Anspruch auf Arbeitslosengeld, den 24.000 Personen einlösen würden. Die Erweiterung der Rahmenfrist ist als Fortschritt ausdrücklich anzuerkennen. Praktische Erfahrungen belegen aber, dass der Umfang damit noch immer zu begrenzt ist. Sinnvoller wäre eine Verlängerung auf 36 Monate.

Der Paritätische setzt sich für eine weitergehende Stärkung der Arbeitslosenversicherung ein, so dass sie wieder das primär zuständige Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit werden kann. Hierzu sind neben der Verlängerung der Rahmenfrist auf drei Jahre die Verlängerung der maximalen Bezugszeit des Arbeitslosengeldes und die Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes nötig. Die geplante Beitragssatzsenkung in der Arbeitslosenversicherung um 0,5 Prozentpunkte fällt nach Ansicht des Paritätischen zu hoch aus. Die vorhandenen finanziellen Spielräume sollten prioritär für eine verbesserte Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung und den Ausbau der Fort- und Weiterbildung insgesamt genutzt werden.

4.2 Leistungen für Familien

■ Änderung des Bundeskindergeldgesetzes durch das Gesetz zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen (AmtsHRLÄndUG)

Inhalt

Seit dem 1. Januar 2018 gibt es zwei Euro mehr Kindergeld. Eltern erhalten nun für das erste und zweite Kind monatlich je 194 Euro, für das dritte Kind 200 Euro und für das vierte und jedes weitere Kind 225 Euro. Der steuerliche Kinderfreibetrag wurde von 4.716 Euro um 72 Euro auf 4.788 Euro angehoben.

Für rückwirkende Kindergeldanträge gelten kürzere Antragsfristen. Seit Jahresbeginn 2018 können Eltern das Kindergeld nur noch sechs Monate rückwirkend erhalten. Familienkassen und Ausländerbehörden können ihre Daten ab Januar 2018 besser abgleichen, um zu vermeiden, dass unberechtigt Kindergeld bezogen wird. Daten von Bürgern anderer EU-Staaten, die nie einen Antrag auf Kindergeld gestellt haben, werden im Vorfeld herausgefiltert, um ihr Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zu wahren.

Hintergrund

Eltern, die im Inland wohnen und unbeschränkt einkommensteuerpflichtig sind, erhalten Kindergeld nach §§ 62 ff. Einkommensteuergesetz (EStG) als Steuervergütung.

Seit 2018 beträgt das Kindergeld monatlich für erste und zweite Kinder jeweils 194 Euro, für dritte Kinder 200 Euro und für das vierte und jedes weitere Kind jeweils 225 Euro. Im Jahr 2018 hat die Zahl der Kindergeldbeziehenden einen Höchststand erreicht. Allein bis Ende November 2018 gab es 15,35 Mio. Kinder, die davon profitierten. Im gleichen Zeitraum wurden 33,8 Mrd. Euro an Kindergeld ausgezahlt.

Bewertung

Die Erhöhung des Kindergeldes ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Nach Ansicht des Paritätischen geht diese Erhöhung jedoch am tatsächlichen Bedarf vieler Familien vorbei, Familien im SGB II- oder SGB XII-Leistungsbezug sind nach wie vor von der Erhöhung des Kindergeldes faktisch ausgeschlossen, weil die Kindergeldleistungen vollständig auf die Grundsicherungsleistungen angerechnet wurden. Zudem entfaltet die Erhöhung von 2 Euro auch bei Geringverdienern keine hinreichende armutspolitische Wirkung.

Nach wie vor besteht eine Differenz zwischen der Höhe des Kindergeldes und der maximalen Entlastung, die durch die Ausschöpfung des Kinderfreibetrages erreicht werden kann. Danach werden Familien mit hohem Einkommen stärker entlastet als Familien mit mittlerem Einkommen. Familien mit geringem Einkommen profitierten vom Kinderfreibetrag gar nicht. Familien mit hohem Einkommen werden somit über den Kinderfreibetrag nach wie vor um bis zu 100 Euro stärker entlastet als Familien mit unteren und mittleren Einkommen über das Kindergeld. Der Paritätische spricht sich daher dafür aus, die bestehende Differenz zwischen Kindergeld und maximalem Entlastungsbetrag sukzessive zu beseitigen.

Zu bedenken ist auch: Die Situation von Alleinerziehenden muss bei der steuerlichen Entlastung und den monetären Förderinstrumenten stärker in den Fokus gerückt werden. Alleinerziehende profitieren in der Regel kaum von Kinderfreibeträgen, da sie oft nur in Teilzeit arbeiten können und dadurch geringere Einkommen beziehen.

Der Paritätische setzt sich gemeinsam mit weiteren Verbänden für eine einkommens- und bedarfsorientierte Kindergrundsicherung ein. Allen Kindern soll dem Grunde nach ein existenzsicherndes Kindergeld zustehen, das mit steigendem Familieneinkommen abgeschmolzen wird bis auf einen Sockelbetrag, der dem verfassungsrechtlich

Unabdingbaren entspricht. Verfassungsrechtlich unabdingbar waren 2018 etwa 294 Euro, die sich als Entlastungseffekt aus dem Kinderfreibetrag für einen Spitzenverdiener ergeben.

Das existenzsichernde Kindergeld müsste schon dem Existenzsicherungsbericht der Bundesregierung folgend bei 628 Euro liegen. Da dieser Wert jedoch auf den methodisch mangelhaften Regelsatzberechnungen beruht, ist dazu eine Neubestimmung durch unabhängige Expertinnen und Experten zu fordern. Eine solche Kindergrundsicherung wäre einfach, solidarisch und gerecht. Sie würde Einkommensarmut von Kindern verhindern. Sie würde Hartz IV für Kinder überflüssig machen.

■ Gesetz zur Neuregelung des Mutterschutzrechts

Inhalt

Am 23. Mai 2017 wurde das Gesetz zur Neuregelung des Mutterschutzrechts im Bundesgesetzblatt verkündet. Es trat zum 1. Januar 2018 in Kraft. Auch Schüler*innen und Studierende können künftig die sechswöchige Schutzfrist vor der Geburt und die achtwöchige Schutzfrist nach der Entbindung in Anspruch nehmen. Mütter von Kindern mit Behinderung haben bereits seit Mai 2017 Anspruch auf zwölf Wochen Mutterschutz. Gleichzeitig sind aber auch Ausnahmen möglich, wenn die Betroffene das möchte. Künftig gibt es keine Beschäftigungsverbote mehr gegen den Willen der Schwangeren.

Hintergrund

Bereits im Jahr 2017 wurde das Mutterschutzrecht erheblich geändert: Nach der Geburt eines Kindes mit Behinderung wurde für Mütter eine längere Schutzfrist eingeführt. Parallel wurden Mütter in der privaten Krankenversicherung umfassender abgesichert.

Bewertung

Die Änderungen sind grundsätzlich positiv zu bewerten, da sie besser auf die Lebenswirklichkeit von Müttern eingehen. Mutterschutz darf nicht an der Lebens- oder Ausbildungsphase festgemacht werden. Er muss alle Mütter berücksichtigen. Zudem ist es sehr zu begrüßen, dass mit einem erhöhten Versorgungsaufwand für behinderte Kinder auch eine Verlängerung der Schutzfrist einhergeht. Der Mutterschutz sollte sich immer an der individuellen Situation der Mutter orientieren.

4.3 Gesundheit

■ Gesetz für schnellere Termine und bessere Versorgung (Terminservice- und Versorgungsgesetz - TSVG)

Inhalt

Der Gesetzgeber hat mehrere Maßnahmen ergriffen, um den Zugang zur medizinischen Versorgung für Versicherte zu erleichtern. Die Terminservicestellen der Kassenärztlichen Vereinigungen (KVen) müssen spätestens zum 1. Januar 2020 rund um die Uhr unter der Nummer 116117 erreichbar sein und über die Barrierefreiheit von Arztpraxen informieren. Fachärzte der Grundversorgung sind nun verpflichtet, fünf Stunden pro Woche eine offene Sprechstunde anzubieten. Der Sicherstellungsauftrag der KVen wurde unter anderem dadurch konkretisiert, dass sie in unterversorgten Gebieten verpflichtet sind, eigene Praxen oder mobile bzw. telemedizinische Versorgungsalternativen anzubieten.

Das Gesetz enthält Regelungen zur Stärkung der Heilmittelversorgung, zur Abschaffung von Ausschreibungen im Hilfsmittelbereich und zur Aufnahme neuer Leistungen in den Leistungskatalog der GKV.

Neu aufgenommen wurde die Kostenübernahme von Kryokonservierungen für junge Erwachsene, die an Krebs erkrankt sind, und die Präexposition prophylaxe (Medikamente, die eine Ansteckung mit HIV verhindern sollen). Der GKV-Spitzenverband hat ein Hebammensuchverzeichnis für Versicherte einzurichten. In der Selbsthilfe wurde der Anteil der Pauschalförderung an der Gesamtförderung von 50 Prozent auf 70 Prozent erhöht. Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) hat die Mehrheit der Anteile an der Gematik übernommen. Das Gesetz verpflichtet gesetzliche Krankenkassen ihren Versicherten bis 2021 eine elektronische Patientenakte (ePA) anzubieten. Zur Digitalisierung des Versorgungsangebotes dürfen

Kassen künftig im Rahmen von Disease-Management-Programmen digitale Angebote nutzen, eine Datenspende für Forschungszwecke wird ermöglicht und elektronische Gesundheitskarten müssen in der Zukunft mit einer kontaktlosen Schnittstelle ausgestattet sein, um sie mit mobilen Endgeräten nutzen zu können. Patient*innen erhalten das Recht, auf ihre ePA ohne die Anwesenheit eines Leistungserbringers zugreifen zu können. Die Krankenkassen haben ihre Versicherten darüber zu informieren, dass mit der Nutzung ihres Smartphones zum Zugriff auf die ePA ein niedrigeres IT-Sicherheitsniveau einhergeht. Das Gesetz enthält eine Vielzahl weiterer Regelungen.

Hintergrund

Probleme mit Wartezeiten und ein unterschiedlicher Zugang zu Terminen bei Ärzt*innen für gesetzlich und privat versicherte Patient*innen stehen immer wieder im Fokus der Gesundheitspolitik. Hierauf reagiert der Gesetzgeber mit dem TSVG mit unterschiedlichen Maßnahmen, auch durch neue Vergütungssystematiken für Ärzt*innen. Die Zusammenführung der Terminservicestellen der KVen mit dem ärztlichen Bereitschaftsdienst, der bislang unter der Rufnummer 116117 zu erreichen ist, geschieht in Vorbereitung auf eine anstehende Reform der Notfallversorgung. In einem nächsten Schritt plant der Gesetzgeber eine Zusammenlegung der Nummern 116117 und 112, um in Leitstellen eine neue Form der Versorgungssteuerung zu ermöglichen. Wesentliche Anpassungen hinsichtlich der Vorgaben zur Ausgestaltung der ePA, die durch die Gematik entwickelt wird, sind der Tatsache geschuldet, dass die bisherigen gesetzlichen Regelungen einen alleinigen Zugriff für Versicherte nicht vorsahen.

Bewertung

Die Einführung offener Sprechstunden bei grundversorgenden Fachärzt*innen schafft einen neuen wichtigen Zugang zur Versorgung. Kritisch ist allerdings, dass bei den Vergütungsanreizen, die

der Gesetzgeber vorgesehen hat, die Behandlung von Neupatient*innen besonders honoriert wird. Dies birgt die Gefahr, dass es für chronisch kranke Bestandspatient*innen zukünftig schwieriger wird, Termine zu erhalten.

Der Ausbau der Terminservicestellen stärkt das Versorgungsangebot. Dass hierbei zukünftig Auskunftsmöglichkeiten über die Barrierefreiheit von Praxen geschaffen werden, ist eine sehr notwendige Maßnahme. Es verwundert, dass der Gesetzgeber die KVen hierbei nicht verpflichtet hat, eine barrierefreie Erreichbarkeit auch der Terminservicestellen zu gewährleisten. Dass KVen im Falle einer Unterversorgung im ambulanten Bereich eigene Angebote schaffen müssen, stärkt ländliche Regionen. Das kann ein positiver Beitrag zur Stärkung gleichwertiger Lebensverhältnisse und des sozialen Zusammenhalts sein. Es bleibt abzuwarten, welche Wirkung diese Verpflichtung entfalten wird.

■ Gesetz zur Beitragsentlastung der Versicherten in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Versichertenentlastungsgesetz - GKV-VEG)

Inhalt

Mit dem Gesetz wird der Grundsatz einer paritätischen Finanzierung der Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer wiederhergestellt. Die Praxis einer alleinigen Finanzierung des Zusatzbeitrags durch die Arbeitnehmer*innen wurde zum 1. Januar 2019 beendet. Der Mindestbeitragssatz für freiwillig versicherte Selbstständige wird dem Mindestsatz für die übrigen freiwillig Versicherten angeglichen. Auf diese Weise wird der Mindestbetrag zur GKV für Selbstständige auf nun rund 160 Euro im Monat mehr als halbiert. Selbstständige, deren Beiträge auf Grund fehlender Nachweise automatisch festgesetzt wurden, haben nun bis zu zwölf Monate die Möglichkeit, Einkommensnachweise nachzureichen. Ihre Beiträge werden anschlie-

ßend rückwirkend neu berechnet. Die Kassen werden verpflichtet, Mitgliedschaften automatisch zu beenden, wenn Versicherte unbekannt verzogen sind, seit sechs Monaten keine Beiträge gezahlt und keine Leistungen in Anspruch genommen haben. Die Möglichkeiten der Gesetzlichen Krankenkassen, Rücklagen zu bilden, werden durch mehrere Maßnahmen eingeschränkt.

Hintergrund

Im Juli 2018 beliefen sich die Beitragsschulden von freiwillig versicherten Mitgliedern in der GKV auf 7,7 Mrd. Euro.³ Insbesondere seit Einführung der Krankenversicherungspflicht in 2007 handelt es sich hierbei um ein wesentliches sozialpolitisches Problem für viele Betroffene in unterschiedlichen Lebenslagen. Für Selbstständige kam es häufig zu besonderen Belastungen, da ihre Krankenversicherungsbeiträge in der GKV auf eine Weise berechnet wurden, dass von einem Mindesteinkommen von rund 2.300 Euro pro Monat (Stand 2018) ausgegangen wurde, auch wenn das reale Einkommen dem nicht entsprach. Diese vorgegebene Bezugsgröße wurde nun auf rund 1.050 Euro gesenkt.

Bewertung

Die Rückkehr zu einer paritätischen Finanzierung der Krankenversicherungsbeiträge stärkt das System der Sozialpartnerschaft im Gesundheitswesen. Mit der Absenkung des Mindestbeitragsatzes für Selbstständige wurde eine bestehende Härte im Versicherungssystem gemildert. Das ist, auch im Sinne der sozialen Kohäsion, positiv zu bewerten. Sehr problematisch ist hingegen die Entscheidung des Gesetzgebers, die Krankenkassen in bestimmten Fällen zur Beendigung von Mitgliedschaften zu verpflichten. Dies trifft unter anderem auch Personen ohne festen Wohnsitz. Es ist damit zu rechnen, dass die Regelung die Zahl der Menschen ohne Krankenversicherungsschutz in der Bundesrepublik erhöhen wird.

4.4 Teilhabe

■ Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz - BTHG)

Inhalt

Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) wurde am 23. Dezember 2016 im Bundesgesetzblatt verkündet und tritt in vier Schritten bis zum Jahr 2023 in Kraft. Zum Jahresbeginn 2018 wurde die zweite Stufe umgesetzt. Im Folgenden werden vor allem die Bestimmungen dieser zweiten Stufe dargestellt, insbesondere die Neuregelungen zur Teilhabe am Arbeitsleben. Die Verbesserungen in diesem Bereich greifen fast ausschließlich für Menschen, die eine Chance haben, auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt integriert zu werden oder die Vorgaben für den Zugang in eine Werkstatt für Menschen mit Behinderungen erfüllen. Zu den Instrumenten zählen vor allem das Budget für Arbeit, die Neuregelungen zu „anderen Leistungsanbietern“ und zum „Zuverdienst“ im Rahmen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen.

