

Brücken bauen: Potenziale des Sozialen



Paritätisches Jahresgutachten 2018

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
– Gesamtverband e. V.
Oranienburger Str. 13 - 14
10178 Berlin
Telefon 030 24636-0
Telefax 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:
Dr. Andreas Aust
Daniel Frühauf
Tina Hofmann
Harald Löhlein
Greta Schabram

Titelfoto: Adobe Stock

Berlin, August 2018

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Methodische Vorbemerkungen und konzeptionelle Grundlegung	9
3. Empirischer Teil	16
3.1 Arbeit und Arbeitslosigkeit	16
3.2 Einkommensarmut	24
3.3 Mindestsicherungsleistungen	25
3.4 Überschuldung	29
3.5 Vermögensentwicklung	29
4. Gesetzgeberische Maßnahmen im Berichtszeitraum	31
4.1 Armut und Grundsicherung	31
4.2 Teilhabe	33
4.3 Pflege	37
4.4 Alterssicherung	40
4.5 Migration und Asyl	47
5. Fazit und Schlussbemerkung	51
6. Anmerkungen	61
7. Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	67
8. Internetquellen und nützliche Links	68

1. Einleitung

Seit 2014 legt der Paritätische jährlich eine empirisch fundierte Bestandsaufnahme zum sozialen Zusammenhalt vor. Neben empirischen Daten zur sozialen Entwicklung wird dabei regelmäßig auch die gesellschaftspolitisch relevante Gesetzgebung analysiert, verbunden mit konkreten Empfehlungen für eine Stärkung der sozialen Kohäsion. Als das erste Jahresgutachten unter dem Titel „Das Soziale - in der Krise?“ erarbeitet wurde, schien die wirtschaftliche Lage in Deutschland denkbar gut. Als einziges Land der Euro-Zone hatte die Bundesrepublik einen Überschuss in den öffentlichen Finanzen erzielt. Neue Sozialleistungen wie das Betreuungsgeld oder der fast schon wieder vergessene „Pfleger-Bahr“ waren gerade neu eingeführt, weitere Sozialleistungen wie die „Rente ab 63“ bereits konkret geplant.

Der Paritätische hat seinerzeit davor gewarnt, vom wirtschaftlichen Erfolg auf eine Verbesserung der sozialen Lage zu schließen. Im Fazit des damaligen Jahresberichtes heißt es: *„Die soziale Spreizung hat zugenommen, Armut hat sich verfestigt, Arbeitslosigkeit stagniert auf hohem Niveau, das betrifft insbesondere auch Langzeitarbeitslose. Auch unter den Erwerbstätigen ist eine Scherenentwicklung festzustellen, bei der der Anteil von sogenannten Normalarbeitsverhältnissen abnimmt. Auch die Spreizung der Vermögen nimmt zu. Gesellschaftliche Teilhabe wird für immer mehr Menschen immer weniger möglich. Die soziale Kohäsion nimmt ab.“*¹

Diese Analyse stieß vielerorts auf Unverständnis. Dem Verband wurde nicht nur Schwarzmalerei, sondern auch die Dramatisierung von sozialen Problemen vorgeworfen. Jetzt, also vier Jahre später, haben sich die Prognosen des Paritätischen bestätigt: Der soziale Zusammenhalt hat sich in den vergangenen Jahren erheblich verringert. Immer mehr Menschen befürchten, infolge von Globalisierung und Digitalisierung sozial und

kulturell ausgegrenzt zu werden. Dazu kommt, dass die soziale Ungleichheit sich verfestigt und die geografische Spaltung zwischen boomenden und abgehängten Regionen zunimmt. Die auf die Konservierung der sozialen Verhältnisse zielende Partei Alternative für Deutschland (AfD) erhält bei den Wahlen immer mehr Zustimmung, obwohl sie Ausgrenzung propagiert und offensiv gegen Minderheiten polemisiert.

Die lange ignorierte Warnung vor den Folgen der wachsenden sozialen Spaltung wird inzwischen, nach einer Reihe von Wahlerfolgen rechtspopulistischer und rechtsextremer Parteien in der ganzen Welt, auch in Deutschland ernst genommen. Die soziale Kohäsion ist – spät, aber hoffentlich nicht zu spät – wieder auf die politische Agenda gerückt, worauf bereits der Titel des im März 2018 von CDU, CSU und SPD unterzeichneten Koalitionsvertrages – „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“ – hinweist. Parallel hat das Bundesministerium des Inneren, zu dessen zentralen Aufgaben die Sicherung der staatlichen und föderalen Ordnung zählt, in seinem neuen Arbeitsbereich „Heimat“ die Unterabteilungen „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ und „Gesellschaftlicher Zusammenhalt“ eingerichtet.

Der Bundestag wiederum hat Mittel zur Gründung eines „Instituts für gesellschaftlichen Zusammenhalt“ bereitgestellt. Das mit der Umsetzung betraute Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert die Erforschung der Ursachen und die Erarbeitung praktikabler Gegenmaßnahmen mit jährlich 10 Millionen Euro. Damit soll ein Verbundsystem aus bis zu 10 speziell profilierten wissenschaftlichen Instituten geschaffen werden. In den entsprechenden Förderrichtlinien werden als aktuelle Krisensymptome unter anderem genannt: „Auflösung traditioneller Milieus“;

„Entkopplung zwischen Eliten und sogenannten „sozialen Verlierern“, „Desintegrationsprozesse, eine generell zunehmende Verunsicherung“ und anderes mehr.

Die Gründe dafür sind zahlreich. Die gewachsenen Einkommensdifferenzen, wie sie auch im Armut- und Reichtumsbericht der Bundesregierung konstatiert werden, zählen uneingeschränkt dazu: *„Die starke Zunahme der Ungleichheit der Markteinkommen zu Beginn der 2000er-Jahre ist auch eine Folge der Ausdifferenzierung der Lohnarbeit: Niedriglohnbeschäftigung, nachlassende Tarifbindung und die Zunahme atypischer Beschäftigung haben zu einer stärkeren Spreizung der Erwerbseinkommen beigetragen. Bis in die Einkommensmitte hat es Reallohnverluste gegeben.“*²

Auch das Wachstum atypischer Beschäftigungsverhältnisse, das in den Jahresgutachten des Paritätischen schon in der Vergangenheit beschrieben wurde, trägt zur Verunsicherung bei. Wer neu eingestellt wird, erhält heute nur in 44 Prozent der Fälle einen unbefristeten Vertrag. Entgegen der ursprünglichen Erwartungen hat die Ausweitung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse nicht dazu geführt, Brücken hin zu guter und sicherer Arbeit zu schaffen. Vielmehr wurde dadurch in Deutschland der größte Niedriglohnsektor Westeuropas geschaffen.³ Allein 1,2 Millionen Menschen müssen zusätzlich zum Erwerbseinkommen aufstockende ALG II-Leistungen beziehen, die damit nicht nur eine „Grundsicherung für Arbeitsuchende“, sondern eben auch für Arbeitende geworden ist.

Ist diese Ausgangslage bereits von Unsicherheit gekennzeichnet, werden von Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Medien heute verstärkt weitere Risiken für Beschäftigung und Wohlstand hervorgehoben. So behauptete etwa die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im April 2018, dass die Hälfte der in 32 untersuchten Staaten vorhandenen

Arbeitsplätze durch Algorithmen und Maschinen ganz oder teilweise bedroht sei.⁴ Nicht nur dem 50-jährigen Facharbeiter mit Volksschulabschluss müssen diese Aussichten und die immer wieder geforderte Bereitschaft zu Flexibilität und „lebenslangem Lernen“ wie eine Drohung vorkommen, zumal die Bewältigung des Strukturwandels offensichtlich vor allem von den Beschäftigten und Arbeitssuchenden bewältigt werden und auf ihre Kosten erfolgen soll.

Sie werden dabei weitgehend im Stich gelassen. Die verkürzten und eingeschränkten Bezugsbedingungen in der Arbeitslosenversicherung bestehen trotz übervoller Kassen der Arbeitslosenversicherung fort, und auch die öffentliche Unterstützung etwa für Weiterbildungen verharrt trotz aller angeblichen Modernisierungsbedarfe auf niedrigstem Niveau. Die jahresdurchschnittliche Anzahl der in Bildungsmaßnahmen der Arbeitsagentur geförderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hat sich von 1995 bis 2006 von 552.000 auf zunächst 124.000 reduziert und seitdem kaum erhöht. Zuletzt – 2016 – wurden 154.000 Menschen erreicht.⁵

Dem oben eingeführten 50-jährigen Facharbeiter mit Volksschulabschluss wird auf diese Weise immer wieder die Prekarität seiner beruflichen Situation vor Augen geführt. Er weiß, dass die eigene soziale Lage im Fall einer längeren Erkrankung, bei Verlust des Arbeitsplatzes oder bei sonstigen Schicksalsschlägen schnell dauerhaft gefährdet ist. Und er ahnt, dass er nicht zu den vielbeschwo-renen „Gewinnern der Digitalisierung“ gehört und von „Arbeit 4.0“ selbst nichts zu erwarten hat.

Verunsicherung und daraus resultierende Ängste sind eine der auffälligsten in der empirischen Sozialforschung identifizierten Ursachen für die Gefährdung des sozialen Zusammenhalts und die Wahlerfolge von Rechtsextremen. Die Entstehung dieser Unsicherheit wurde seit der vor 15 Jahren verabschiedeten Agenda 2010 auch durch die Ge-

setzung wesentlich befördert.

Die Einführung etwa von Praxisgebühren und Eingliederungsvereinbarungen, der Wechsel von der vertikalen zur horizontalen Einkommensanrechnung im Arbeitslosengeld II, die damit verbundene verstärkte Fürsorgeabhängigkeit der gesamten Familie („Bedarfsgemeinschaft“), die damalige Abkehr von der paritätischen Finanzierung der Krankenversicherung, die Verschärfung der Sanktionspraxis und anderes mehr waren nicht in erster Linie ökonomisch motiviert, sondern dienten vor allem der öffentlichen Herausstellung eines inszenierten Paradigmenwechsels.

Gezielt wurden dabei Bevölkerungsgruppen gegeneinander ausgespielt. Die dabei mitunter gepflegte Rhetorik der Abwertung von Bevölkerungsgruppen wurde in dieser Zeit salonfähig und bewirkte in mehrfacher Hinsicht eine Verschiebung der Perspektiven. Wer den Sozialstaat zuvor als unterstützend und fördernd erlebte, dem wurde nun eine grundlegende Änderung der „allgemeinen Geschäftsbedingungen“ des Sozialstaates übermittelt. Vormalige soziale Rechte wurden in bedingte Ansprüche umgewidmet. Gleichzeitig wuchs nicht selten die Prekarität des eigenen sozialen Status.

Die Adressaten sozialstaatlicher Intervention wurden verändert. Beschränkte Ressourcen wurden zunehmend in die Mitte der Gesellschaft gelenkt, zu Lasten zahlreicher besonders armutsgefährdeter Gruppen. Bis heute werden von der Mehrheit der politischen Parteien vorwiegend solche Wählergruppen adressiert, die als „produktiv“ oder zumindest als lohnendes Ziel einer sogenannten „investiven Sozialpolitik“ gelten. Das Gesicht des Sozialstaates wurde damit grundlegend verändert.