Das Budget für Arbeit nach § 61 SGB IX stellt eine Alternative zur Beschäftigung in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderungen (WfbM) dar. Es ist daher beschränkt auf Menschen, die im Rahmen der Teilhabe am Arbeitsleben nach SGB IX einen Anspruch auf Beschäftigung in einer WfbM haben. Mit dem Budget für Arbeit soll der Übergang von der Werkstatt in ein Unternehmen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtert werden.

Schon vor Verabschiedung des BTHG war das Budget für Arbeit in einigen Bundesländern modellhaft bereits praktiziert worden. Das BTHG hat diese Praxis aufgegriffen und die Förderbedingungen für das Budget für Arbeit rechtlich normiert. Dabei geht es zum einen um den sogenannten Minderausgleich an den Arbeitgeber im Rahmen eines Lohnkostenzuschusses, zum anderen um Betreu-

ungsleistungen für die Beschäftigten mit Behinderungen. Beide Maßnahmen sind als dauerhafte Förderung vorgesehen. Der Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber kann bis zu 75 Prozent des gezahlten Arbeitsentgeltes betragen. Dabei darf die Obergrenze, die sich aus der Bezugsgröße in der Sozialversicherung nach § 18 Absatz 1 SGB IV ergibt, nicht überschritten werden. Im Jahr 2019 sind das 1.246 Euro im Monat. Es gibt aber eine Öffnungsklausel, mit der die Länder bestimmen können, ob sie von dieser Bezugsgrenze abweichen und höher bezuschussen.

Die Aufwendungen für den Umfang der Betreuungsleistungen - Anleitung und Begleitung - werden jedoch nicht vorgegeben. Somit muss in jedem Einzelfall der Unterstützungsbedarf ermittelt und bestimmt werden. Einige Leistungsträger orientieren sich dabei am Umfang der Betreuungsleistungen, wie sie in der WfbM gewährt werden, oder geben Pauschalen vor. Das ist nicht im Sinne des Gesetzgebers und schon gar nicht im Sinne der Beschäftigten mit Behinderungen. Die Festlegung des Umfangs des Betreuungsbedarfes muss dem individuellen Bedarf entsprechen und erfolgt im Teilhabeplan- oder Gesamtplanverfahren unter Einbeziehung der Integrationsämter nach SGB IX.

Die Leistungen des Budgets für Arbeit setzen mit Abschluss eines Vertrags für ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis und mit der Aufnahme der Beschäftigung im Betrieb ein. Bis dahin besteht ggf. die Beschäftigung und Betreuung in einer Werkstatt für behinderte Menschen fort. Allerdings gilt zu beachten, dass die Budgetnehmer*innen dauerhaft voll erwerbsgemindert und daher Rehabilitanden im Sinne der Eingliederungshilfe bleiben. Das hat den Vorteil, dass sie jederzeit in die Werkstatt zurückkehren und sie ihre bisher erworbenen Anwartschaften in der Rentenversicherung behalten können. Das bedeutet aber auch dass,

- keine Pflichtversicherung in der Arbeitslosenversicherung besteht und hierfür keine Beiträge übernommen werden, so dass Beschäftigte mit Behinderungen, die ihren Arbeitsplatz ohne Schuld zum Beispiel durch betriebsbedingte Schließung des Unternehmens verlieren, keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben.
- die Sozialversicherungsbeiträge (Kranken- und Rentenversicherung) je zur Hälfte von den Budgetnehmer*innen und dem Arbeitgeber zu entrichten sind und damit Leistungen der Rentenversicherung vergleichbar der Werkstattbeschäftigung entfallen (für Werkstattbeschäftigte 80 Prozent des für die Rentenversicherung maßgeblichen deutschen Durchschnittsentgeltes im vorletzten Kalenderjahr - Bezugsgröße nach § 18 SGB IV), was beim Budget für Arbeit zu geringeren Beiträgen an die Rentenversicherung und damit zu geringeren Rentenleistungen im Alter führen kann.
- der Lohnkostenzuschuss auf 75 Prozent des Arbeitsentgeltes begrenzt ist, was 2019 ca. 1.661 Euro entspricht und damit gering über Mindestlohniveau liegt. Die tatsächliche Höhe des Arbeitsentgeltes ist jedoch von der zu leistenden Arbeitszeit abhängig.

Bislang auf WfbM beschränkte Leistungen nach §§ 57 und 58 SGB IX können seit dem 01.01.2018 auch von „anderen Leistungsanbietern“ (§ 60 SGB IX) erbracht werden. Konkret geht es um Leistungen im Eingangsverfahren und in der beruflichen Bildung - in der Regel finanziert von der Bundesagentur für Arbeit und der Rentenversicherung - und um Leistungen im Arbeitsbereich der Werkstatt - in der Regel finanziert vom Träger der Eingliederungshilfe. Anspruchsberechtigt sind Menschen mit Behinderungen, die einen Anspruch auf eine Beschäftigung in einer WfbM haben. Für bei „anderen Leistungsanbietern“ beschäftigte Menschen mit Behinderungen gelten dieselben Rechte wie für Werkstattbeschäftigte,

und auch das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis gilt analog dem der WfbM. Damit greifen auch dieselben Regelungen zur Zahlung eines Arbeitsentgeltes. Die „anderen Leistungsanbieter“ sind jedoch von bestimmten Auflagen der WfbM befreit. Sie sind zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen nicht verpflichtet, müssen weder eine Mindestplatzzahl vorhalten noch besondere Anforderungen an die räumliche und sächliche Ausstattung erfüllen und brauchen auch kein förmliches Anerkennungsverfahren. Die Auftraggeber haben, anders als WfbM, allerdings auch nicht die Möglichkeit, die Kosten für die Arbeitsleistung auf die Ausgleichsabgabe-Schuld (§ 223 SGB IX) anzurechnen. Im Übrigen ist der Leistungsträger auch nicht verpflichtet, WfbM-Leistungen durch „andere Leistungsanbieter“ zu ermöglichen.

In der Begründung zum BTHG wird avisiert, dass bundesweit etwa 40.000 Leistungsberechtigte sowohl aus der Werkstatt als auch aus anderen Lebensbezügen den Zugang zu „anderen Leistungsanbietern“ erhalten sollten. Doch die Realität sieht anders aus. Bisher - Stand Mai 2019 - sind 8 Anbieter auf der Homepage von REHADAT zu finden. Alle halten Leistungen im Berufsbildungsbereich vor, aber nur zwei auch Leistungen im Arbeitsbereich.⁴ Da ist eineinhalb Jahren nach Einführung der Regelung noch viel Spielraum, um ca. 40.000 Leistungsberechtigte zu erreichen. Ursachen für die bisher sehr geringe Anzahl an alternativen Leistungsanbietern gibt es einige - darunter vor allem die mangelnde Verrechnungsfähigkeit mit der Ausgleichsabgabenschuld. Zu den Gründen gehört, dass einige Träger der Eingliederungshilfe

- die anderen Leistungsanbieter als Spar-Maßnahme im Vergleich zur WfbM sehen und vorgeben, dass diese preiswerter als die bisherige WfbM sein soll,
- die Rahmenvertragsverhandlungen zum Angebot mit Verweis darauf blockieren, dass die neu

zu schließenden Verträge erst ab 2020 gelten können,

- die Vorgaben zum Personalbedarf analog zur WfbM ermitteln und vereinbaren und eben nicht flexibel am individuellen Bedarf orientieren wollen,
- einseitig Rahmenbedingungen zur Leistung und zur Finanzierung der anderen Leistungsanbieter vorgeben und keine Vertragsverhandlungen führen.

Bislang wird auch wenig getan, um andere Leistungsanbieter bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu bevorzugen. Das wäre aber grundsätzlich sinnvoll, denn die Voraussetzungen, die Menschen mit Behinderungen erfüllen müssen, um entweder in einer WfbM oder bei einem anderen Leistungsanbieter beschäftigt zu werden, sind gleich. Es handelt sich also um einen identischen Personenkreis.

Gemäß § 118 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) dürfte sich die bevorzugte Auftragsvergabe der öffentlichen Hand deshalb nicht auf WfbM beschränken. Sie müsste vielmehr auch andere Unternehmen, deren Hauptzweck die soziale und berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen oder von benachteiligten Personen ist, einbeziehen.

Auch wenn diese Regelung kein Muss für öffentliche Auftraggeber ist, so ist sie doch eine sozialpolitisch richtungsweisende Option, die mit dem SGB IX keine Einschränkung erfahren darf. Denn: Andere Leistungsanbieter wurden geschaffen, um Menschen mit Behinderungen eine Alternative zur Beschäftigung in der WfbM zu eröffnen. Sie können aber auch Angebotslücken für Menschen mit spezifischen Unterstützungsbedarfen schließen. Es ist deshalb nicht sinnvoll, diese Unternehmen zu behindern.

Zuverdienstmöglichkeiten haben sich im Rahmen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen in Deutschland sehr unterschiedlich entwickelt. Das Angebot ist jedoch vom politischen Willen und den finanziellen Spielräumen der jeweiligen Leistungsträger in den Ländern abhängig.

Derzeit gibt es laut REHADAT 239 Angebote.⁵ „Zuverdienst“ ist ein niedrigschwelliges Begleitungs- und Unterstützungsangebot vor allem des psychiatrischen Hilfesystems. Es dient der Förderung von gesellschaftlicher und beruflicher Teilhabe. Genutzt wird dieses Teilhabeangebot insbesondere von Personengruppen, die aufgrund ihrer Benachteiligung auf Transferleistungen wie EU-Rente und/oder Grundsicherung angewiesen sind.

„Zuverdienst“ im Rahmen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen ist ein arbeitsrehabilitatives Angebot und keine Erwerbsarbeit. Zuverdienstangebote sind in Art und Umfang der Beschäftigung flexibel und erleichtern in Einzelfällen den Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, als erster Schritt oftmals im Rahmen eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses. Der Beschäftigungsumfang liegt zu meist unter 15 Stunden pro Woche. Damit ist der Zuverdienst ein sinnvolles Instrument - sowohl als Alternative zur WfbM als auch ggf. in Ergänzung zu Tages(förder)- oder Beschäftigungsstätten.

Bis zum 31.12.2019 gehört Zuverdienst zum offenen Leistungskatalog der Eingliederungshilfe (§§ 53, 54 SGB XII). Danach werden Maßnahmen und Angebote zur Teilhabe am Arbeitsleben im Rahmen der Eingliederungshilfe abschließend in § 111 SGB IX geregelt. Dort wird bestimmt, dass Leistungen zur Beschäftigung ausschließlich an den Arbeitsbereich anerkannter WfbM, andere Leistungsanbieter oder - dann auch bei privaten und öffentlichen Arbeitgebern - das Budget für

Arbeit gebunden sind. Damit entfällt der Zuverdienst. Anbieter von Zuverdienstangeboten haben dann zwei Möglichkeiten: Sie können die Beschäftigung unter den Vorgaben für alternative Leistungsanbieter neu strukturieren, oder sie beschränken sich auf Leistungen zum Erwerb und Erhalt praktischer Kenntnisse und Fähigkeiten, wie sie in § 81 SGB IX definiert sind. Damit werden die Angebote und die Menschen mit Behinderungen, die bisher im niedrigschwelligen Zuverdienst beschäftigt waren, neu „sortiert“ in

a) Menschen mit Behinderungen, die die Vorgaben des Personenkreises für Werkstattbeschäftigte erfüllen. Sie könnten künftig das Angebot der anderen Leistungsanbieter nutzen, was aber den besonderen Erfordernissen der Beschäftigten im Zuverdienst kaum gerecht wird und bisher kaum praktiziert wird.

b) Menschen mit Behinderungen, die die Vorgaben des Personenkreises für Werkstattbeschäftigte nicht erfüllen. Sie werden auf Leistungen zur Sozialen Teilhabe nach § 81 SGB IX beschränkt, die vordergründig aber auf Alltagsbewältigung und eben nicht auf Arbeit und Beschäftigung ausgerichtet sind.

Die Leistungsanbieter von Zuverdienstprojekten stehen nun vor der Aufgabe, an Hand der Bedarfslagen ein entsprechendes Angebot zu entwickeln. Grundsätzlich aber gilt: Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf, die niedrigschwellige Zugänge zu Beschäftigung brauchen, werden mit den Neuregelungen des BTHG benachteiligt.

Hintergrund

Derzeit sind über 300.000 Menschen mit Behinderungen in WfbM beschäftigt, davon etwa 76 Prozent mit einer kognitiven, 22 Prozent mit einer psychischen und drei Prozent mit einer körperlichen Behinderung.⁶ Anspruch auf einen Werkstattplatz haben erwachsene Menschen, die wegen der Art oder Schwere ihrer Behinderung keine

betriebliche Berufsausbildung absolvieren und keine übliche Erwerbsarbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erbringen können und in der Lage sind, ein „Mindestmaß an verwertbarer Arbeit“ zu erbringen (§ 219 SGB IX). Der Durchschnittsverdienst eines Werkstattbeschäftigten in der WfbM beträgt ca. 180 Euro. Für diesen Personenkreis wollte der Gesetzgeber mit dem BTHG und den Bestimmungen zu den „anderen Leistungsanbietern“ und zum Budget für Arbeit alternative Arbeitsmöglichkeiten zur Werkstatt schaffen. Parallel wurden die Möglichkeiten des Zuverdienstes im Rahmen der Eingliederungshilfe massiv verändert.

Bewertung

Die Einführung des Budgets für Arbeit ist auch unter dem Aspekt der sozialen Kohäsion zu begrüßen, weil damit die schon heute geübte, aber auf einige Bundesländer beschränkte modellhafte Praxis bundesweit ausgebaut werden kann. Vor Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit sollte jedoch zwingend eine Rentenberatung erfolgen. Das bedeutet, dass eine kurzfristige Terminvergabe bei der Rentenversicherung gesichert werden muss.

Abzulehnen ist dagegen die Einschränkung des Personenkreises auf Menschen mit Behinderungen, die im Arbeitsbereich der Werkstatt, bei den anderen Anbietern oder in einem Inklusionsprojekt beschäftigt sind. Das Budget für Arbeit muss für alle Menschen mit Behinderungen zugänglich und frei wählbar sein, unabhängig davon, in welcher Einrichtung die berufliche Teilhabe erfolgt und unabhängig davon, wie hoch der Unterstützungsbedarf ist. Der „Umweg“ über die Werkstatt, um diese Leistung in Anspruch nehmen zu können, ist nicht zielführend.

Des Weiteren sollte es möglich sein, die Begrenzung des Lohnkostenzuschusses bei der Vermittlung höher qualifizierter Menschen mit Behin-

derungen aufzuheben, wenn sie noch sehr viel Unterstützung brauchen. Sonst bleibt das Budget für Arbeit eine Leistung, die sich ausschließlich auf Beschäftigung im Niedriglohnssektor beschränkt, da der maximale Lohnkostenzuschuss nur gering über dem Mindestlohn liegt.

Das Budget für Arbeit könnte auch für andere Rehabilitationsträger ein dauerhaftes Instrument zur Förderung der Teilhabe an Arbeit darstellen. Die aus der Differenzierung in „werkstattfähige“ und „nicht werkstattfähige“ folgende Ungleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen ist mit der UN-Behindertenrechtskonvention nicht vereinbar. Das Budget für Arbeit muss für alle Menschen mit Behinderungen zugänglich sein.

Bei der Neuregelung zu den anderen Anbietern ist grundsätzlich zu begrüßen, dass Menschen mit Behinderung mehr Wahlmöglichkeiten bei der Auswahl von Angeboten zur Teilhabe am Arbeitsleben bekommen sollen. Wenn aber tatsächlich praktikable Alternativen geschaffen werden sollen, sind zum einen die Rahmenbedingungen den individuellen Bedarfen der Menschen mit Behinderungen anzupassen. Zum anderen muss dies auch in der notwendigen Unterstützung der Anbieter - wie der Anrechenbarkeit von Aufträgen auf die Ausgleichsabgabe und der bevorzugten Auftragsvergabe der öffentlichen Hand - abgebildet werden. Daher ist eine Gleichstellung der anderen Anbieter mit den anerkannten Werkstätten notwendig: Arbeitgeber, die entweder an Werkstätten oder an andere Anbieter Aufträge erteilen, sind gleichermaßen von der Ausgleichsabgabe zu entlasten.

Wie die Darstellung zeigt, reichen die Neuregelungen nicht aus. Zu fordern sind, um Wunsch- und Wahlfreiheit bei den Maßnahmen zur Teilhabe am Arbeitsleben umsetzen zu können,

- die Begrenzung der Maßnahmen auf bestimmte Personenkreise („werkstattfähig“) und das Krite-

rium „Mindestmaß verwertbarer Arbeit“ abzuschaffen,

- Anpassungen der Rahmenbedingungen für andere Leistungsanbieter und das Budget für Arbeit vorzunehmen und
- die Schaffung verbindlicher Regelungen für den Zuverdienst als arbeitsrehabilitatives Angebot im niedrighschwelligem Bereich.

Teilhabe am Arbeitsleben, Beschäftigung und berufliche Bildung müssen für alle Menschen mit Behinderungen, unabhängig von Art und Schwere der Behinderung, möglich sein. Das gilt auch für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf. Die Verwertbarkeit von Arbeitsleistungen darf nicht im Vordergrund stehen. Teilhabe am Arbeitsleben ist durch flexible Regelungen und Wahlfreiheit für alle umzusetzen. Das befördert Inklusion und stärkt den sozialen Zusammenhalt.

4.5 Pflege

- Gesetz zur Stärkung des Pflegepersonals (Pflegepersonal-Stärkungsgesetz - PpSG) vom 11. Dezember 2018

Inhalt

Im Rahmen eines Sofortprogramms Pflege der Bundesregierung wurde mit dem Pflegepersonal-Stärkungsgesetz in einem ersten Schritt beabsichtigt, den Alltag der Pflegekräfte durch bessere Personalausstattung und bessere Arbeitsbedingungen zu verbessern.

Als Kernelement des Sofortprogramms wird für die Altenpflege in § 8 Abs. 6 SGB XI festgelegt, dass jede vollstationäre Pflegeeinrichtung zusätzlich Pflegepersonal erhält, das von der Krankenversicherung pauschal vollfinanziert wird. Der Vergütungszuschlag wird unabhängig von den vereinbarten Pflegesätzen nach § 84 Abs. 4 Satz 1 SGB XI gewährt. Der definierte Schlüssel lautet: eine halbe Stelle für Pflegeeinrichtungen mit bis zu 40 Plätzen, eine Stelle für Pflegeeinrichtungen mit 41 bis zu 80 Plätzen, anderthalb Stellen für Pflegeeinrichtungen mit 81 bis zu 120 Plätzen und zwei Stellen für Pflegeeinrichtungen mit mehr als 120 Plätzen. Das Nähere zur Antragsstellung und für den Nachweis einer ergebnislosen Fachkraftsuche sowie das Zahlungsverfahren legt der GKV-Spitzenverband (GKV-SV) in Zusammenarbeit mit den Bundesvereinigungen fest.

Die Regelung ist zum 1. Januar 2019 in Kraft getreten und nicht befristet. Zur Finanzierung zahlen die Krankenkassen nach § 37 Abs. 2a SGB V jährlich 640 Mio. Euro an den Ausgleichsfonds der Pflegeversicherung. Die private Pflegeversicherung beteiligt sich anteilig mit pauschal 44 Mio. Euro im Jahr.

Weitere Regelungen für die Altenpflege sehen vor, dass die Pflegeversicherung mit einem einma-

ligen Zuschuss Investitionen in die Digitalisierung sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich unterstützt. Gefördert werden in den Jahren 2019 bis 2021 bis zu 40 Prozent der von der Pflegeeinrichtung verausgabten Mittel. Pro Pflegeeinrichtung ist höchstens ein einmaliger Zuschuss in Höhe von 12.000 Euro möglich. Ebenfalls aus den Mitteln des Ausgleichsfonds werden ambulanten und stationären Einrichtungen für die Jahre 2019 bis 2024 Mittel in Höhe von 100 Mio. Euro für die bessere Vereinbarkeit von Pflege, Familie und Beruf zur Verfügung gestellt.

Hintergrund

Der Bedarf ambulanter und stationärer Pflege ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. In den kommenden Jahren ist mit einem weiteren Anstieg zu rechnen.⁷ Die Angebote können mit der zunehmenden Nachfrage, trotz der gestiegenen Zahl der Beschäftigten in der Kranken- und Altenpflege und der Auszubildenden, nicht Schritt halten. Ursächlich dafür sind unter anderem Personalmangel, Arbeitsverdichtung, frühzeitiges Ausscheiden von Pflegekräften aus dem Beruf sowie unattraktive Arbeitsbedingungen. Insbesondere der Bedarf an examinierten Fachkräften nimmt bundesweit stetig zu. Gemeldete Stellenangebote für examinierte Altenpflegefachkräfte sind im Bundesdurchschnitt 183 Tage vakant, das sind 63 Prozent mehr als die durchschnittliche Vakanzzeit über alle Berufe hinweg.⁸ Der Pflegenotstand oder auch Pflegestillstand ist zur Dauerkrise geworden. Diese belastet Pflegebedürftige nicht zuletzt durch stetig steigende Eigenanteile im stationären Bereich, dazu Angehörige sowie die verbliebenen Pflegekräfte gleichermaßen. Das gesellschaftspolitisch anspruchsvolle Postulat, dass würdige Pflege für alle Menschen bis zum Tod eine öffentliche Aufgabe ist, wird in Frage gestellt.

Bewertung

Mit der Finanzierung von 13.000 zusätzlichen Pflegekräften wird die stationäre Langzeitpflege, insbesondere die medizinische Behandlungspflege unterstützt. Die gesetzliche Initiative zur Verbesserung der Situation in stationären Pflegeeinrichtungen ist grundsätzlich zu begrüßen und kann als erster Schritt dazu beitragen, in dem gesellschaftlich relevanten Bereich der Altenhilfe kurzfristig Abhilfe zu schaffen. Gerade mit Blick auf die Eigenanteile der Betroffenen ist positiv hervorzuheben, dass die Regelung in § 8 Absatz 6 SGB XI nicht mit einer finanziellen Belastung der Pflegebedürftigen verbunden ist.

Indes genügt dieses Sofortprogramm nicht dem zentralen Anliegen, auf lange Sicht das eigentliche Problem des Fachkräftemangels zu lösen. Pflegeeinrichtungen sind zukünftig noch mehr auf Fachkräfte angewiesen, um die Themen umzusetzen, die mit der dringend erforderlichen Aufwertung des Berufsbildes und der Weiterentwicklung der Fachlichkeit zu tun haben, die den Pflegebedürftigen zugutekommen sollen.

Die sehr komplexen Antrags- und Nachweisvorgaben der nach § 8 Abs. 6 SGB XI neuen Vergütungszuschlagsfestlegungen münden in eine unverhältnismäßige Bürokratisierung. Einige Einrichtungen haben bereits entschieden, dass der Aufwand in keinem Verhältnis zum gewonnenen Stellenanteil steht. Um das Ziel des Gesetzgebers und eine rasche Wirkungsentfaltung des Sofortprogramms in der Praxis nicht zu gefährden, ist es erforderlich, das Antrags- und Nachweisverfahren zu entbürokratisieren. Darüber hinaus ist es erforderlich, die damit verbundenen indirekten Personalkosten sowie die Sach- und Regiekosten anzuerkennen, damit es nicht doch zu einer zusätzlichen Belastung der Bewohner*innen kommt.

Ausdrücklich zu begrüßen sind die Fördermaßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Pflege,

Familie und Beruf sowie digitaler Anwendung in der Pflege. Sie bergen das Potenzial, zur Aufwertung des Berufsfeldes beizutragen und einen Beitrag zur Entlastung in der alltäglichen Berufspraxis zu leisten.

Kritisch zu werten ist indessen, dass das Pflegepersonal-Stärkungsgesetz insgesamt den ambulanten Bereich der Altenpflege gegenüber dem stationären Bereich zu wenig in den Blick nimmt. Das wäre jedoch gleichermaßen im Sinne der Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der Sicherung bzw. Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu berücksichtigen.

Im Sinne des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ und in Anbetracht des im ambulanten Bereich gleichermaßen vorherrschenden Fachkräftemangels, bedarf es auch für die ambulante Pflege eines Personalsofortprogramms, um die Arbeitsverdichtung in der häuslichen Pflege zu reduzieren, die Einsatzzeiten in den Haushalten zu erweitern sowie zur Erhöhung der Zufriedenheit der Versicherten und ihrer Angehörigen, zur Stärkung der Fachlichkeit und zur Erhöhung der Arbeitszufriedenheit der Pflegekräfte beizutragen. Gute pflegerische Versorgung darf nicht von der Wohnsituation abhängen.

Schließlich muss angemerkt werden, dass das PpSG insgesamt ein substantielles Ungleichgewicht zwischen den Maßnahmen zur Personalverbesserung in der Altenpflege, der häuslichen Krankenpflege und denen im Krankenhaus aufweist. Das Gesetz sieht vor, dass im Krankenhaus zukünftig jede zusätzliche Stelle in der Pflege finanziert wird. Für stationäre Einrichtungen werden lediglich bis zu zwei Pflegestellen - und das auch nur für Einrichtungen ab 121 Plätzen - refinanziert. Dies etabliert ungleiche Voraussetzungen, die eine Pflegepersonalabwanderung in die Krankenhäuser begünstigen kann, da im Krankenhaus ggf. bessere Rahmenbedingungen vorgehalten werden können. Die Versorgungsbe-

reiche dürfen im Wettbewerb um Fachkräfte nicht gegeneinander ausgespielt werden und sollten im Sinne einer aufeinander abgestimmten Versorgungslandschaft unter gleich guten Bedingungen agieren können.

■ [Gesetz zur Änderung des FIFten Buches Sozialgesetzbuch - Pflegeversicherungs-Beitragsatzanpassungsgesetz \(BSAG\)](#)

Inhalt

Mit dem Pflegeversicherungs-Beitragsatzanpassungsgesetz 2019 wird der Beitragssatz der sozialen Pflegeversicherung zum 01.01.2019 um 0,5 auf insgesamt 3,05 Prozentpunkte angehoben. Kinderlose ab 23 Jahren müssen weiterhin einen Beitragszuschlag von 0,25 Prozentpunkten entrichten. Für diese Personen steigt der Beitrag der Pflegeversicherung auf 3,30 Prozentpunkte. Mit den rund 7,6 Mrd. Euro, mit denen die Einnahmehasis der sozialen Pflegeversicherung jährlich erhöht werden soll, müssen in erster Linie Mehrausgaben finanziert werden, die sich aus der Einführung des Neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs mit dem Zweiten Pflege-Stärkungsgesetz (PSG II) und der damit einhergehenden Erweiterung des leistungsberechtigten Personenkreises ergeben haben.

Hintergrund

Ursprünglich sollte die Finanzierung der Pflegeversicherung bereits nach der in der letzten Legislaturperiode vorgenommenen Anhebung des Beitragssatzes um 0,5 Prozentpunkte bis zum Jahr 2022 stabil gehalten werden. Durch den im Zuge der Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs erfolgten Anstieg der Anzahl der Leistungsempfänger*innen - jährlich zwischen 130.000 bis 160.000 Personen - und eine veränderte Inanspruchnahme von Leistungen ist in der Pflegeversicherung ein Defizit von ca. 3,5 Mrd. Euro entstanden, das unverzüglich kompensiert werden musste. Ein Anstieg der Zahl der Leistungsempfänger*innen ist allerdings nicht

erst seit der Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs zu verzeichnen: Bereits seit 2008 sind die Leistungsausgaben vor allem im ambulanten Bereich kontinuierlich angestiegen. Dieser Effekt ist auf die demografische Entwicklung zurückzuführen.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass es mit einer weiteren Anhebung des Beitragssatzes gelingen kann, diesen bis zum oben genannten Zeitraum stabil zu halten und zudem die Mehrkosten zu finanzieren, die sich aus dem PpSG u.a. für Fördermaßnahmen in den Bereichen Vereinbarkeit von Pflege und Beruf und Digitalisierung ergeben. Durch das PpSG werden Mehrausgaben im Jahr 2019 von rund 240 Mio. Euro, im Jahr 2020 von rund 260 Mio. Euro, 2021 von rund 250 Mio. Euro und 2022 von rund 150 Mio. Euro entstehen.

Darüber hinaus gibt es weitere kostenwirksame Maßnahmen, die im Koalitionsvertrag vereinbart sind und die mit der Beitragssatzerhöhung refinanziert werden sollen. Dazu zählt zum Beispiel die kontinuierliche Anpassung der Sachleistungen in der Altenpflege, die an die Personalentwicklung gekoppelt sein soll. Damit ist auch eine Verbesserung der Entlohnung der Pflegekräfte umfasst. Ein im Auftrag des Bundesgesundheitsministeriums erstelltes Gutachten des IGES-Instituts kommt zum Ergebnis, dass die Anhebung aller Gehälter auf Tarifniveau zwischen 1,4 und 5,2 Mrd. Euro kosten würde.

Ferner sieht der Koalitionsvertrag die Einführung eines Budgets zur Entlastung pflegender Angehöriger und den Auf- und Ausbau der solitären Kurzzeitpflege vor. Auch das Flexirentengesetz (§ 44 SGB XI) - aus Altersgründen verrentete pflegende Angehörige können den Bezug ihrer Vollrente vor dem Hintergrund ihres durch Pflege erzielten Zuverdienstes auf eine Teilrente reduzieren und damit zusätzliche Rentenpunkte erwerben - entfällt eine Kostenrelevanz.

Allerdings fehlt weiterhin ein Gesamtkonzept für die Finanzierung der Pflege und der Pflegeversicherung in der älter werdenden Gesellschaft, insbesondere mit Blick auf eine Begrenzung der erheblich angestiegenen Eigenanteile Pflegebedürftiger. Wer die Mittel nicht selber aufbringen kann, benötigt ergänzend Sozialhilfe im Sinne der Hilfe zur Pflege nach SGB XII. Auf diese subsidiären Mittel ist jeder Sechste, der Pflege erhält, angewiesen.

Bewertung

Der Paritätische hält die vollzogene Erhöhung des Beitragssatzes für zwingend erforderlich. Allerdings ist die erreichte Beitragshöhe immer noch bei Weitem nicht ausreichend, um alle anstehenden Aufgaben in der laufenden Legislaturperiode zu bewältigen und zusätzlich das Problem der steigenden Eigenanteile zu meistern. Der Paritätische geht überschlägig davon aus, dass ungeachtet der notwendigen Mittel für die Folgekosten der PSG I und II und der Mehrausgaben durch das PpSG weitere sechs bis 10 Mrd. Euro benötigt werden, um sowohl kurzfristig die notwendige Verbesserung der Personalschlüssel und der Lohn- und Arbeitsbedingungen zu finanzieren als auch gleichzeitig für eine angemessene Begrenzung der Eigenanteile zu sorgen. Auch die Entlastung pflegender Angehöriger muss seriös refinanziert werden, vor allem wenn infolge des für diese Legislaturperiode versprochenen Entlastungsbudgets mehr Anspruchsberechtigte davon Gebrauch machen.

Der relative Anteil der Pflegeversicherungsleistungen an den rein pflegebedingten Aufwendungen in vollstationären Einrichtungen betrug für:

PS 1

im Jahr 1999 = rd. 88 %,
im Jahr 2013 = rd. 72 %

PS 2

im Jahr 1999 = rd. 89 %,
im Jahr 2013 = rd. 68 %

PS 3

im Jahr 1999 = rd. 72 %,
im Jahr 2013 = rd. 65 %.⁹

Daran ist erkennbar, wie stark der Deckungsgrad der Pflegeversicherungsleistungen im Lauf der Jahre abgenommen hat. Das Bild würde noch dramatischer ausfallen, wenn es in der Vergangenheit eine deutliche Erhöhung von Personalschlüsseln gegeben hätte und die Löhne mit der Preisentwicklung Schritt gehalten hätten. Nach dem PSG II konnte kurzweilig eine Stabilisierung der Eigenanteile beobachtet werden. Seit 2018 steigen sie aber wieder, insbesondere aufgrund von zunehmender Tarifbindung. Dazu kommen die Kosten für Unterkunft und Verpflegung sowie Investitionskosten.