Die politischen Folgen dieser Entwicklung sind in den vergangenen Jahren mit großem Aufwand untersucht worden. Die erhobenen Befunde sind

eindeutig. So lautet das Fazit einer Untersuchung, die ein Forscherteam der Universität Osnabrück im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) zur „Responsivität der Deutschen Politik von 1998 bis 2015“ durchgeführt hat: *„Was Bürger_innen mit geringem Einkommen in besonders großer Zahl wollen, hatte in den Jahren von 1998 bis 2013 eine besonders niedrige Wahrscheinlichkeit, umgesetzt zu werden. In Deutschland beteiligen sich Bürger_innen mit unterschiedlichen Einkommen nicht oder nur in sehr unterschiedlichem Maß an der Politik, sondern es besteht auch eine klare Schiefelage in den politischen Entscheidungen zulasten der Armen. Damit droht ein sich verstärkender Teufelskreis aus ungleicher Beteiligung und ungleicher Responsivität, bei dem sozial benachteiligte Gruppen merken, dass ihre Anliegen kein Gehör finden und sich deshalb von der Politik abwenden - die sich in der Folge noch stärker an den Interessen der Bessergestellten orientiert.“*⁶

Von der Vernachlässigung der Interessen von einkommensarmen Menschen und Menschen in prekären Lebenslagen konnte vor dem Hintergrund der öffentlichen Debatte um die Aufnahme von geflüchteten Menschen in Deutschland mit der rechtsextremen AfD ausgerechnet eine Partei profitieren, die die Verschärfung der sozialen Ungleichheit und die Vertiefung der gesellschaftlichen Spaltung politisch forciert. So kommt die Bertelsmann Stiftung in einer detaillierten Analyse der Bundestagswahl 2017 zu der Erkenntnis: *„Im prekären Milieu erzielte die AfD mit 28 Prozent ihr stärkstes Ergebnis und mit Gewinnen von 18 Prozentpunkten auch ihren stärksten Zuwachs (...). Je mehr Haushalte aus der Unter- und Mittelschicht in einem Stimmbezirk wohnen, umso besser schneidet die AfD ab.“*⁷

Zu Recht weisen die Autoren jedoch ebenfalls darauf hin, dass die AfD auch in Milieus von Konservativ-Etablierten ein hohes Maß an Unterstützung findet. Dennoch bleibt das Fazit der Analyse, dass die AfD bei der Bundestagswahl 2017 „von unten

in die Mitte eingedrungen“ sei und sich dort „als rechtspopulistische Protestpartei der sozial-kulturell Abgehängten und der sich sozial-kulturell bedrängt fühlenden Mittelschicht etabliert hat“⁸.

Die Wahlerfolge der rechtsextremen AfD gehen einher mit einem fortschreitenden Rückgang der Wahlergebnisse der SPD: *„Keine andere Partei in Deutschland hat ein derart flaches Milieuprofil wie die SPD. (...) Sie hat keine Stammwählermilieus mehr, die ihr als Wähler- und Programmpartei Kontur verleihen. Ihr schwächstes Wahlergebnis erzielt sie mit 18 Prozent im Milieu der Prekären.“*⁹

Monokausale Erklärungen sind nicht geeignet, das Wahlverhalten der Bevölkerung in den vergangenen Jahren zu erklären. Weder der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund noch das Einkommen oder die Arbeitslosenquote sind verlässliche Indikatoren für eine bestimmte Wahlentscheidung. Dennoch lassen sich neben der bereits erwähnten sozialen Schieflage weitere Faktoren identifizieren, die die Bereitschaft zur Wahl der rechtsextremen AfD begünstigen.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) zum Beispiel stellt fest, dass es auch Zusammenhänge mit regionalen Disparitäten gibt: *„Die Zustimmung zur AfD ist darüber hinaus in weniger verdichteten Räumen stark ausgeprägt, in denen eine höhere Dichte von Handwerksunternehmen herrscht oder in denen sich ein ungünstiger demografischer Wandel abzeichnet, also viele ältere und jüngere Menschen leben (...). Es spricht vieles dafür, dass in dünner besiedelten Regionen mit überalterter Gesellschaft auch aufgrund einer empfundenen Perspektivlosigkeit im Hinblick auf die weitere Entwicklung dieser Regionen der Zuspruch der Wählerinnen und Wähler für etablierte Parteien schwindet.“*¹⁰

Diese Entwicklung war lange absehbar. Schon 2013 haben sowohl das Institut für Demoskopie Allensbach als auch die Bertelsmann Stiftung für den Fall, dass sich das damals beobachtete Wäh-

lerverhalten fortsetzt, eine zunehmende Abkehr von der demokratischen Beteiligung prognostiziert: *„So geben aktuell 68 Prozent aus der oberen Sozialschicht an, dass sie bei der Bundestagswahl im September auf jeden Fall ihre Stimme abgeben werden. In der unteren Schicht sagen dies dagegen nur 31 Prozent. All das zeigt: Wir erleben eine zunehmend sozial gespaltene Demokratie“. Die Befürchtung der Forscher damals war: „Wenn sich der Trend der vergangenen Wahlen fortsetzt, ist es im Licht dieser Ergebnisse wahrscheinlich, dass sich auch bei der kommenden Bundestagswahl die Scheren der Partizipation weiter öffnen werden.“*¹¹

Wie bereits die zurückliegenden Jahresgutachten des Paritätischen gezeigt haben, gibt es in der Gesetzgebung der vergangenen Jahre ein doppeltes Defizit: Es fehlt an politischen Maßnahmen, die gezielt darauf gerichtet sind, gerade besonders von Einkommensarmut betroffene oder gefährdete Personengruppen zu unterstützen. Und es fehlt am politischen Willen, die bestehende Ungleichheit durch eine stärkere Besteuerung leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen beseitigen zu helfen. Wie der Präsident des DIW, Marcel Fratzscher, wiederholt festgestellt hat, ist das Gegenteil der Fall: Das deutsche Steuer- und Abgabensystem verzichtet darauf, besonders leistungsfähige Personengruppen relativ stärker und damit progressiv zu besteuern, während es gleichzeitig gerade einkommensschwache Personengruppen vergleichsweise hoch belastet: *„Vor allem Menschen im unteren Viertel der Einkommensverteilung erfahren eine regressive Besteuerung – für sie geht ein geringeres Einkommen mit einer prozentual höheren Besteuerung einher.“*¹²

Die besondere steuerliche Belastung von einkommensarmen Menschen ist vor allem auf den hohen Anteil der indirekten Steuern zurückzuführen, die einkommensunabhängig etwa als Mehrwertsteuer auf Konsumgüter des täglichen Bedarfs erhoben werden: *„Durch die indirekten Steuern verläuft die gesamte Steuerbelastung im unteren*

Bereich regressiv, hier dominieren sie die Steuerlastverteilung, da kaum Einkommensteuer gezahlt wird. Die gesamte Steuerbelastung sinkt von durchschnittlich 23 Prozent im untersten Dezil auf knapp 18 Prozent im fünften Dezil (...) erst im neunten Dezil übersteigt die Durchschnittssteuerbelastung mit 24 Prozent wieder die Belastung des ersten Dezils.“¹³
Das bedeutet: Die 25 Prozent der Geringverdiener „werden steuerlich relativ stark belastet. Aber diese Botschaft hört keine der politischen Parteien gerne, da sie schwer in Einklang mit der von vielen praktizierten Klientelpolitik zu bringen ist“¹⁴.

Kurz: Das deutsche Steuersystem verschärft soziale Ungleichheit, indem es zu wenig solidarisch umverteilt.

Doch nicht nur die angeblich hohe Steuer- und Abgabenlast besonders einkommensstarker Personengruppen erweist sich als Mythos. Auch das angeblich besonders komfortable Sozialleistungssystem leistet keinen ausreichenden Beitrag zur Bekämpfung der sozialen Spaltung und zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts. Die weitestgehend stabile Sozialleistungsquote in Deutschland – sie liegt seit Mitte der 1990er-Jahre bei zwischen 28 und 30 Prozent des Bruttoinlandsproduktes –¹⁵ darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass stabile Sozialausgaben mit erheblichen Umschichtungen zu Lasten besonders bedürftiger Personengruppen einhergehen können.

Die zurückliegenden Jahresgutachten des Paritätischen haben dafür zahlreiche Beispiele geliefert. Die sozialpolitischen Reformen der vergangenen Jahre waren nahezu durchgehend nicht geeignet, die in doppelter Weise verunsicherten Personengruppen zu erreichen. Von den Verbesserungen im Bereich der Erwerbsminderungsrente zum Beispiel profitieren nur Neurentner, was die Verbitterung bereits erwerbsgeminderter Menschen zusätzlich befördert. Die Einführung der Rente ab 63 ist an eine 45-jährige Beschäftigungszeit geknüpft, womit sie vorwiegend Männer mit

„geschlossenen“ Erwerbsbiographien erreicht. Finanziert wurde sie aber auch aus den Beiträgen geringverdienender Frauen, die selbst keine Aussichten haben, diese Anspruchsvoraussetzung zu erfüllen. Selbst der Mindestlohn hat nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bei seiner Einführung maximal 60.000 Menschen von den damals 1,3 Millionen Aufstockern aus der Grundsicherung geführt. Die steigenden Mietkosten in den städtischen Zentren und zunehmend auch im näheren Umland werden weder durch Anpassungen des Mindestlohns, noch durch entsprechende Reformen der vorgelagerten Sicherungssysteme – namentlich des Wohngeldes – auch nur annähernd kompensiert. Ebenfalls zu berücksichtigen ist das große Ausmaß der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen durch Menschen, die eigentlich Rechtsansprüche auf zusätzliche Leistungen haben.¹⁶

Die nachfolgenden Analysen folgen dem Konzept der vergangenen Jahresgutachten: Im folgenden zweiten Abschnitt werden grundlegende methodische Ausführungen zu zentralen Begriffen und verwendeten Indikatoren dargestellt.

Im dritten, empirischen Teil wird eine Bestandsaufnahme der sozialen Lage in Deutschland unternommen und mit den Entwicklungen der Vorjahre verglichen.

Daran anschließend werden für die Entwicklung des sozialen Zusammenhalts im Berichtsjahr besonders relevante Gesetze dargestellt und bewertet. Abschließend werden in einem Fazit Empfehlungen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts in Deutschland formuliert.

2. Methodische Vorbemerkungen und konzeptionelle Grundlegung

Die soziale Kohäsion – vom Europarat definiert als „Fähigkeit einer Gesellschaft, das Wohlergehen aller 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“¹ – ist eine gesamtgesellschaftliche Zukunftsfrage: „Gesellschaften, in denen es Spaltung und Ungleichheit gibt, sind nicht nur ungerecht, sie können auf lange Sicht auch keine Stabilität garantieren.“² Wachsende soziale und regionale Disparitäten und der Verlust an sozialem Zusammenhalt – sogenannte Kohäsionskrisen – sind gefährlich. Die zurückliegenden politischen Entwicklungen belegen das.

Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt

Neben dem Paritätischen gibt es weitere Akteure, die sich der Erforschung des sozialen Zusammenhaltes widmen. So bemüht sich etwa die Bertelsmann Stiftung seit mehreren Jahren intensiv um eine Messung des sozialen Zusammenhalts und hat, ausgehend von einer Vorstudie aus dem Jahr 2012, in den Jahren 2013 und 2017 unter dem Obertitel „Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt“ zwei Studien (Bertelsmann 2013, 2017) zum gesellschaftlichen Zusammenhalt im internationalen Vergleich vorgelegt. Schon 2012 wurde dabei eine beachtliche Relevanz des Themas konstatiert.