Der Mittelwert der Eigenanteile von Pflegeheimbewohnern liegt mittlerweile bei deutlich über 50 Prozent der Gesamtkosten.¹⁰ Der einrichtungseinheitliche Eigenanteil in stationären Einrichtungen beziffert sich im bundesweiten Durchschnitt auf 655 Euro.¹¹ Dabei ist darauf hinzuweisen, dass der Eigenanteil für pflegebedingte Aufwendungen für Pflegebedürftige mit Pflegegrad (PG) 1, die nicht dem einheitlichen Eigenanteil unterliegen, mit 984 Euro überdurchschnittlich hoch liegt. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die Pflegebedürftigen des PG 2 im Vergleich zu ihrer Leistung aus der Pflegeversicherung in Höhe von 770 Euro einen hohen Eigenanteil für die pflegebedingten Aufwendungen zu entrichten haben.

Nachdem sich der Anteil derjenigen unter den Leistungsbeziehenden, die Sozialhilfe erhalten, in den Anfangsjahren der Pflegeversicherung nahezu halbiert hatte, ist er seit 1999 wieder gestiegen. Er beläuft sich - mit Schwankungen - seit 10 Jahren auf ca. 30 Prozent im stationären und unter 5

Prozent im ambulanten Bereich, mit zuletzt leicht sinkenden Tendenzen. Pflege stellt damit ein Armutsrisiko dar. Sinkende Alterseinkünfte werden das Risiko erheblich verstärken.

Die vergleichsweise hohe Quote von Sozialhilfebeziehenden im stationären Bereich dürfte auch an den nicht refinanzierten Investitionskosten liegen. Der Anteil der Investitionskosten an der Gesamteigenbelastung der Versicherten in stationären Einrichtungen belief sich im bundesweiten Durchschnitt zum 1. Januar 2019 auf 447 Euro,¹² das sind 24,4 Prozent der Gesamtbelastung der Heimbewohner*innen. Grund ist die mangelhafte bis fehlende Förderung der Investitionskosten durch die Bundesländer: Nur sechs Bundesländer fördern die Investitionskosten in der vollstationären Pflege.¹³ Aus Sicht des Paritätischen muss es eine verbindlichere Förderung oder besser noch Übernahme der Investitionskosten durch die Länder geben. Hierbei muss die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse durch eine bedarfsgerecht ausgebaute soziale Infrastruktur im Vordergrund stehen.

Es ist insgesamt ein Umdenken erforderlich. Ein Konzept zur Verbesserung der Personalsituation und zur Begrenzung der Eigenanteile muss auch die Finanzierungsgrundlagen reformieren. Nach Auffassung des Paritätischen soll die Pflegeversicherung kurzfristig mit einer Sofortmaßnahme 85 Prozent der Kosten für pflegebedingte Aufwände ambulant (wenn sie über den derzeitigen Sachleistungsbetrag nach § 36 SGB XI hinausgehen) und stationär übernehmen. Mittelfristig ist die Pflegeversicherung zu einer echten Teilkaskoversicherung oder Pflege-Vollversicherung auszubauen.

Die Finanzierung der Pflege ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Dem Anspruch jeder Person auf eine ihren Bedürfnissen angepasste Pflege entspricht die Verpflichtung der Gesellschaft, eine solidarische, der persönlichen Leistungsfähigkeit entsprechende Finanzierung der Pflege sicherzu-

stellen. Die gegenwärtige Finanzierung der Pflege wird dem nicht gerecht. Daher ist eine soziale Bürgerversicherung einzuführen. Die umlagefinanzierte soziale Pflegeversicherung hat sich in der Vergangenheit zwar bewährt. Die Beitragssatzsteigerungen der vergangenen Jahre hätten aber erheblich gemindert und zum Teil vermieden werden können, wenn der Kreis der Versicherten ausgedehnt, die Beitragsbemessungsgrundlagen erweitert und die Versicherungsbeiträge die tatsächliche Leistungsfähigkeit der Versicherten abbilden würden.

Um dies zu gewährleisten, tritt der Paritätische bereits seit Langem dafür ein, die Beitragsbemessungsgrundlage der Kranken- und Pflegeversicherung zu erweitern und andere Einkommensarten, etwa Kapitaleinkünfte, mit einzubeziehen. Auf diese Weise wäre nicht nur die tatsächliche Leistungsfähigkeit der Versicherten abgebildet, sondern auch die Finanzierung des Pflegerisikos auf „breitere Schultern“ verteilt. Gleichzeitig wäre mehr Stabilität erreicht, weil zeitweise schwankende Beitragseinnahmen aus Lohneinkommen weniger Einfluss entfalten würden.

Administrativ wäre das problemlos umsetzbar. Bereits heute werden die Beiträge freiwillig versicherter Rentner*innen in der Gesetzlichen Krankenversicherung in ähnlicher Weise berechnet. Eine steuerliche Freistellung von Einkommen würde entsprechend auch für die Beitragsbemessung in der Pflegeversicherung gelten. Die nicht freigestellten Einkommen sollten bis zur Beitragsbemessungsgrenze mit dem halben Beitragssatz berücksichtigt werden. Lohnbezogene Anteile der Pflegeversicherung sind paritätisch zu finanzieren.

Die Beitragsbemessungsgrenze ist in einem ersten Schritt auf das Niveau der Beitragsbemessungsgrenze in der Gesetzlichen Rentenversiche-

rung anzuheben. Durch diesen Schritt würde der solidarische Charakter der sozialen Pflegeversicherung zusätzlich betont. Die deutschen Verhältnisse, nach denen sich ausgerechnet der einkommensstärkste und häufig überdurchschnittlich gesunde Teil der Bevölkerung durch einen Wechsel in eine private Versicherung der solidarischen Finanzierung entziehen kann, sind anachronistisch und finden weltweit nahezu kein Pendant.

Aus diesem Grund ist die Versicherungspflichtgrenze künftig aufzuheben und eine allgemeine Versicherungspflicht einzuführen. Rechtlich notwendigen Übergangsfristen und dem gebotenen Bestandsschutz sind dabei Rechnung zu tragen.

In einem aktuelleren Gutachten wird belegt, dass die Einführung einer Bürgerversicherung in der Pflege nach den oben ausgeführten Reformprinzipien im Jahr 2013 zu einer Verringerung des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung im Umfang von 0,56 bzw. - bei vollständigem Verzicht auf die Beitragsbemessungsgrenze - 0,65 Prozentpunkte geführt hätte. Das Gutachten zeigt auch, dass von einer solchen Reform 80 Prozent der Bevölkerung und vor allem diejenigen mit den geringsten Einkommen entlastet würden, während lediglich das obere Fünftel in moderater Weise zusätzlich belastet würde. Auch diese Ergebnisse sprechen für die hier unterbreiteten Vorschläge für eine solidarische Finanzierung der Pflege.¹⁴

Aber es gibt noch weitere Möglichkeiten, die nicht ausgeschöpft werden. Rund 70 Prozent der Pflegebedürftigen in stationären Einrichtungen sind auf Leistungen der Behandlungspflege angewiesen. Dafür entstehen pro Jahr rd. 3 Mrd. Euro an Kosten. Sie werden bislang von der Pflegeversicherung und den Heimbewohnern aufgebracht.¹⁵ Es würde zu einer deutlichen Entlastung der Eigenanteile führen, wenn die Behandlungspflege systemanalog endlich durch die Krankenkassen finanziert würde.

Wie in anderen Sozialversicherungen auch kann der gezielte Einsatz von Steuermitteln aus Sicht des Paritätischen die Einnahmen einkommensabhängiger Beitragszahlungen und somit die Finanzierung der Pflege sinnvoll ergänzen. Der sogenannte Pflegevorsorgefonds verfügt derzeit mit 3,7 Mrd. Euro über ausreichende Mittel, um die Bewältigung der anstehenden Aufgaben „Übergänge“ und „Besitzstandsschutzeffekte“ zu refinanzieren.

4.6 Alterssicherung

■ Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz)

Inhalt

Das Rentenleistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz wurde am 8. November 2018 durch den Bundestag beschlossen und am 23. November durch den Bundesrat bestätigt. Die einzelnen Regelungen sind sukzessiv bis zum 1. Juli 2019 in Kraft getreten.

Mit dem Gesetz wird bis zum Jahr 2025 eine sogenannte „doppelte Haltelinie“ eingeführt. Sie bezieht sich einerseits auf das Rentenniveau, das Sicherungsniveau vor Steuern, das bis zum Jahr 2025 48 Prozent nicht unterschreiten soll. Andererseits soll der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung in dieser Zeit 20 Prozent vom Bruttolohn nicht überschreiten. Die Bundeszuschüsse werden dafür erhöht. Der Bund zahlt deshalb in den Kalenderjahren 2022 bis 2025 zusätzlich zu den Bundeszuschüssen (allgemeiner Bundeszuschuss, zusätzlicher Bundeszuschuss, Erhöhungsbetrag) jeweils 500 Mio. Euro an die allgemeine Rentenversicherung.

Die Anerkennung von Zeiten der Kindererziehung werden auch für die Eltern von vor 1992 geborenen Kindern verbessert. Sie werden von bisher 24 Monaten auf 30 Monate erhöht.

Die Situation für künftige Beziehende von Erwerbsminderungsrenten wird verbessert. Mit dem Gesetz wird die sogenannte Zurechnungszeit ab dem 1. Januar 2019 auf 65 Jahre und acht Monate angehoben und damit an das reguläre gesetzliche Renteneintrittsalter angepasst. Ab 2020 wird die Zurechnungszeit weiter erhöht, bis 2027 in jedem Jahr um einen Monat, danach bis zum Erreichen der regulären Altersgrenze von 67 Jah-

ren im Jahr 2031 jährlich um zwei Monate. Geht man von Durchschnittsbeträgen aus, ist das eine Verbesserung von 70 Euro monatlich. Das Gesetz erweitert darüber hinaus die Gleitzone, in der der Arbeitnehmeranteil zu den Sozialversicherungen schrittweise auf den erst darüber geltenden, vollen Satz steigt. Die Gleitzone beginnt oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze von 450 Euro und galt bisher bis 850 Euro. Ab Juli 2019 gilt sie bis zu einem Bruttoentgelt von 1.300 Euro. Obwohl die Versicherten in der Gleitzone nur einen reduzierten Arbeitnehmeranteil entrichten, erwerben sie Ansprüche, die am vollen Arbeitsentgelt orientiert sind.

Hintergrund

Das Rentenniveau bildet das Verhältnis zwischen einer fiktiven Standardrente und dem durchschnittlichen Entgelt ab. Die Standardrente ergibt sich, wenn 45 Jahre Beiträge abgeführt wurden, die im Verhältnis dem bundesweiten Durchschnittsverdienstes aller Beitragszahler entsprechen. Der Begriff „Musterrente“ wäre daher treffender, denn nur wenige Versicherte erreichen diesen Wert.

Während häufig argumentiert wird, das Rentenniveau erwecke den Eindruck von zu niedrigen Ansprüchen, ist das Gegenteil der Fall: Viele Versicherte gehen bei dem derzeitigen Rentenniveau von 48,1 Prozent davon aus, dass sie im Alter 48 Prozent ihres Einkommens aus dem Erwerbsleben als Rente erhalten. Das gilt jedoch, wie dargestellt, nur für „Standardrentner“ - solche also, die über 45 Jahre analog zum bundesdeutschen Durchschnittsverdienst Beiträge zur Rentenversicherung entrichtet haben. Wäre keine Haltelinie für das Rentenniveau geschaffen worden, würde das Rentenniveau bis 2025 voraussichtlich auf 47,2 Prozent sinken. Im Jahr 2000 lag das Rentenniveau dagegen noch bei 53 Prozent.

Altersarmut ist auch aus diesem Grund eine der am schnellsten wachsenden Armutsformen.

Das Armutsrisiko von Rentner*innen und Pensionär*innen betrug nach dem Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2017 16 Prozent, 2005 lag es noch bei 10,7 Prozent. Während das Armutsrisiko in der Bevölkerung im gleichen Zeitraum „nur“ von 14,7 auf 15,8 Prozent gestiegen ist, wuchs das Armutsrisiko der älteren Menschen um 5,3 Prozentpunkte, also um fast das Fünffache.

Aber selbst diese Zahl trägt dazu bei, die tatsächliche Dimension von Altersarmut zu unterschätzen. Denn bisher hat man wie selbstverständlich das Armutsrisiko von Pensionsberechtigten und Rentnerberechtigten zusammengerechnet, obwohl sich hinter den Leistungsarten ganz unterschiedliche Systeme und Lebenslagen verbergen. Erst jüngst wurden die Armutsquoten auf Initiative des Bundestagsabgeordneten Matthias W. Birkwald für beide Gruppen getrennt ausgewiesen. Im Ergebnis stellte man fest, dass das Armutsrisiko von Rentner*innen mit 19,5 Prozent (im Jahr 2017) deutlich höher liegt, als bisher angenommen. Im selben Jahr waren aber nur 0,9 Prozent der Pensionär*innen betroffen. Das heißt: Fast ein Fünftel der Rentenbeziehenden ist arm. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt man, wenn man auf die Zusammensetzung der Armen insgesamt schaut, wie es der Paritätische in seinem Armutsbericht 2018 getan hat. Nach den Zahlen des SOEP sind mindestens 13,7 Mio. Menschen in Deutschland arm. Der Anteil der Rentner*innen unter ihnen ist aber viel höher als in der etablierten Betrachtungsweise. Tatsächlich sind 24,8 Prozent der Armen Rentner*innen. Das heißt: Fast jeder vierte arme Mensch ist Rentner.

Die Zahl der Grundsicherungsbeziehenden im Alter hat sich von 257.734 im Jahr 2003 auf 514.737 im Jahr 2017 verdoppelt. Laut einer von der Deutschen Rentenversicherung in Auftrag gegebenen prognostischen Berechnung kann sich diese Zahl bis zum Jahr 2030 nochmals verdoppeln. Dabei bildet die Statistik einen wichtigen Bereich gar

nicht ab. Die Rede ist von der sogenannten Dunkelziffer der Armut: Viele Menschen, die eigentlich ein Recht auf Unterstützung hätten, verzichten darauf - aus Scham, aus Unwissenheit, aus Angst vor Forderungen an Familienangehörige. Nach einer aktuellen und noch vorläufigen Prognose des DIW und unabhängig davon erfolgten Berechnungen der Sozialforscherin Irene Becker beträgt die Dunkelziffer der Armut etwa 60 bis 70 Prozent. Da die Armutsbetroffenheit im Alter regional sehr unterschiedlich verteilt ist, ist die Bekämpfung von Altersarmut nicht nur ein wichtiger Beitrag zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts, sondern auch zur Förderung überall gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Die Verbesserung der Einkommenssituation von Erwerbsminderungsrentner*innen ist immer noch eine wichtige Herausforderung. Seit 2009 liegt die durchschnittliche Höhe der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung über dem durchschnittlichen Zahlbetrag voller Erwerbsminderungsrenten im Rentenzugang.

Lag der Abstand zwischen der durchschnittlichen Erwerbsminderungsrente mit 643 Euro und 650 Euro bei der Grundsicherung im Jahr 2009 bei „nur“ 7 Euro, ist die Schere seitdem stetig gewachsen, bis auf 35 Euro im Jahr 2016 (bei 771 Euro Grundsicherung und 736 Euro Erwerbsminderungsrente).¹⁶ Aus diesem Grund hat sich die Gruppe derjenigen Erwerbsminderungsrentner*innen, die auf aufstockende Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind, kontinuierlich erhöht. Ihr Anteil stieg von 4,1 Prozent im Jahr 2003 auf 14,7 Prozent im Jahr 2016.¹⁷

Die Erwerbsminderungsrenten sind deshalb regelmäßig Gegenstand von Reformen. Bis 2014 galt für Erwerbsgeminderte eine Zurechnungszeit bis zum 60. Lebensjahr. Sie wurden damit so behandelt, als hätten sie bis diesem Zeitpunkt weiter gearbeitet. Da das reguläre Renteneintrittsalter jedoch bei 65 Jahren lag, entstand dennoch eine

erhebliche Lücke, die mit der Anhebung des Renteneintrittsalters noch zunahm. Für Neuzugänge ab Juli 2014 wurde deshalb schon mit dem vorangegangenen RV-Leistungsverbesserungsgesetz eine Verlängerung der Zurechnungszeit bis zum vollendeten 62. Lebensjahr beschlossen. Im Durchschnitt profitierten neu erwerbsgeminderte Menschen dadurch mit 45 Euro im Monat.