Definiert wurde gesellschaftlicher Zusammenhalt dabei wie folgt: „Gesellschaftlicher Zusammenhalt – synonyme Begriffe sind „sozialer Zusammenhalt“ oder „Kohäsion“ – ist die Qualität des gemeinschaftlichen Miteinanders in einem territorial abgegrenzten Gemeinwesen. Eine kohäsive Gesellschaft ist gekennzeichnet durch belastbare soziale Beziehungen, eine positive emotionale

Verbundenheit ihrer Mitglieder mit dem Gemeinwesen und eine ausgeprägte Gemeinwohlorientierung.“³

Der aktuellsten Untersuchung der Bertelsmann Stiftung liegt dabei eine repräsentative Befragung von 5.041 Menschen in 79 Regionen zugrunde. Gesellschaftlicher Zusammenhalt wird in der Befragung operationalisiert, indem Indikatoren für drei Dimensionen (soziale Beziehungen, Verbundenheit, Gemeinwohlorientierung) bzw. neun Teildimensionen erhoben werden. Dieser Ansatz auf der Basis von qualitativen Befragungen berücksichtigt dabei subjektive Einschätzungen der Befragten in der repräsentativen Stichprobe und setzt diese in einem weiteren Schritt mit soziodemographischen und sozioökonomischen Daten in Beziehung.⁴

Die Bertelsmann Stiftung stellt zu ihrem Ansatz klar, dass die Erhebung eigener Daten im Wege der Befragung „aktuellere und passgenauere Daten“⁵ liefere als Sekundäranalysen. Strukturdaten bleiben dabei jedoch nicht gänzlich außer Betracht. Sie werden in einem weiteren Schritt zu den erhobenen Daten in Beziehung gesetzt. Sozialer Zusammenhalt ist danach als abhängige Variable zu verstehen, die ganz wesentlich von soziodemographischen und soziokulturellen Strukturdaten, wie sie der Paritätische bei seinen Studien in den Vordergrund stellt, beeinflusst wird. Während die Bertelsmann Stiftung damit die subjektive Wahrnehmung sozialer Lagen betont, stellen die Untersuchungen des Paritätischen die diesen Wahrnehmungen zugrundeliegenden wirtschaftlichen und sozialen Strukturdaten und deren durch politisches Handeln mit geprägte Veränderungen in den Vordergrund. Beides steht in einem engen Zusammenhang: „Wenn nennenswerte Teile der Bevölkerung arm sind oder von Armut gefährdet, schadet das dem sozialen Miteinander.“⁶ Überein-

stimmend haben die Untersuchungen der Bertelsmann Stiftung und des Paritätischen in den vergangenen Jahren „potenzielle Gefährdungen des Zusammenhalts“⁷ diagnostiziert: „So spielt nach unseren Ergebnissen vor allem die wahrgenommene Gerechtigkeitslücke eine große Rolle. Die ‚gefühlte Ungerechtigkeit‘ korreliert mit tatsächlicher Ungleichheit und verbreiteter Armut in der Gesellschaft, wie unsere Messdaten für die Bundesländer und Regionen in Deutschland belegen. Das heißt: Dort, wo mehr arme, von Armut gefährdete und arbeitslose Menschen leben, ist der Zusammenhalt geringer.“⁸ Dabei gibt es – anders als bisweilen in der Debatte suggeriert wird – keinen einfachen Zusammenhang zwischen individueller sozialer Lage einerseits und der Akzeptanz menschenfeindlicher, rechtspopulistischer oder rechtsextremer Ansichten, wie sie etwa innerhalb der sog. „Alternative für Deutschland“ (AfD) vertreten werden.

Soziale Kohäsion/sozialer Zusammenhalt in dieser Publikation

Die Ergebnisse der Befragungen der Bertelsmann Stiftung ergänzen die Befunde des Paritätischen. Soziale Kohäsion wird in den Paritätischen Jahresgutachten als eine normative Zielgröße staatlichen Handelns bestimmt. Entscheidende Parameter sind Partizipationsmöglichkeiten am gesellschaftlichen Wohlstand und am soziokulturellen Leben in der Gemeinschaft, gleichwertige Lebensverhältnisse durch Bereitstellung sozialer Infrastruktur und 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 Marktwirt-

schaft“ zählt „die gesellschaftliche Verteilung von Wohlstand, die soziale Inklusion und Kohäsion“⁹ zu den zentralen Kriterien für die Beurteilung sozialpolitischen Handelns.

Die regelmäßigen Paritätischen Gutachten untersuchen im Jahresrhythmus, wie es damit 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 etablierte 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. Da mit der Datenauswahl notwendigerweise (Wert-) Entscheidungen verknüpft sind, werden diese umfassend dargestellt und begründet.

Was ist Armut?

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.

■ Absolute und relative Armut

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 2.000 Kalorien pro Tag¹⁰ 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 de-

finitorischen Schachzug – Armut beseitigt. Damit wird aber verkannt, 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 2010 in seinem Regelsatz-Urteil bekräftigt, dass der Staat nicht nur die Existenz sichern muss, sondern auch das soziokulturelle Existenzminimum. Das ist der Maßstab - und deshalb kann Armut nur relativ zum Wohlstandsniveau der Gesellschaft bemessen werden.

Adam Smith, der Begründer der Wirtschaftswissenschaft, formulierte schon im 18. Jahrhundert, dass sich „necessaries“ – unerlässliche Güter – nicht unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Gesellschaft festlegen lassen: „Ein Leinenhemd ist beispielsweise, genaugenommen, nicht unbedingt zum Leben notwendig. Griechen und Römer lebten, wie ich glaube, sehr bequem und behaglich, obwohl sie Leinen noch nicht kannten. Doch heutzutage würde sich weithin in Europa jeder achtbare Tagelöhner schämen, wenn er in der Öffentlichkeit ohne Leinenhemd erscheinen müsste. Denn eine solche Armut würde als schimpflich gelten (...). Ebenso gehören heute in England Lederschuhe aus Lebensgewohnheit unbedingt zur notwendigen Ausstattung. Selbst die ärmste Person, ob Mann oder Frau, würde sich aus Selbstachtung scheuen, sich in der Öffentlichkeit ohne Schuhe zu zeigen.“ Es handele sich um Dinge, „ohne die achtbare Leuten, selbst aus der untersten Schicht, ein Auskommen nach den Gewohnheiten des Landes nicht zugemutet werden sollte“.¹¹

Ein häufiger Einwand gegen das Konzept der relativen Armut lautet, dass sich die Armutsquoten nicht ändern, wenn sich alle Einkommen proportional im gleichen Maße 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. Zudem sind annähernd 80 Prozent der Menschen in Deutschland der Meinung, dass ein Leben von 980 Euro für eine alleinstehende Person Armut bedeute. Dieser Wert ist an der offiziellen Armuts(risiko)schwelle zu dem Erhebungszeitpunkt orientiert. Insofern stimmt das Messkonzept in seinem Ergebnis mit der gesellschaftlich wahrgenommenen Armut überein. Vor diesem Hintergrund ist es empirisch durchaus berechtigt, mit der 60-Prozent-Schwelle von tatsächlicher Armut zu sprechen statt von einem vorgeblich „abstrakten“ Armutsrisiko. Die rein theoretisch formulierten Bedenken gegen das Messkonzept von Armut erweisen sich bislang alles andere als zutreffend.