Mit dem EM-Leistungsverbesserungsgesetz wurden die Zurechnungszeiten ab 2018 durch schrittweise Anhebung bis auf das vollendete 65. Lebensjahr nochmals verbessert - im Gleichzug mit der ebenfalls schrittweisen Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre. Ab 2018 neu hinzugekommene Erwerbsminderungsrentner*innen konnten dann eine Zurechnungszeit bis zu 62 Jahren und drei Monaten erhalten. Die Situation von neuen Erwerbsminderungsrentenbeziehenden wird künftig weiter verbessert.

Von der verbesserten Anerkennungszeit für die Erziehung von Kindern, die vor 1992 geboren sind, profitieren nur Neu-, sondern auch Bestandsrentner*innen. Die Verbesserung bezieht sich pro Versicherter und Kind monatlich auf etwa 16 Euro in den alten und 15,35 Euro in den neuen Bundesländern. Davon profitieren etwa 9,7 Mio. Versicherte. Die Mehrausgaben liegen bei etwa 3,8 Mrd. Euro.

Auch die rentenrechtliche Anerkennungszeit für Pflege- und Adoptiveltern von vor 1992 geborenen Kindern wird verbessert. Sie erhalten - anders als bislang - auch dann Rentenpunkte für die Erziehung, wenn das Kind erst nach dem vollendeten 1. Lebensjahr in ihre Obhut gekommen ist - allerdings nur wenn sie nicht bereits anderweitig, etwa bei der leiblichen Mutter, verrechnet worden sind.

Bewertung

Die Stabilisierung des Rentenniveaus ist ein erster wichtiger Schritt, dem allerdings eine Wiederanhebung des Rentenniveaus folgen muss, wenn Altersarmut für immer größere Gruppen vermieden werden soll. Die Rentenversicherung ist - entgegen des beliebten Bildes - nicht nur eine „Säule“ der Alterssicherung, sondern ihr Fundament. In den alten Bundesländern haben 88 Prozent der Männer und 91 Prozent der Frauen Anspruch auf Leistungen der Rentenversicherung, in den neuen Bundesländern 99 Prozent der Bevölkerung.¹⁸ Bei 40 Prozent der Männer und 65 Prozent der Frauen in den alten Bundesländern und 84 Prozent der Männer bzw. 86 Prozent der Frauen in den neuen Bundesländern ist die gesetzliche Rente¹⁹ die einzige Alterssicherungsleistung.

Das vorläufige Rentenniveau-Sicherungsziel von 48 Prozent bis 2025 ist nicht zu ambitioniert. Die Bundesregierung formulierte schon in ihrem Rentenversicherungsbericht 2017 die Annahme, dass das Rentenniveau vor Steuern bei Fortschreibung des Status quo bis 2024 nicht unter 48 Prozent²⁰ sinken wird. Die ebenfalls im Bericht enthaltene Prognose der Beitragssatzentwicklung orientiert sich an der erwarteten Lohn- und Beschäftigungsentwicklung. Geht man in beiden Fällen von einer mittleren Entwicklung aus, so erwartet die Bundesregierung schon jetzt, dass der Beitragssatz zumindest bis 2024 nicht über 19,8 Prozent steigen wird. Für die auf 2025 folgenden Jahre werden zum Teil deutliche Einbußen beim Sicherungsniveau bei parallel deutlich steigenden Beitragssätzen erwartet.

Die Stabilisierung des Sicherungsniveaus ist als grundlegender Schritt zu begrüßen. Sie genügt aber nicht, wenn die gesetzliche Rentenversicherung gestärkt und ein verlässliches Alterssicherungssystem für alle Versicherten wiederhergestellt werden soll. Der Paritätische fordert deshalb, das Sicherungsniveau vor Steuern nicht nur zu stabilisieren, sondern auf ein Mindestniveau von

53 Prozent anzuheben und sowohl das Lebensstandardsicherungsprinzip als auch das Solidarprinzip in der Rentenversicherung zu rekonstruieren. Dazu ist der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel zu streichen und darüber hinaus sind die niveausenkenden Effekte des „Riester-Faktors“ rückabzuwickeln.

Erwerbsminderungsrente: verbesserte Zurechnungszeiten

Der Gesetzgeber hat mit den beschlossenen Neuregelungen auch einen weiteren Schritt zur notwendigen Einkommensverbesserung von Erwerbsminderungsrentner*innen unternommen. Mit dem Rentenleistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz sollen nun alle ab 2019 neu zugehenden Erwerbsminderungsrentner*innen eine abermals verlängerte Zurechnungszeit erhalten, und zwar bis zum regulären Renteneintrittsalter. Im Jahr 2019 beträgt die Zurechnungszeit damit 65 Jahre und acht Monate. Sie wird ab 2020 sukzessiv erhöht, bis sie 2031 das dann geltende Renteneintrittsalter von 67 Jahren erreicht.

Die Verbesserungen für neu erwerbsgeminderte Menschen ist ein wichtiger, positiver Schritt zur Vermeidung von künftiger Altersarmut. Gerade wegen der Bedeutung der Zurechnungszeiten ist es jedoch falsch, diese Verbesserung - wie die zurückliegenden Anpassungen der Zurechnungszeiten - auf Neuzugänge in die Erwerbsminderungsrente zu beschränken. 2017 gab es 544.090 voll erwerbsgeminderte Empfänger*innen von Grundsicherung bei Erwerbsminderung. Sie sind in einer Situation, in der sie für den Rest ihres Lebens keine realistische Chance mehr haben, dem Grundsicherungsbezug aus eigener Kraft zu entkommen. Das Leistungsniveau der Grundsicherung ist jedoch grundsätzlich für vorübergehende Bedarfslagen konzipiert, in denen häufig noch Rücklagen bestehen. Die Regelleistungshöhe ist als dauerhafte Existenzsicherung für viele Jahre oder gar Jahrzehnte in noch eklatanterem Maße unzureichend, als es die Regelleistungen

an sich bereits sind. In der Beratungspraxis Paritätischer Mitgliedsorganisationen ist der Umstand, dass die Verbesserungen auf Neuzugänge beschränkt sind, den Betroffenen kaum zu vermitteln. Dies zumal von der gleichzeitigen Reform der Kindererziehungszeiten selbstverständlich auch Bestandsrentner*innen profitieren.

Überfällig ist auch die Streichung der Abschläge für den vorzeitigen Renteneintritt von derzeit bis zu 10,8 Prozent. Dauerhafte Erwerbsminderung ist keine selbstgewählte Lebenslage. Die Betroffenen hatten wegen des schicksalhaften Eintritts der Erwerbsminderung in der Regel auch keine Möglichkeit, auch nur annähernd in dem Ausmaß privat vorzusorgen, wie es der Gesetzgeber mit dem sinkenden Sicherungsniveau unterstellt. Zudem treffen die Abschläge auch Menschen, die in jungen Jahren erwerbsgemindert werden und bleiben selbst beim späteren Übergang in eine Altersrente in entsprechender Höhe erhalten. Abschläge betreffen zudem nahezu alle Erwerbsminderungsrentner*innen. 2016 waren 96,5 Prozent der Zugänge in der Erwerbsminderungsrente davon betroffen. Die mit der Erweiterung der Zurechnungszeiten vorgenommenen Leistungsverbesserungen müssen deshalb auch auf den Bestand angewandt, die systemwidrigen Abschläge müssen vollständig gestrichen werden.

Neue Gleitzone

Die Ausweitung der Gleitzone erfasst zahlreiche Menschen. Die Zahl der Beschäftigten im bisherigen Midijob-Bereich (400 bis 850 Euro) liegt bei etwa 1,3 Mio. Beschäftigten. Vom neuen „Übergangsbereich“ können rund 3,5 Mio. Beschäftigte profitieren. Die Höhe der Entlastung bleibt jedoch überschaubar: Die maximale zusätzliche Entlastung beträgt bei einem Bruttoeinkommen von 850 Euro etwa 22 Euro.²¹ Sie führt zu Mindereinnahmen von 0,53 Mrd. Euro, die von den Beitragszahlenden kompensiert werden müssen. Durch die Einkommensteuer und durch die Anrechnung bei Grundsicherungsbeziehenden kommt bei vie-

len Menschen nur ein deutlich kleinerer Teil an, bei Grundsicherungsbeziehenden meist gar nichts.

Verbesserte Anrechnung der Kindererziehungszeiten vor 1992

Die auch als „Mütterrente“ bezeichnete Anrechnung von Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder wird um sechs Monate auf 30 Monate - das entspricht einem halben Rentenpunkt - verlängert, nachdem sie bereits im Juli 2014 von 12 auf 24 Monate erhöht worden war.

Diese Verbesserung ist ebenfalls zu begrüßen. Der Gesetzgeber bleibt aber bei dem Versuch, die Benachteiligung von Eltern von vor 1992 geborenen Kinder zu beseitigen, auf halbem Weg stehen.

Rentenrechtlich werden Kindererziehungszeiten bereits seit 1986 anerkannt - ursprünglich mit einem, ab 1992 dann für alle in diesem und den darauf folgenden Jahren geborenen Kinder mit drei Entgeltpunkten. Damit wurden all diejenigen benachteiligt, deren Kinder vor 1992 geboren wurden. Mit dem im Juli 2014 in Kraft getretenen RV-Leistungsverbesserungsgesetz wurden Erziehenden von vor 1992 geborenen Kindern zwei Entgeltpunkte zuerkannt. Diese Leistungsverbesserung kam - anders, als die Neuregelungen im Bereich der Erwerbsminderungsrente - auch denjenigen zugute, die bereits Renten bezogen.

Damit wurde die eigentliche Ungleichbehandlung zwar gemildert, aber nicht beseitigt. Denn das Prinzip, dass die Erziehung eines Kindes unabhängig von seinem Geburtsjahr auch in Rentenpunkten gleich viel wert ist, wurde nicht konsequent umgesetzt. Der aktuelle Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD formuliert dieses Ziel ausdrücklich. Dort heißt es in Zeile 4302 bis 4304: „Wir wollen die Gerechtigkeitslücke schließen: Mütter und Väter, die vor 1992 geborene Kinder erzogen haben, sollen künftig auch das dritte Jahr Erziehungszeit in der Rente angerechnet bekommen.“²²

Dieses Versprechen wird nicht voll eingelöst: Mit dem neuen Gesetz wird die rentenrechtliche Anerkennung von Erziehungszeiten mit lediglich einem halben Rentenpunkt verbessert. Die Benachteiligung wird damit, wenn auch auf niedrigerem Niveau, fortgesetzt.

Die weitere Anerkennung von Kindererziehungszeiten kommt vor allem Rentnerinnen mit kleinen und mittleren Einkommen zugute. Sie wurden bisher gegenüber Eltern von nach 1992 geborenen Kindern benachteiligt, zumal ihre Erwerbsbeteiligung noch niedriger war als die von Eltern mit nach 1992 geborenen Kindern. Diese Benachteiligung wird mit der Neuregelung nicht vollständig beseitigt. Der Paritätische fordert deshalb die vollständige Gleichstellung auch derer, die vor 1992 geborene Kinder erzogen haben. Die gesetzliche Ungleichbehandlung widerspricht im Übrigen dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebot.

Um zu verhindern, dass diese und alle weiteren Verbesserungen der Alterssicherungsansprüche vollständig auf die Grundsicherung im Alter angerechnet werden, fordert der Paritätische darüber hinaus die Einführung eines grundsätzlichen Freibetrags von 100 Euro, zuzüglich 20 Prozent der über 100 Euro hinausgehenden Einnahmen aus den gesetzlichen Alterssicherungssystemen einschließlich der gesetzlichen Rentenversicherung.

Grundsätzlich zu begrüßen ist, dass die Anerkennung der verlängerten Erziehungszeit für vor 1992 geborene Kinder nicht mehr daran gebunden ist, dass das Kind bereits vor Vollendung des 12. Lebensmonat in der Obhut der Erziehungszeitberechtigten, also ein prinzipieller Anspruch nach den Regelungen des Jahres 1986 gegeben war. Die Eltern von Pflege- und Adoptivkindern, die erst später aufgenommen wurden, waren damit benachteiligt. Mit der Neuregelung ist es nun auf Antrag möglich, dass Erziehungszeiten auch nach dem 12. Lebensmonat anerkannt werden.

4.7 Migration und Asyl

■ Gesetz zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten (Familiennachzugsneuregelungsgesetz)

Inhalt

Mit dem Gesetz wird der Rechtsanspruch auf Nachzug der sogenannten Kernfamilie (Ehegatten und minderjährige Kinder bzw. Eltern eines minderjährigen Kindes) abgeschafft. Stattdessen kann diesen Angehörigen aus humanitären Gründen im Wege des Ermessens eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

Humanitäre Gründe liegen insbesondere vor, wenn die Familienangehörigen bereits seit langem getrennt oder minderjährige Kinder betroffen sind. Aber auch Integrationsaspekte sind zu berücksichtigen. Monatlich können maximal 1.000 Visa erteilt werden. An dem Visumsverfahren sind neben der Auslandsvertretung die zuständige Ausländerbehörde sowie das Bundesverwaltungsamt beteiligt.

Hintergrund

Von April 2016 bis einschließlich Juli 2018 durften Geflüchtete, die in Deutschland einen Status als „subsidiär Geschützte“ bekommen hatten, ihre engsten Familienangehörigen nicht nach Deutschland nachziehen lassen. Als subsidiär schutzberechtigt gilt, wem im Herkunftsland Todesstrafe, Folter oder unmenschliche Behandlung oder eine ernsthafte individuelle Bedrohung von Leib oder Leben im Rahmen eines bewaffneten Konflikts droht. In der Praxis werden vor allem Menschen aus Bürgerkriegsländern wie Syrien als subsidiär Schutzberechtigte anerkannt.

Vor 2016 hatten diese Personen einen Rechtsanspruch auf Familiennachzug unter den gleichen Bedingungen wie anerkannte Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder Asylberechtigte. Dies war auch konsequent, denn alle

drei Gruppen vereint, dass eine Familienzusammenführung im Herkunftsland aufgrund der dort vorherrschenden Situation - wie das Beispiel des Hauptherkunftslandes Syrien zeigt - auf absehbare Zeit nicht möglich ist.

Zum 1. August 2018 trat statt der erwarteten Wiedereinführung des Rechtsanspruchs auf Familiennachzug das Familiennachzugsneuregelungsgesetz in Kraft. Als Begründung wurde auf die begrenzte Integrationsfähigkeit der Aufnahmegesellschaft sowie auf die hohe Zahl von nachzugswilligen Familienangehörigen verwiesen.

Während das Innenministerium vor Hunderttausenden warnte, die ohne dieses Gesetz im Wege des Familiennachzugs nach Deutschland kommen würden, prognostizierte eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bereits im Jahr 2017 einen Mittelwert von 0,28 nachziehenden Familienangehörigen pro Geflüchteten und kam somit auf eine Zahl von max. 50.000 bis 60.000.²³ Tatsächlich liegen nach Angaben des Auswärtigen Amtes aktuell ca. 30.000 Anträge auf Familiennachzug zu subsidiär Geschützten vor, wobei schon jetzt zahlreiche Doppelregistrierungen festgestellt wurden. Die tatsächliche Zahl der Anträge dürfte also noch niedriger sein.

Bewertung

Aus Sicht des Paritätischen greift das Gesetz in unverhältnismäßiger Weise in das Recht auf Achtung des Familienlebens gemäß Art. 7 der EU-Grundrechte-Charta, Art. 8 Europäische Menschenrechtskonvention und Art. 6 Grundgesetz ein.

Selbst wenn hieraus kein generelles Recht auf Familiennachzug abgeleitet werden kann, so müssen Eingriffe in dieses Recht doch verhältnismäßig sein und die Interessen aller Beteiligten sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Dabei ist insbesondere der Umstand zu berücksichtigen, dass

- wie bei subsidiär Schutzberechtigten der Fall
- eine Familienzusammenführung nicht im Her-

kunftsland und in der Regel auch nicht in einem sonstigen Drittstaat möglich ist und sich darüber hinaus bereits Familienmitglieder in Deutschland aufhalten.