Oft wird zudem argumentiert, dass man das Bild von Armut verzerre, wenn man sie nach der Höhe des Einkommens definiert. Gern wird dazu das Beispiel des Studenten herangezogen, der sich ja auch ohne großes Einkommen nicht als arm empfindet. Damit sollen Zweifel am negativen Einfluss von Einkommensarmut auf die Lebenslage veranschaulicht werden.

Nun ist zum einen unmittelbar einleuchtend, dass sich die Studienzeit erheblich von der Situation dauerhaft in Armut lebender Menschen unterscheidet. Wichtiger aber ist: Auch wenn man Armut nicht relativ zum Einkommen, sondern als Mangelsituation definiert, ergibt sich kein weniger kritisches Gesamtbild. Bereits vor zwanzig Jahren hat etwa Werner Hübinger in der von der Caritas publizierten Armutsstudie „Arme unter uns“ festgestellt, dass die Lebenslagendeprivation erst ab einer Einkommensschwelle von 75 bis 85 Prozent des Durchschnittseinkommens deutlich sinkt. Für die Zwischenzone prägte er den Begriff des „prekären Wohlstands“.¹² Übergänge zwischen Armut und prekärem Wohlstand seien häufig fließend, aber die eigentliche „Wohlstandsschwelle“, die Einkommensstufe also, ab der die Deprivation deutlich nachlässt, werde nur selten überschritten.

Das alles zeigt: Relative Armut, wie sie gemessen wird, dramatisiert nicht, im Gegenteil. Sie ist ein wichtiger Indikator, um politischen Handlungsbedarf zu signalisieren, um Armut, Ungleichheit und Unsicherheit entgegenzuwirken.¹³

■ Armut als Bezug von Grundsicherungsleistungen

Nicht zufriedenstellend ist eine Bezugnahme auf die Zahl der Leistungsbeziehenden und 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 Maße 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 fehlendem Einkommen zusammen. Gängiges Kriterium ist das zur Verfügung stehende Haushaltsnettoeinkommen. Für seine Berechnung werden zunächst alle Einnahmen (Löhne und Gehälter, Kapitaleinkommen, Miete und Verpachtung, 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. Lange Zeit hat man sich dabei an der sogenannten alten OECD-Skala orientiert. 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. Bei der mittlerweile zu Grunde gelegten modifizierten OECD-Skala¹⁴ ändert sich für den Haushaltsvorstand nichts. Andere Personen über 13 Jahren werden allerdings nur noch mit 0,5 und jüngere Kinder mit lediglich 0,3 gewichtet. Diese Verhältniszahlen sollen den jeweiligen Anteil am Haushaltsverbrauch spiegeln. Sie sind allerdings – wie auch das Statistische Bundesamt betont –¹⁵ willkürlich festgelegt und nicht zwingend realistisch. Die Bertelsmann Stiftung zum Beispiel hat jüngst plausibel dargelegt, dass die Synergieeffekte bei größeren Haushalten nicht unabhängig von deren Einkommen ausfallen. Sie entwickelt deshalb eine eigene Äquivalenzskala, die sich am Sozioökonomischen Panel (SOEP) orientiert und das Einkommensniveau und die Haushaltskonstellation einbezieht. Dabei kommt sie zu dem Schluss, dass die einkommensunabhängige OECD-Skala bei ärmeren Haushalten zu gering und bei wohlhabenderen Haushalten zu hoch ausfällt. Damit werden „arme“ Haushalte reicher und „reiche“ Haushalte ärmer gerechnet. Es ist wichtig, das bei der Interpretation der weiterhin auf der etablierten OECD-Skala beruhenden amtlichen Daten zu berücksichtigen.¹⁶

Um die Armutsentwicklung statistisch möglichst exakt zu erfassen, werden grundsätzlich verschiedene weitere Datenbasen herangezogen. Sie haben jeweils eigene Stärken und Schwächen:

Das **Sozioökonomische Panel (SOEP)** ist eine seit 1984 jährlich vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Auftrag gegebene repräsentative Wiederholungsbefragung. Gerade weil die Befragungspersonen jedes Jahr erneut zu Fragen über Einkommen, Bildung, Erwerbstätigkeit usw. befragt werden, können gesellschaftliche und soziale Trends bestimmt werden. 2013 wurden auf diese Weise Daten von annähernd 25.000 Menschen erfasst.

Zu den großen Vorzügen des SOEP zählt, dass es Längsschnittbetrachtungen und regionale Vergleiche ermöglicht und stichprobenweise auch Daten von Migranten erfasst. Zudem kann anhand des SOEP die für die Armutsforschung zentrale Variable des Einkommens sehr detailliert gemessen werden. Neben dem aktuellen Haushaltseinkommen werden (zusätzlich) alle Einkünfte des gesamten Vorjahres einzeln erfasst, wodurch die Berücksichtigung aller Einkunftsarten bei der Bestimmung des Einkommens sichergestellt wird. Ferner werden Einkommensschwankungen über das Jahr (Weihnachtsgeld, Bonuszahlungen) ebenso berücksichtigt, wie beispielsweise der (kalkulierte) Mietwert für selbstgenutztes Wohneigentum.