Die im Rahmen der Gesetzesbegründung vorgebrachte angebliche Überlastung der Aufnahmegesellschaft kann keinesfalls den gravierenden Eingriff in das Recht auf Achtung des Familienlebens rechtfertigen. Denn einerseits hat die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland insgesamt stark abgenommen - von Januar bis April 2019 waren lediglich 51.000 Asylanträge zu verzeichnen.²⁴

Darüber hinaus zeigen aktuell veröffentlichte Statistiken, dass die Zahl derer, die im Weg des Familiennachzugs zu anerkannten Flüchtlingen nachziehen, viel niedriger ist als erwartet. Sie liegt bei anerkannten Flüchtlingen von Januar bis April 2019 bei unter 3.700, obwohl diese Personen weiterhin einen Rechtsanspruch auf Familiennachzug haben. Die Zahl derer, die zu subsidiär Geschützten nachziehen, lag im selben Zeitraum bei ca. 3.200 Personen,²⁵ im Jahr 2018 bei 2.612²⁶.

Aus der Beratungspraxis ist bekannt, dass die Trennung von Familienangehörigen und damit die Sorge um die Familie eine erhebliche psychische Belastung darstellt, die den Integrationsprozess entscheidend erschweren kann. Die jahrelange Wartezeit, die viele Familien durch das Familiennachzugsneuregelungsgesetz zu erwarten haben, schwächt somit auch den sozialen Zusammenhalt.

5. Fazit und Schlussbemerkung

Es ist offenkundig: Deutschland ist vielfach gespalten, und Spaltungsprozesse nehmen eher zu als ab: Zwischen prosperierenden und abgehängten Regionen, zwischen Arm und Reich, Alt und Jung, zwischen den Geschlechtern und zwischen Einheimischen und Zugewanderten. Die Ursachen für diese Spannungen und Konflikte sind vielfältig und nicht nur sozialer, sondern auch kultureller Natur. So wird etwa das Erstarken des Rechtsextremismus in Deutschland von vielen Kommentatoren auch auf das Neben- und Gegenüber von wirtschaftlich und sozial unabhängigen „Anywheres“ und regional verwurzelten Menschen, den „Somewheres“¹, zurückgeführt. Aber auch solche kulturellen Konfliktlinien sind sozial und wirtschaftlich grundiert. Die Bedeutung der Sozialpolitik für den Erhalt und die Stärkung des sozialen Zusammenhaltes darf deshalb nicht unterschätzt werden.

Das gilt zwischen Klassen und Schichten, aber auch zwischen Regionen und, dreißig Jahre nach dem Fall der Mauer, auch im Verhältnis zwischen Ost und West. Der soziale Zusammenhalt in Deutschland ist trotz immer noch guter wirtschaftlicher Lage buchstäblich brüchig geworden. Der Soziologe Steffen Mau beschreibt diese Brüchigkeit in einem lesenswerten Buch zur Bilanz des deutschen Einigungsprozesses prägnant: „Eine frakturierte Gesellschaft, so meine ich, verliert an Robustheit und Flexibilität, auch wenn oberflächlich alles in Ordnung scheint. Durch Frakturen können die Belastbarkeit, die Beweglichkeit und die Anpassungsfähigkeit eines gesellschaftlichen Gebildes noch über lange Zeiträume eingeschränkt bleiben. Das erklärt auch die erhebliche Unzufriedenheit, während es gleichzeitig viele positiv zu bewertende Entwicklungen gibt.“²

Das vorliegende Jahresgutachten belegt diese gleichzeitigen und gegenläufigen Tendenzen von

positiven Entwicklungen und der Zunahme von sozialen Defiziten und Disparitäten, wie sie längst für alle spürbar geworden sind. In seinem empirischen Teil hat das Gutachten beispielsweise gezeigt, dass nicht nur Arbeitslosigkeit Angst macht, sondern auch die für viele Menschen bestehende Perspektive, langfristig auf eine schlecht bezahlte prekäre Arbeit verwiesen zu sein. Aus der Armutsgefährdung kommen sie trotz Arbeit nicht heraus und werden im Alter nahezu zwangsläufig auf staatliche Unterstützung angewiesen sein.

Wie im empirischen Teil dargelegt wurde, sind annähernd ein Viertel der Beschäftigten in Deutschland im Niedriglohnbereich tätig. Wenn man darüber hinaus in Rechnung stellt, dass etwa neun Prozent der Bevölkerung auf Mindestsicherungsleistungen angewiesen sind, so wird klar, dass geringe Einkommen und damit die Drohung des sozialen Ausschlusses für einen großen Teil der Bevölkerung bereits gegenwärtig und für andere ein drohendes Schicksal ist.

In der Vergangenheit war es die Leistung der Sozialversicherungssysteme, den Menschen auch dann Sicherheit zu geben, wenn sie von Krankheit, Alter, Pflegebedürftigkeit oder Arbeitslosigkeit betroffen waren. Diese Zeiten sind vorbei. Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben aufgrund veränderter Erwerbsbiographien und gleichzeitig verschärfter Leistungsvoraussetzungen nur noch etwa ein Drittel der Arbeitslosen. Das gesunkene Rentenniveau führt in Kombination mit den gewachsenen Niedriglohnbereichen dazu, dass es auch bei fortdauernder sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung immer schwieriger wird, Ansprüche auf eine lebensstandardsichernde Rente zu erwerben. Auch die vor 25 Jahren beschlossene Pflegeversicherung, die von Anfang an nur als Teilleistungsversicherung ausgestaltet war, verhindert angesichts not-

wendig steigender Ausgaben immer weniger, durch Pflegebedürftigkeit arm zu werden. Eine Ausnahme stellt lediglich die Gesetzliche Krankenversicherung dar, obwohl sich ihr Schutz nicht auf alle Bürgerinnen und Bürger bezieht, weil sich ausschließlich die einkommensstärksten oder typischerweise besonders abgesicherten Berufsgruppen der Versicherungspflicht entziehen können. Die Rücknahme dieser Schutzversprechen hat dazu geführt, dass Unsicherheit und „Angst im neuen Wohlfahrtsstaat“³ wieder verbreitet sind.

Die anhaltende Scherenentwicklung bei den Einkommen wird auch durch die Vermögensverteilung nicht gemindert, im Gegenteil: Im Jahr 2017 besaß die vermögensärmste Hälfte der Bevölkerung lediglich drei Prozent der Vermögen. Da insbesondere viele Immobilien- und Aktienvermögen innerhalb weniger Jahre erheblich an Wert gewonnen haben, ohne dass diese leistungslos entstandenen Gewinne in relevanter Weise besteuert worden wären, hat sich die soziale Ungleichheit erheblich verstärkt. Frühere Steuern, die besonders einkommensstarke Personen betrafen, wurden erheblich abgesenkt oder gestrichen: Die Vermögensteuer wurde ausgesetzt, die Körperschafts-, Kapitalertrags- und Einkommensteuern wurden gesenkt, Gewerbesteuer- und Börsenumsatzsteuer gestrichen. Gewachsen sind die Belastungen privater Haushalte durch die so genannten indirekten Steuern, insbesondere die Umsatzsteuer. Diese wird von allen Haushalten bezahlt, auch von den ärmsten. Seit 1998 ist die Steuerbelastung der oberen 30 Prozent erheblich gesunken, die der „unteren“ 70 Prozent gestiegen. Neben der gewachsenen sozialen Ungleichheit hat diese Politik der Umverteilung von unten nach oben noch einen weiteren Preis: Die soziale Infrastruktur in Deutschland ist erheblich unterfinanziert, es fehlt an öffentlichen Investitionen in das Gemeinwohl.

Eine wesentliche staatliche Gestaltungsmöglichkeit, um soziale Ungleichheit zu reduzieren und

gleichzeitig die Gestaltungsmöglichkeiten des Sozialstaates auszubauen, blieb in den vergangenen Jahren weitgehend ungenutzt: die Erhöhung von Steuern. Aber wie steht es in anderen Bereichen um den staatlichen Gestaltungswillen zur Förderung des sozialen Zusammenhalts? Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik gibt es mit dem Teilhabe- und dem Qualifizierungschancengesetz gleich zwei Gesetze, die auf eine bessere Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen und die Vermeidung von Arbeitslosigkeit durch bessere Prävention abzielen. Bei beiden Gesetzen sind Licht und Schatten zu verzeichnen: Mit dem Teilhabechancengesetz können sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse für ansonsten vom Erwerbsleben ausgeschlossene Personen geschaffen und durch weitere Maßnahmen wie Coaching und Qualifizierung ergänzt werden. Ebenso wie die Verbesserung der Weiterbildungsmöglichkeiten für Beschäftigte, die mit dem Qualifizierungschancengesetz erreicht werden soll, werden damit ganz konkrete Maßnahmen geschaffen, die die soziale Kohäsion befördern.

Die Potenziale dieser Instrumente werden jedoch nur unzureichend genutzt, wie in diesem Gutachten dargelegt wird: Die Zugangsbedingungen für Arbeitslose sind zu restriktiv gestaltet, die Zahl der geförderten Plätze fällt hinter den Bedarf und die Erwartungen zurück. In der Familienpolitik sind die im Beobachtungszeitraum beschlossenen bzw. in Kraft getretenen Maßnahmen offenkundig unzureichend. Die Kindergelderhöhung ist minimal, bei Menschen im Grundsicherungsbezug kommt ohnehin nichts an, weil die Erhöhung vollständig mit der Grundsicherung verrechnet wird. An der Armut von Alleinerziehenden, Familien und der unverändert hohen Kinderarmut ändert sich so nichts.

In der Gesundheitspolitik sind insbesondere zwei im Untersuchungszeitraum wirksam gewordene Maßnahmen von Relevanz: Die durch den Paritätischen mehrfach geforderte Rückkehr zur paritätischen

tischen Finanzierung der Krankenversicherungsbeiträge durch Arbeitgeber und Versicherte und die erhebliche Reduzierung des Mindestbeitrags von Selbstständigen. Beides sind Maßnahmen, die den sozialen Zusammenhalt fördern. Auch bei der Förderung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen gab es mit der Einführung des Budgets für Arbeit Fortschritte, die jedoch auch hier nicht weit genug gehen, da die Maßnahmen auf bestimmte Gruppen beschränkt sind und nicht allen Menschen mit Behinderungen offen stehen.

Im Pflegebereich ist, wie dargelegt, ein Bündel von positiven Maßnahmen beschlossen worden. Die Finanzierung von 13.000 zusätzlichen Pflegekräften und die Fördermaßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Pflege, Familie und Beruf, sind begrüßenswert. Gerade unter dem Aspekt der Förderung von sozialer Infrastruktur zur Verbesserung des sozialen Zusammenhalts hätte der ambulante Bereich stärkere Aufmerksamkeit und Unterstützung erfahren müssen. Mit der Erhöhung der Beitragssätze zur Pflegeversicherung ist ein notwendiger, aber allein nicht ausreichender Schritt für eine bessere Finanzierung vollzogen worden. Weitere Erhöhungen sind unausweichlich, wenn Pflegebedürftigkeit nicht noch stärker zum Armutsrisiko werden soll. Auch das Risiko, im Alter arm zu sein, ist gewachsen. Mit dem Rentenleistungsverbesserungs- und -stabilisierungsgesetz hat der Gesetzgeber den Sinkflug des Rentenniveaus vorübergehend gestoppt. Das allein reicht jedoch nicht aus, wenn nicht nur weitere Armut vermieden, sondern auch bestehende Armut bekämpft werden soll.

Zu begrüßen sind die weiteren Leistungsausweitungen für Erwerbsgeminderte. Falsch und den sozialen Zusammenhalt ernsthaft gefährdend ist dagegen, dass die Verbesserungen nur für künftig Erwerbsgeminderte gelten, nicht für diejenigen, die bereits erwerbsgemindert in Rente sind. Sie sind dabei von ungerechten, weiter bestehenden Abschlüssen betroffen und werden damit noch

weiter abgehängt. Zu Recht fühlen sich Betroffene ungerecht behandelt und in ihrer Situation nicht anerkannt. Das führt zu Frustration und Protest. Hier sind dringende Nachbesserungen notwendig, um den sozialen Zusammenhalt zu stärken. Sozialpolitik muss künftig noch deutlich stärker inklusiv und auch integrativ wirken, wenn die Erosion des sozialen Zusammenhalts gestoppt und umgekehrt werden soll.

Für die geforderte „Politik des Zusammenhaltes“⁴ gibt es eine besonders starke Grundlage. Das Sozialstaatsprinzip gewährleistet die Kohäsion der Bundesrepublik und ist gegen soziale Polarisierung und Ungleichheit gerichtet. Es verpflichtet den Staat, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze zu sorgen, für die Herstellung erträglicher Lebensbedingungen für alle einzutreten und eine annähernd gleichmäßige Entwicklung des Gemeinwohls bei annähernd gleicher Verteilung der Lasten anzustreben. Die Produktion von sozialer Sicherheit als Fundament für eine Stärkung der sozialen Kohäsion bedarf, darauf verweisen alle aktuellen Befunde, sowohl einer Sicherung der materiellen Grundlagen, die die einzelnen zur Sicherung der soziokulturellen Teilhabe benötigen, als auch der Sicherung von sozialer Infrastruktur in der Fläche.

Was sind Anforderungen und Perspektiven für eine solche Politik des Zusammenhaltes?

Individuelle Leistungsansprüche

Das Grundgesetz gewährleistet nicht nur die sogenannten negativen Freiheiten, also die Freiheit von staatlichen Einschränkungen der Handlungsfreiheit, sondern auch positive Freiheiten. Die Berufsfreiheit etwa bliebe weitgehend folgenlos, wenn sie nicht auch das Recht verbürgen würde, einen der eigenen Fähigkeiten entsprechenden Beruf auch tatsächlich erlernen zu können, beispielsweise durch entsprechende Studienplätze

und Ausbildungsförderung. Erst solche Leistungen ermöglichen es, dass bestehende Rechte auch tatsächlich wahrgenommen und ausgeübt werden können.

Die höchsten deutschen Gerichte haben deshalb auch zu Recht anerkannt, dass alle Menschen in Deutschland einen individuellen Rechtsanspruch auf die Gewährleistung eines soziokulturellen Existenzminimums haben. Der Grundsatz der Menschenwürde und das Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes wirken hier zusammen. Diese grundlegenden Ansprüche reichen jedoch nicht aus, um Angst und Unsicherheit zu bekämpfen. Während das Schutzversprechen gerade der großen, kollektiven Sicherungssysteme lange Zeit nicht nur Sicherheit, sondern auch dynamisch wachsende Wohlfahrtsgewinne versprach, haben immer mehr Menschen Zweifel daran, ob dieses Leistungsversprechen in der „Gesellschaft der Singularitäten“ (Andreas Reckwitz) auch künftig noch eingelöst werden wird.

Die Politik hat seit Mitte der 1990er-Jahre selbst mit dazu beigetragen, diese Angst und Unsicherheit zu erhöhen, indem immer wieder Sachzwänge konstruiert wurden, nach denen sich bestimmte Leistungen angeblich nicht mehr finanzieren ließen, indem arbeitsmarktpolitisch die Förderung eines Niedriglohnsektors forciert und soziale Risiken bis hin zur Sicherung des Einkommens im Alter zunehmend individualisiert wurden. Auch die andauernde Überhöhung der Bedeutung der Digitalisierung und die vielfach beschworenen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt schüren Zukunftsängste und Statussorgen.

Die gewachsene Verunsicherung hat bis weit in die Mittelschichten Auswirkungen: „Tatsächlich entfaltet soziale Unsicherheit auch da Wirkungen, wo sie nicht persönlich erfahren wird.“⁵ Dies spielt Rechtsextremen in die Hände. Nach einer Analyse des DIW akquiriert „die AfD gegenwärtig ihre Anhänger/-innen insbesondere unter den Per-

sonen, die erklärten, sich große Sorgen um die wirtschaftliche Lage im Allgemeinen (elf Prozent), die eigene finanzielle Situation (zwölf Prozent) sowie die Themen Zuwanderung (zehn Prozent) und Kriminalität in Deutschland (acht Prozent) zu machen. Dies entspricht auch der aktuellen inhaltlichen Ausrichtung und der öffentlichen Rhetorik der AfD, die sich vor allem auch auf die Furcht vor sozialem Abstieg und vor den Folgen von Zuwanderung nach Deutschland bezieht“⁶.

Die bestehende Verunsicherung muss bekämpft werden. Dies erfordert eine neue Sicherheitspolitik, verstanden als Politik für soziale Sicherheit und Zusammenhalt. Neben dem Ausbau der sozialen Infrastruktur in der Fläche ist die Stärkung individueller sozialer Rechte ein wesentlicher Beitrag dazu. Soziale Sicherheit muss in allen biographischen Phasen gegeben und spürbar sein. Die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen müssen durch eine existenzsichernde Kindergrundsicherung abgedeckt werden. Dass Kinderarmut in einem reichen Land wie Deutschland noch immer so stark verbreitet ist, dass im Jahr 2018 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes mit 20,1 Prozent mehr als jedes fünfte Kind von Armut bedroht ist, ist in keiner Weise akzeptabel.

Für junge Menschen in Ausbildung und Studium sind ebenfalls höhere Leistungen vorzusehen. Zwar hat die Bundesregierung eine Erhöhung des BAföG-Grundbedarfs in zwei Schritten beschlossen - von 399 Euro auf zunächst 419 Euro im Jahr 2019 und dann auf 427 Euro im Jahr 2020. Das Deutsche Studentenwerk weist jedoch darauf hin, dass der BAföG-Grundbedarf aufgrund der gewachsenen Kosten der Studierenden tatsächlich auf 500 bis 550 Euro erhöht werden müsste.

Wer arbeitet, der soll nicht nur von seinem Einkommen leben können, sondern soll auch in der Lage sein, mit seinem Einkommen eine armutsfeste Rente im Alter zu erwerben. Die derzeitigen Löhne gewährleisten das nicht. Aus diesem Grund

sind die Tarifpartner aufgefordert, existenzsichernde Löhne zu vereinbaren. Alternativ ist ein Mindestlohn von über 12 Euro zu schaffen.

Wer arbeitslos wird, der muss seit den Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt befürchten, sofort oder nach kurzer Zeit auf die staatlichen Mindestsicherungsleistungen angewiesen zu sein. 2018 waren fast zwei Drittel der Arbeitslosen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, nur wenig mehr als ein Drittel erhielt Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Hier besteht dringender Handlungsbedarf. Die Arbeitslosenversicherung muss wieder zu einer echten Versicherung werden. Durch ein Mindestarbeitslosengeld soll gewährleistet werden, dass die Existenz der Versicherten während des Bezuges gesichert ist. Gleichzeitig soll die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes in Abhängigkeit vom Alter auf bis zu drei Jahre verlängert werden. Auf drei Jahre verlängert werden soll auch die sogenannte Rahmenfrist. Nur wer innerhalb der Rahmenfrist mindestens ein Jahr sozialversicherungspflichtig beschäftigt war, erwirbt Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung. Die derzeitige Rahmenfrist von zwei Jahren ist dafür häufig zu kurz. Wer langzeitarbeitslos ist und keine Aussichten auf einen regulären Arbeitsplatz hat, für den sollen freiwillige, aber sozialversicherungspflichtige und öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse zur Verfügung gestellt werden.

Bereits die genannten Maßnahmen würden wesentlich dazu beitragen, Angst und Unsicherheit zu reduzieren. Trotzdem wird es auch künftig Menschen geben, die auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind. Für diese Menschen müssen die Regelsätze deutlich höher bemessen werden. So wäre etwa der Regelbedarf von 424 auf mindestens 571 Euro anzuheben, zusätzlich zu den Kosten der angemessenen Wohnung und Heizung, den notwendigen Energiekosten und weiteren Leistungen bei besonderen einmaligen oder regelmäßig wiederkehrenden Bedarfen.

Die Grundsicherung war in ihrer Höhe und Ausgestaltung als eine Leistung in vorübergehenden Notlagen konzipiert. Für immer mehr ältere Menschen, die erwerbsgemindert sind oder deren Altersrente nicht zum Leben reicht, hat die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung jedoch inzwischen die Funktion einer lebenslänglichen Leistung eingenommen. Dazu ist sie aber viel zu niedrig, zumal diese Menschen in der Regel kaum hinzuverdienen können und ihre Ersparnisse bald aufgebraucht sind. Aus diesem Grund ist zweierlei notwendig: Ebenso wie in der Arbeitslosenversicherung muss auch die Rente in der Rentenversicherung ab einer bestimmten Zahl an Beitragsjahren so bemessen sein, dass sie zuverlässig vor Armut schützt. Wir brauchen deshalb eine Mindestrente in der Rentenversicherung. Und wir brauchen bessere Leistungen in der Grundsicherung im Alter. Diese muss um mindestens 10 Prozent höher ausfallen als die erhöhten Regelsätze.

Diese und weitere Maßnahmen sind notwendig, um den Menschen neue Sicherheit zu geben und wirksam dazu beizutragen, soziale Ungleichheit zu verringern und den sozialen Zusammenhalt zu stärken. Aber auch das reicht nicht aus.

Notwendige Grundlagen: Soziale Infrastruktur

Allzu häufig fehlt es vor Ort auch an grundlegender sozialer Infrastruktur, um Ansprüche einzulösen. Der Anspruch auf Pflegeleistungen etwa setzt voraus, dass es auch Einrichtungen und Dienste gibt, in denen dieser Anspruch eingelöst werden kann. Das ist längst nicht überall der Fall. Schon heute fehlt es in vielen Regionen an erreichbaren Ärzten und Krankenhäusern, an nahe gelegenen Schulen oder leistungsfähigem Nahverkehr. Bis 1994 war der Bund noch durch die Verfassung aufgefordert, auf „einheitliche Lebensverhältnisse“ in ganz Deutschland hinzuwirken. Seitdem ist dieses Ziel abgeschwächt worden, gefordert sind nur noch

„gleichwertige“ Lebensverhältnisse⁷. Aber auch davon sind wir noch entfernt.

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse kann überhaupt nur gesichert werden, wenn die soziale, gesundheitliche und pflegerische Versorgung in der Fläche gewährleistet wird. Derzeit bestätigt auch der im Juli 2019 von drei Bundesministerien gemeinsam herausgegebene Plan für Deutschland, dass „gleichwertige Lebensverhältnisse nicht gegeben“⁸ sind. Das gilt gerade für lebenswichtige Einrichtungen der sozialen und gesundheitlichen Infrastruktur. Während etwa in dem Fünftel Deutschlands mit der besten Krankenhausversorgung im Schnitt in 7,2 Kilometern ein Krankenhaus zu erreichen ist, sind es in dem Fünftel Deutschlands mit der schlechtesten Erreichbarkeit 32,4 Kilometer. Bezieht man den Vergleich auf Lebensmittelläden, so liegen die Pole bei 1,3 Kilometern bei dem Fünftel mit den kürzesten Wegen und 8,2 Kilometern bei dem Bevölkerungsfünftel mit den längsten Wegen. Die Arbeitslosenquote differiert in dem Fünftel Deutschlands mit der geringsten Quote mit 1,8 Prozent und dem mit der höchsten Quote von 8,4 Prozent um fast das Fünffache. Während in dem Fünftel Deutschlands mit den wenigsten Personen in sogenannten Bedarfsgemeinschaften nur 2,5 Prozent auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind, sind es bei dem entgegengesetzten Fünftel der Bevölkerung genau fünfmal so viele Personen, insgesamt 12,5 Prozent.

Soziale Probleme und Defizite in der öffentlichen Infrastruktur haben häufig den Effekt, sich gegenseitig zu verstärken. Es gilt deshalb, das Entstehen solcher Teufelskreise zu verhindern und, so sie schon bestehen, zu durchbrechen.

Die Schaffung von sozialer Infrastruktur ist zudem ein besonders geeignetes Instrument dazu, denn sie leistet zweierlei: Sie schafft sozialversicherungspflichtige Beschäftigung durch qualifizierte Arbeitsplätze in wachstumsstarken Bereichen,

und sie sichert elementare Teilhabemöglichkeiten für die Bevölkerung. Im „Plan für Deutschland“ heißt es deshalb zu Recht: „Angebote der sozialen Daseinsvorsorge und Teilhabemöglichkeiten der Menschen vor Ort entscheiden über die Lebensqualität und sind für Kommunen wichtige Standortfaktoren. Eine hohe Bedeutung haben beispielsweise Arztpraxen, Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen, Kindergärten, Schulen, Bibliotheken, Kultureinrichtungen, Dorfgemeinschaftshäuser, Sport- und Spielplätze sowie Einkaufsmöglichkeiten. Dabei besteht ein Bedarf nach differenzierten Angeboten für alle Lebensphasen.“⁹

Alle diese Angebote sichern die notwendige Grundversorgung der Menschen. Weil elementare Bedarfe dadurch befriedigt werden, spricht man hier von Angeboten der Bedarfswirtschaft oder der Fundamental-Ökonomie. Es sind Bereiche, die „umso mehr zum gesellschaftlichen Wohlstand beitragen, je weniger sie nach kapitalistischen Prinzipien organisiert sind“¹⁰. Zu dieser sozialen Infrastruktur zählen alle die Einrichtungen, die „gewährleisten, dass wichtige Grundbedürfnisse allen Menschen in rechtsverbindlich abgesicherter Weise kostenlos oder kostengünstig zur Verfügung stehen“¹¹.

Bei der Wohnraumversorgung hat sich in den vergangenen Jahren besonders deutlich gezeigt, dass eine an möglichst hohen Gewinnen orientierte Wirtschaft eine Wirtschaft ist, die gerade nicht dazu dient, die Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen. Soll die Wirtschaft tatsächlich dem Menschen dienen, dann brauchen wir andere Formen des Wirtschaftens, um die notwendige soziale Infrastruktur bereitzustellen. Noch zielgenauer und bedarfsorientierter als der Staat kann dies im Bereich der Sozial-, Gesundheits-, Pflege- und Erziehungsleistungen durch gemeinnützige Unternehmen und im Einzelfall auch durch genossenschaftliche Organisationsformen erreicht werden.

In soziale Infrastruktur investieren!

Jugendzentren, Selbsthilfekontaktstellen, Stadtteil- und Dorfzentren, Altenclubs, Teestuben, Mutter-Kind-Zentren, Freiwilligenagenturen, psychosoziale Kontakt- und Beratungsstellen sowie Bürgerbüros sind Kristallisationskerne für freiwilliges soziales Engagement. Sie bieten Menschen Möglichkeiten der Teilhabe und des Engagements. Oft sind das ganz simple Dinge, ein Mindestmaß an Infrastruktur oder die Möglichkeit, einen Versammlungsraum zu nutzen. Die Kosten sind gering, der Nutzen ist erheblich. Und dennoch: Gewürdigt werden diese „systemrelevanten“ Institutionen zu wenig. Wenn es um Kürzungen geht, stehen solche „freiwilligen Leistungen“ stets oben auf der Liste der möglichen Einsparungen. Das muss sich ändern. Das Arbeiten an der (Weiter-)Entwicklung des sozialen Zusammenhalts ist unerlässlich. Dazu müssen die Initiativen, die den gesellschaftlichen Fliehkräften entgegenwirken, viel stärker aktiv unterstützt und gefördert werden.

Völlig unterschiedlich ausgestaltet sind die Bedingungen, unter denen Kinder und Jugendliche an schulischen oder außerschulischen Bildungs-, Kultur und Sportangeboten teilhaben können. Zwar gibt es für Kinder aus einkommensarmen Familien einen Anspruch auf Bildungs- und Teilhabeleistungen. Er wird regional jedoch ganz unterschiedlich gehandhabt und ist darüber hinaus ohnehin davon abhängig, dass es vor Ort entsprechende Angebote gibt. Fehlt es an diesen Angeboten, läuft der Anspruch vollständig ins Leere. Die Förderung von Angeboten der Bildung und Teilhabe muss deshalb durch die Einführung eines Rechtsanspruchs auf diese Leistungen in § 11 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes¹² abgesichert werden.

Die Möglichkeit zur Teilhabe an Erwerbsarbeit ist ein grundlegendes Menschenrecht. Um auch denjenigen das Einlösen dieses Anspruchs zu ermöglichen, die bereits langjährig erwerbslos sind,

braucht es eine unterstützende Infrastruktur vor Ort. Gemeinnützige Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen der Wohlfahrtsverbände können dazu einen wesentlichen Beitrag leisten. Schon jetzt gibt es in diesem Bereich bundesweit etwa 500 Unternehmen, die jahrelange Erfahrung in der Förderung und Arbeitsmarktintegration langzeitarbeitsloser Menschen haben. Die Unternehmen benötigen dafür jedoch eine angemessene Unterstützung, um eine kontinuierliche Förderung in guter Qualität leisten zu können. So bedarf es einer gezielten Investitionskostenförderung für die Schaffung von Arbeitsplätzen und einer rechtlichen Verankerung dieser Sozialunternehmen im Recht der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Vorbild können dabei die bestehenden Regelungen für Integrationsbetriebe gemäß § 132 SGB IX sein.¹³

Notwendig ist auch, die Beratungsinfrastruktur flächendeckend auszubauen, etwa in der sozialen Schuldnerberatung. In Deutschland sind fast 7 Millionen Menschen über 18 Jahren überschuldet. Sie brauchen Unterstützung und Beratung, die sie jedoch häufig nur gegen Entgelt oder nach mehrwöchigen Wartezeiten erhalten. Soziale Schuldnerberatung begleitet und stabilisiert Menschen, die überschuldet sind, und unterstützt sie bei der Abtragung. Auch für diese Leistung muss ein Rechtsanspruch eingeführt werden.

Zur Beseitigung des drohenden Pflegenotstands bedarf es eines Gesamtkonzeptes, das unter anderem konkrete Maßnahmen zur mittelfristigen Gewinnung von mindestens 100.000 zusätzlichen Pflegekräften benennen muss. Um die Pflegeinfrastruktur in der Fläche zusätzlich zu sichern, bedarf es darüber hinaus der Übernahme der Investitionskosten der Einrichtungen durch die Länder. Um eine Überlastung von Betroffenen und Angehörigen zu vermeiden, sollte einheitlich bestimmt werden, dass die Pflegeversicherung grundsätzlich 85 Prozent aller pflegebedingten Kosten übernimmt.

Schließlich bedarf es des Aufbaus bzw. der Sicherung von Begegnungsstätten vor Ort. Nachbarschaftshäuser, Bürgerzentren, Dorf- und Stadteilläden sind Orte der gemeinsamen Aktivität, des Austauschs und der Teilhabe. Sie bieten die sowohl für die Selbstorganisation als auch für lebensweltlich orientierte und vernetzte Hilfen unerlässlichen Plattformen und sind gleichzeitig Orte des ehrenamtlichen Engagements.

Im vergangenen Jahr starb der ehemalige Bundesverfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde, der einen berühmten, in Reden immer wieder bemühtes Zitat hinterlassen hat: „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann“¹⁴. Zu diesen Voraussetzungen zählt auch der soziale Zusammenhalt. In ihn zu investieren und gerade gemeinnützigen Strukturen Vorrang vor gewinnorientierten Trägern einzuräumen, ist dringend notwendig, wenn wir die Fähigkeit zurückgewinnen wollen, die Zukunft aktiv zu gestalten und den sozialen Zusammenhalt nachhaltig zu stärken.