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 Millionen Menschen in 5,5 Millionen Haushalten. Die Bundesregierung hat sowohl einer Weiterentwicklung als auch eine bloße Weiterführung des NIEP abgelehnt. Seit 2006 finanziert das BMAS allerdings die vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung durchgeführte [Panellerhebung „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ \(PASS\)](#). Rund 12.000 Haushalte werden insgesamt befragt, darunter etwa zur Hälfte Bedarfsgemeinschaften in der Intention, belastbare Daten für den Lebenslagenvergleich unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen zu gewinnen.

Das Statistische Bundesamt befragt im Rahmen einer Zufallsstichprobe jährlich etwa ein Prozent der Bevölkerung. Dieser seit 1957 erhobene, sogenannte [Mikrozensus](#) umfasst etwa 830.000 Personen in 370.000 Haushalten und Gemeinschafts-

unterkünften. Jährlich wird etwa nur 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.¹⁷ Da ab etwa 18.000 Euro monatlich nicht mehr differenziert wird, können sehr hohe Einkommen nicht 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 2013. 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, soziodemographische 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 berücksichtigt keine Haushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen von über 18.000 Euro, da diese in der Re-

gel nicht an der – im Gegensatz zum Mikrozensus freiwilligen – Erhebung teilnehmen.

EVS und das SOEP berücksichtigen jeweils nur eigenständige Privathaushalte. Vor allem in sozialen Einrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften leben aber in der Regel besonders einkommensschwache Menschen.

Median oder 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. Oft wird kritisiert, dass mit dieser Methode „nur“ Einkommensungleichheiten abgebildet werden. Tatsächlich leistet der Median das jedoch nur sehr eingeschränkt. Zu seiner Ermittlung 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 befinden sich 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.

Für die dem Paritätischen oft unterstellte Dramatisierung der Armutsentwicklung wäre die Orientierung am arithmetischem Mittel der Einkommen,

also am quantitativen Durchschnitt, tauglicher. Der Unterschied zwischen Median- und Durchschnittseinkommen ist nämlich beträchtlich: 2015 lag der Median des gewichteten Äquivalenzeinkommens bei 20.668 Euro, das durchschnittliche Einkommen aber bei 23.499 Euro und damit um immerhin 2.831 Euro höher.¹⁸ Es leuchtet unmittelbar ein, dass der quantitative Durchschnitt nicht nur Ungleichheit besser abbildet, sondern auch die rechnerische Armutsquote erhöht. Der Median andererseits ist nur beschränkt als Maßstab für relative Einkommensarmut tauglich, weil er die aufgrund wachsenden Reichtums zunehmende Kluft zwischen Arm und Reich nicht abbildet. Grund dafür, dass er in der internationalen Armutsforschung dennoch als Maßstab etabliert ist, ist auch nicht seine Aussagekraft, sondern das pragmatische Argument, dass hohe Einkommen in anderen Ländern noch schlechter dokumentiert sind als in Deutschland: Ein Median lässt sich auch mit Differenzierungsschwächen bestimmen, ein Mittelwert nicht. Dass auch der Paritätische sich daran orientiert, sollte als Beleg für eine sachliche Herangehensweise hinreichen.

■ Armut als Gesundheitsrisiko

Die soziale Lage der Menschen entscheidet nicht nur über Bildungs- und Teilhabechancen, sondern prägt auch ihre Gesundheitssituation und Lebenserwartung. Menschen, die in Armut leben, sind signifikant häufiger von Krankheiten, Beschwerden und Funktionseinschränkungen betroffen, als andere Personen.¹⁹ So zeigt etwa eine Studie des Robert-Koch-Instituts (RKI) auf der Grundlage von SOEP-Daten aus den Jahren 1995 bis 2005, dass armutsgefährdete Personen in 31 Prozent der Fälle häufiger vor dem 65. Lebensjahr sterben, als Männer, bei denen dies nicht der Fall ist. Bei Frauen trifft dies auf 16 Prozent zu.

Die Unterschiede in der Lebenserwartung sind insgesamt deutlich: „Bezieht man die Unterschiede auf die mittlere Lebenserwartung bei Geburt, dann kann man die Aussage treffen, dass

Männer aus der niedrigsten im Vergleich zu Männern aus der höchsten Einkommensgruppe eine um elf Jahre verringerte Lebensspanne haben. Bei Frauen beträgt die entsprechende Differenz acht Jahre.²⁰ Durch die sozioökonomische Lage bedingte Ungleichheiten in der Gesundheitssituation und Lebenserwartung lassen sich zumindest teilweise auf eine erhöhte psychische und physische Belastung im Lebenslauf, insbesondere im Erwerbsleben, sowie auf geringere materielle, kulturelle und soziale Ressourcen in der unteren Einkommensgruppe zurückführen.²¹

Andere Faktoren, etwa genetische Unterschiede, vermögen nicht die großen und wachsenden Unterschiede in der Gesundheitsbiografie der Menschen zwischen den sozialen Gruppen zu erklären. Dazu trägt auch bei, dass einkommensärmere Menschen subjektiv und objektiv über geringere Verhaltensspielräume verfügen und die individuellen Möglichkeiten zu einer gesunden Lebensführung dadurch signifikant limitiert werden. Auch deshalb besteht in den Gesundheitswissenschaften weitestgehend Einigkeit, dass eine reine Verhaltensprävention, die Einstellungsmuster und Präventionsverhalten durch Bildung und erzieherische Maßnahmen zu verbessern sucht, nur geringe Beiträge leisten kann, um gesundheitliche Ungleichheit zu beseitigen. Stattdessen kommt es wesentlich auch darauf an, soziale und materielle Verhältnisse zu verändern („Verhältnisprävention“). In den unteren Etagen der Arbeitswelt wird nicht nur weniger verdient, sondern es finden sich dort auch die Arbeiten und Arbeitsbedingungen mit überdurchschnittlich hohem Erkrankungsrisiko. Je ungleicher das Einkommen in einer Bevölkerung verteilt ist, desto stärker wirkt sie sich negativ auf die unteren Schichten aus. Die hier zusammengefassten Strukturdaten haben damit auch eine Relevanz für gesundheitliche Lebens- und Teilhabechancen.