6. Anmerkungen

1. Einleitung

1. Giffey/Klößner/Seehofer (2019), S. 118.
2. Vgl. Bertelsmann Stiftung (2013, 2017). Auf der Grundlage von Befragungen bemüht sich die Bertelsmann Stiftung mit ihrem „Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt“ ebenfalls seit mehreren Jahren intensiv um Bestandsaufnahmen des sozialen Zusammenhalts im internationalen Vergleich.
3. Europarat (2010), S. 2.
4. Europarat (2010), S. 2.
5. Vgl. Holm, Andrej/Lebuhn, Henrik/Junker, Stephan/Neitzel, Kevin (2018): Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten. Working Paper der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 63, April 2018.
6. Vgl. Geis, Wido (2018): Kinderbetreuung: Es fehlen immer noch fast 300.000 U3-Plätze
7. Vgl. Wuestpartner (2018): Pflegeheim-Atlas Deutschland. O.O.
8. Deutscher Bundestag 2018: Unbesetzte Stellen in der Alten- und Krankenpflege. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kordula Schulz-Asche, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Bundestagsdrucksache 19/1803 vom 23.04.2018.
9. § 2 Abs. 3 Raumordnungsgesetz (ROG).
10. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2017: Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern. Bonn, S. 7.
11. Friedrichsen, Jana/Schmacker, Renke (2019): Die Angst vor Stigmatisierung hindert Menschen daran, Transferleistungen in Anspruch zu nehmen. In: DIW-Wochenbericht Nr. 26/2019. Berlin.
12. Grabka, Markus M./Goebel, Jan/Liebig, Stefan (2019): Wiederanstieg der Einkommensungleichheit - aber auch deutlich steigende Realeinkommen. In: DIW-Wochenbericht Nr. 19/2019. Berlin.
13. Seyda, Susanne: Öffentliche Weiterbildungsförderung stark gestiegen. IW-Kurzbericht 42/2019. Köln.
14. Hofmann, Tina/Schabram, Greta/Rock, Joachim (2018): Kaum Bildungsaufstieg aus Arbeitslosigkeit - zur Fort- und Weiterbildung in der Arbeitsförderung. Kurzexpertise Nr. 2/2018 der Paritätischen Forschungsstelle. Berlin.
15. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2019): Gesamtstatistik 2016. Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege. Berlin.
16. Vgl. Scheuplein, Christoph (2019): Private Equity Monitor 2018. Düsseldorf, S. 32.

2. Methodische und konzeptionelle Vorbemerkungen

1. Deutscher Bundestag (2013), S. 213.
2. Vgl. der Begründung dieses Ansatzes insbesondere: Becker, Irene (2017): Kritik am Konzept relativer Armut - berechtigt oder irreführend? In: WSI-Mitteilungen 2/2017, S. 98 - 107; auch: Arbeitskreis Armutsforschung (2017): Erklärung zum Armutsbegriff. In: Soziale Sicherheit 4/2017, S. 151 - 155.
3. Hauser (2009) weist darauf hin, dass die in der modifizierten OECD-Skala enthaltenen Faktoren für Kinder nicht mit den institutionellen Regelungen in Deutschland übereinstimmen, wo Kinder ein größeres Gewicht erhalten.
4. Wörtlich: „Die Gewichtung wurde von der OECD willkürlich wie folgt festgelegt ...“. Vgl. www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialberichterstattung/Glossar/OECDskala.html?view=getColorboxEntry, Stand: 20.08.2019.
5. Vgl. Garbuszus, Jan Marvin, u. a. (2017): Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien entwickelt? Ein neues Messkonzept, Bertelmann: Gütersloh. Die Studie bestätigt damit Vermutungen, die auch in früheren Ausgaben des Paritätischen Jahresgutachtens formuliert wurden.
6. Zur Kritik vgl. Strengmann-Kuhn (1999): Armutsanalysen mit dem Mikrozensus.
7. Vgl. Götte, Sebastian (2015): Wahrnehmung von Armut und Reichtum in Deutschland. Ergebnisse der repräsentativen Bevölkerungsumfrage „ARB-Survey 2015“, apromixa, S. 32.
8. Hübinger, Werner (1996): Prekärer Wohlstand. Freiburg.

3. Empirischer Teil

1. Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2019: Anstieg der Erwerbstätigkeit setzt sich fort. Pressemitteilung Nr. 001 vom 2. Januar 2019. Wiesbaden.
2. Vgl. Fuchs, Johan, u. a. (2017): Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060: Arbeitskräfteangebot sinkt auch bei hoher Zuwanderung. IAB Kurzbericht 06/2017. Nürnberg.
3. Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Anfrage der Abgeordnete Susanne Ferschl MdB, Berlin, den 7. Mai 2018.
4. Vgl. FN 3.
5. Vgl. Burauel, Patrick, u. a. (2017): Mindestlohn noch längst nicht für alle. Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter. In: DIW Wochenbericht 49/2017, S. 1109 - 1123.
6. Grabka, Markus M./Schröder, Carsten (2019): Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bisher angenommen. DIW Wochenbericht Nr. 14/2019. Berlin.

7. Vgl. FN 6. Zum Niedriglohn vgl. auch Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2017): Niedriglohnbeschäftigung 2015 - bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung, IAQ Report 06/2017; Eurostat 2016: Verdienststrukturerhebung : Jeder sechste Arbeitnehmer in der Europäischen Union ist Niedriglohneempfänger. Pressemitteilung Nr. 246/2016 vom 8. Dezember 2016.
8. Grabka, Markus M./Schröder, Carsten (2019): Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bisher angenommen. DIW Wochenbericht Nr. 14/2019. Berlin.
9. Vgl. Grabka/Schröder (2019), S. 252 ff.
10. Daten zu Umfang und Entwicklung von befristeter Beschäftigung finden sich beim Statistischen Bundesamt auf der Grundlage des Mikrozensus (Genesis-Online Datenbank, Tabelle 12211-0010). Hier wird die Anzahl der befristet Beschäftigten mit 4,79 Mio. in 2017 angegeben, das entspricht einem Rückgang um etwa 0,7 Mio. innerhalb des vorangehenden Jahres. Bei Definitionen und Bezügen von atypischer Beschäftigung weichen das Statistische Bundesamt und die Bundesagentur für Arbeit voneinander ab. Die Daten sind daher nicht unmittelbar vergleichbar.
11. Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2018: Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Tabelle 6.7.
12. Rechtsgrundlage ist die Verordnung (EG) Nr. 1177/2003 des Europäischen Parlamentes und des Rates in Verbindung mit dem Bundesstatistikgesetz.
13. European Union Statistics on Income and Living Conditions
14. In Deutschland werden die Daten unter der Bezeichnung „Leben in Europa“ vom Statistischen Bundesamt erhoben und im jährlichen Rhythmus veröffentlicht.
15. 1. Finanzielles Problem, die Miete oder Versorgungsleistungen rechtzeitig zu bezahlen; 2. Finanzielles Problem, die Wohnung angemessen heizen zu können; 3. Finanzielles Problem, unerwartete Ausgaben in einer bestimmten Höhe aus eigenen finanziellen Mitteln bestreiten zu können; 4. Finanzielles Problem, jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder eine gleichwertige vegetarische Mahlzeit einnehmen zu können; 5. Finanzielles Problem, jährlich eine Woche Urlaub anders als zu Hause zu verbringen; 6. Fehlen eines PKW im Haushalt aus finanziellen Gründen; 7. Fehlen einer Waschmaschine im Haushalt aus finanziellen Gründen; 8. Fehlen eines Farbfernsehgeräts im Haushalt aus finanziellen Gründen; 9. Fehlen eines Telefons im Haushalt aus finanziellen Gründen.
16. BVerfG 1 BvL 10/12 vom 23. Juli 2014, 121.

17. Vgl. Becker, Irene (2015): Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundversicherungsniveau. Arbeitspapier 309 der Hans Böckler Stiftung, S. 10, mit weiteren Nachweisen; vgl. Harnisch, Michelle (2019): Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany. DIW Discussion Paper. Berlin.
18. Vgl. Deutsche Bundesbank (2019): Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland. Ergebnisse der Vermögensbefragung 2017. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank. April 2019.

4. Gesetzgeberische Maßnahmen im Berichtszeitraum

1. Deutscher Bundestag: Drucksache 19/4725 vom 04.10.2018.
2. Vgl. Der Paritätische Gesamtverband (Hg.) (2018): Kaum Bildungsaufstieg aus Arbeitslosigkeit - zur Fort- und Weiterbildung in der Arbeitsförderung. Kurzexpertise Nr. 2/2018.
3. Vgl. Deutscher Bundestag (2018): Überschuldung nach Verlust der Krankenversicherung durch Hartz IV-Sanktionen oder Herausfallen aus den sozialen Sicherungssystemen insbesondere bei obdachlosen Jugendlichen. Unter: www.bit.ly/Beitragsschulden, letzter Zugriff 17. Mai 2019.
4. Rehadat ist ein zentrales unabhängiges Informationsangebot zur beruflichen Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderung. Vgl. Website REHADAT: www.rehadat-adressen.de/de/arbeit-beschaeftigung/anderer-leistungsanbieter-nach-dem-bthg/index.html?connectdb=kontaktadressen_result&infobox=%2Finfobox1.html&serviceCounter=1&wsdb=ADR&art=anderer%20Anbieter&Titell=Andere%20Leistungsanbieter.
5. Vgl. Website REHADAT: www.rehadat-adressen.de/de/arbeit-beschaeftigung/zuverdienst-und-beschaeftigungsangebote/index.html?connectdb=kontaktadressen_result&infobox=%2Finfobox1.html&serviceCounter=1&wsdb=ADR&Titell=Alle%20Adressen%20zum%20Thema%20Zuverdienst-%20und%20Besch%C3%A4ftigungsangebote&art=%22Zuverdienst-%20und%20Besch%C3%A4ftigungsangebote%22
6. Vgl. Website BAG WfbM: www.bagwfbm.de/page/25
7. Vgl. Statistisches Bundesamt (2019): Pflegestatistik - Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung – Deutschlandergebnisse 2017: www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Pflege/_inhalt.html (Zugriff 20.5.2019)
8. Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019). Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich, Nürnberg.
9. Siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion DIE LINKE / BT-Drs.18/5803.

10. Vgl. BARMER-GEK (2012): BARMER-GEK Pflegereport 2012.
11. Vgl. Vdek (2019): vdek-Basisdaten des Gesundheitswesens 2018/19, S. 56.
12. Vgl. Vdek (2019): vdek-Basisdaten des Gesundheitswesens 2018/19, S. 56.
13. Vgl. Deutscher Bundestag: Drucksache 19/1572 (09.04.2018), S. 5.
14. Vgl. Rothgang, Heinz (2017): Beitragssatzeffekte und Verteilungswirkungen der Einführung einer „solidarischen Gesundheits- und Pflegeversicherung, Bremen.
15. Vgl. Leopold, David (2017): Medizinische Behandlungspflege. Erhebung des Bedarfs beim Übergang in die stationäre Altenpflege. Forschungsbericht des Verbandes der Katholischen Altenhilfe Deutschland (VKAD).
16. Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund (2017): Rentenversicherung in Zahlen; Statistisches Bundesamt.
17. Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund (2017): Rentenversicherung in Zahlen.
18. Deutsche Rentenversicherung (2019): Rentenversicherung in Zahlen 2019. S. 71.- Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2015.
19. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Alterssicherung in Deutschland (ASID 2015). Endbericht, S. 54.
20. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Rentenversicherungsbericht 2017, S. 38.
21. Vgl. Steffen, Johannes (2018): Mini- und Midi-Jobs im Koalitionsvertrag. www.Portal-Sozialpolitik.de, 19. Februar 2018.
22. CDU/CSU/SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvereinbarung. Berlin.
23. Vgl. Brücker, Herbert (2017): Familiennachzug - 150.000 bis 180.000 Ehepartner und Kinder von Geflüchteten mit Schutzstatus leben im Ausland. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung. Unter: <https://www.iab-forum.de/familiennachzug-150-000-bis-180-000-ehепartner-und-kinder-von-gefluechteten-mit-schutzstatus-leben-im-ausland/>, letzter Zugriff am 15.07.2019.
24. Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asyl in Zahlen 4/2019.
25. Vgl. Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 19/100 (vom 15.05.2019), Antwort der Bundesregierung auf Frage 39.
26. Vgl. Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 19/82 (vom 20.02.2019), Antwort der Bundesregierung auf Frage 10.

5. Fazit und Schlussbemerkung

1. Der Vergleich wurde durch den britischen Publizisten David Goodhart geprägt. Vgl. Goodhart, David (2017): *The Road to Somewhere. The Populist Revolt and the Future of Politics*. London.
2. Mau, Steffen (2019): *Lütten Klein. Leben in der ostdeutschen Transformationsgesellschaft*. Berlin, S. 14.
3. Vgl. Betzelt, Sigrid/Bode, Ingo (Hrsg.) (2018): *Angst im neuen Wohlfahrtsstaat*. Baden-Baden.
4. Kersten, Jens/Neu, Claudia/Vogel, Berthold (2019): *Politik des Zusammenhalts. Über Demokratie und Bürokratie*. Hamburg, S. 17.
5. Betzelt, Sigrid/Schmidt, Tanja (2018): *Konstellationen der Angst*. In: Betzelt, Sigrid/Bode, Ingo (Hrsg.) (2018): *Angst im Wohlfahrtsstaat*. Baden-Baden, S. 158.
6. Kroh, Martin/Fetz, Karolina (2016): *Das Profil der AfD-AnhängerInnen hat sich seit Gründung der Partei deutlich verändert*. In: *DIW-Wochenbericht Nr. 34/2016*, S. 718.
7. Die Formel von der „Einheitlichkeit“ der Lebensverhältnisse findet sich jedoch weiter in Artikel 106 Abs. 3 GG, in dem es um Grundsätze zur Festsetzung der Umsatzsteuer geht.
8. Giffey, Franziska/Klößner, Julia/Seehofer, Horst (2019): *Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall*. Hrsg. vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin, S. 10. Die zitierten Zahlen sind ebenfalls der Passage entnommen.
9. Ebd., S. 12.
10. Streeck, Wolfgang (2019): *Vorwort zu: Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik*. Berlin.
11. Hirsch, Joachim/Brüchert, Oliver /Krampe, Eva-Maria (2013): *Sozialpolitik anders gedacht: Soziale Infrastruktur*. Hamburg, S. 12.
12. *Weiterführend: Der Paritätische* (Hrsg.) (2016): *Kinder verdienen mehr. Paritätisches Konzept zur Bildungs- und Entwicklungsförderung junger Menschen*. Berlin.
13. *Weiterführend: Der Paritätische* (Hrsg.) (2015): *Das Potential der Sozialunternehmen ausschöpfen und Langzeitarbeitslosigkeit abbauen*. Berlin.; ders. (Hrsg.) (2017): *Mut zur Korrektur. Ein arbeitsmarktpolitischer Auftrag*. Berlin.
14. Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1967): *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation*. In: ders. (1991): *Recht, Staat, Freiheit*. S. 112.

7. Tabellen und Abbildungen

7.1 Tabellen

	Seite
Tabelle 1: Entwicklung der Erwerbstätigkeit 2011 - 2018 (Erwerbstätige in 1.000)	14
Tabelle 2: Arbeitsvolumen Erwerbstätiger 2011 - 2018	15
Tabelle 3: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 2010 - 2018	16
Tabelle 4: Atypische Beschäftigungsverhältnisse 2011 - 2018	18
Tabelle 5: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung 2010 - 2018	19
Tabelle 6: Armutsquote in Prozent 2006 - 2018	22
Tabelle 7: Von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffene Bevölkerung 2008 - 2017	23
Tabelle 8: Beziehende von Grundsicherungsleistungen 2010 - 2017	24
Tabelle 9: Beziehende von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2006 - 2018	26
Tabelle 10: Private Schulden 2010 - 2018	27

7.2 Diagramme

	Seite
Diagramm 1: Bevölkerungsentwicklung und Erwerbstätigkeit	16
Diagramm 2: Leiharbeit und geringfügige Beschäftigung im Nebenerwerb	19
Diagramm 3: Beschäftigungsentwicklung, Armuts- und Arbeitslosenquote	22

8. Internetquellen und nützliche Links

- Aktuelle Sozialpolitik:
<http://aktuelle-sozialpolitik.blogspot.de/>
- Sozialpolitik aktuell:
<http://www.sozialpolitik-aktuell.de/>
- Portal Sozialpolitik:
<http://www.portal-sozialpolitik.de/>

- Bundesagentur für Arbeit:
<http://statistik.arbeitsagentur.de>
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB):
<http://www.iab.de>

- Creditreform:
<https://www.creditreform.de/aktuelles/wirtschaftsforschung/schuldneratlas-deutschland>
- Deutsche Bundesbank, „Projekt Private Haushalte und ihre Finanzen“:
www.bundesbank.de/phf
- Sozio-oekonomisches Panel (SOEP):
<http://www.diw.de/de/soep>
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder:
<http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/>
- Statistisches Bundesamt:
<https://www.destatis.de/>



Oranienburger Str. 13-14
10178 Berlin
Tel. 030-2 46 36-0
Fax 030-2 46 36-110

www.paritaet.org
info@paritaet.org