Die obigen Ausführungen sollten hinreichend verdeutlichen, dass die für diesen Bericht heran-

gezogenen Daten und Quellen das Ausmaß der Armut in Deutschland eher zu niedrig schätzen: Zum einen werden sehr hohe Einkommen in allen amtlichen Statistiken nur unzureichend erfasst, weshalb sie die tatsächlichen Verhältnisse nicht vollständig abbilden. Darüber hinaus wird beim Mikrozensus – anders als etwa in der EVS oder im SOEP – der Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums nicht eingerechnet. Dadurch verschiebt sich die Armutsschwelle nach unten und fällt der Höhe nach geringer aus als nach anderen Erhebungsmethoden. Zudem werden teilweise Daten ausgewertet, die ausschließlich Privathaushalte befragen. Wohnungslose und Menschen, die in sozialen Einrichtungen leben, werden dabei nicht berücksichtigt. Vor allem diese Gruppen sind aber häufig von Armut betroffen. Auch Schulden werden nicht berücksichtigt. Sie führen aber vielfach dazu, dass die statistisch erfassten Einkommen gar nicht bei den Menschen ankommen, weil sie zuvor gepfändet worden sind.

3. Empirischer Teil

Der Paritätische untersucht 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 dabei um eine systematische und komprimierte Bestandsaufnahme der sozialen Lage und ihrer bestimmenden Einflussfaktoren.

Für die Analyse der quantitativen Entwicklung wird bewusst auf eigene Erhebungen verzichtet. Zum einen werden die maßgeblichen Daten bereits andernorts zahlreich und regelmäßig erhoben. Außerdem sollen Validität und Reliabilität ebenso gewährleistet sein wie öffentliche Zugänglichkeit. Deshalb entstammt das Material ausschließlich öffentlich erhobenen und entsprechend anerkannten Statistiken. Die konkrete Datenauswahl fußt auf folgenden Prämissen:

- Die Integration des Einzelnen in die Gesellschaft wird im erwerbszentrierten deutschen Sozialstaat gleich in mehrfacher Hinsicht von der individuellen Partizipation am Erwerbsleben definiert: Sie garantiert nicht nur ein persönliches Einkommen, sondern bestimmt auch die Höhe der Leistungsansprüche an das Sozialversicherungssystem, die ja im Bedarfsfall den Lebensstandard wirtschaftlich absichern sollen. Die Entwicklung der Erwerbs- und Arbeitsmarktsituation zählt deshalb zu den zentralen Indikatoren der sozialen Kohäsion.
- Die Qualität der Arbeit, also Entlohnung, Arbeitszeit und Sinnhaftigkeit, hat prägenden Einfluss nicht nur auf den sozialen Status, sondern auch auf die Eigenwahrnehmung und das Bewusstsein der Selbstwirksamkeit. Sie bestimmt außerdem die sozialen Aufstiegsmöglichkeiten und ist zudem zentraler Bestandteil der Alltagsstruktur. Die qualitative Entwicklung der Beschäftigungsverhältnisse hat deshalb

bestimmenden Einfluss auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt: Soziale Kohäsion kann nur wachsen, wenn „gute Arbeit“ (im Sinne von gut bezahlter, sicherer, menschengerechter und erfüllender, Perspektiven bietender Arbeit) zunimmt.

- Geld ist unabdingbare Voraussetzung für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Unter Bezug auf Artikel I des Grundgesetzes gewährleistet das Bundesverfassungsgericht deshalb einen Grundsicherungsanspruch, der nicht nur das physische, sondern auch das soziokulturelle Existenzminimum sichert. Entsprechende Daten zur Entwicklung der relativen Einkommensarmut, zum Bezug von Mindestsicherungsleistungen und zu Überschuldung und Vermögen sollen Aufschluss darüber geben, ob und wie diese Teilhabechancen sich im vergangenen Jahr verändert haben.

3.1 Arbeit und Arbeitslosigkeit

2017 ist die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland abermals gestiegen - von 43,6 Mio. auf 44,3 Mio. Seit 2011 hat sich die Anzahl der Erwerbstätigen damit um etwa 2,7 Mio. erhöht. 24,3 Mio. Menschen waren vollzeit-, 15,6 Mio. teilzeitbeschäftigt. Weitere 4,3 Mio. waren selbständig. Zum fünften Mal in Folge ist damit der Bereich Teilzeitbeschäftigungen im Verhältnis stärker gewachsen. Die Teilzeitquote hat sich auf 39,1 Prozent erhöht.

Die negativen Effekte der demographischen Entwicklung auf das Erwerbspotenzial wurden im vergangenen Jahr nicht nur durch größere Erwerbsbeteiligung der inländischen Bevölkerung, sondern auch durch Zuwanderung ausgeglichen. Der deutsche Arbeitsmarkt wird auch zukünftig

Tabelle 1: Entwicklung der Erwerbstätigkeit (Erwerbstätige in 1.000)

Anzahl in Tausend	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bevölkerung	80.327	80.523	80.767	81.197	82.175	82.522	-
Erwerbstätige	41.577	42.061	42.328	42.662	43.057	43.593	44.291
davon Arbeitnehmende	37.014	37.501	37.780	38.260	38.721	39.288	39.983
- in Vollzeit	22.918	23.226	23.283	23.482	23.707	23.983	24.335
- in Teilzeit	14.096	14.275	14.570	14.778	15.003	15.322	15.648
Teilzeitquote (in Prozent)	38,10	38,10	38,50	38,60	38,80	39,00	39,10
Selbstständige und Mithelfendem	4.563	4.560	4.458	4.402	4.336	4.305	4.308

©Der Paritätische 2018 eigene Darstellung; Quelle: IAB-Arbeitszeitrechnung (Stand: März 2018); Quelle der Bevölkerungsdaten: Statistisches Bundesamt. Genesis-Datenbank

auf Migration angewiesen sein. Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) würde das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland ohne Zuwanderung zwischen 2015 und 2060 um insgesamt 18 Mio. Erwerbspersonen – davon 6 Mio. schon bis 2030 – zurückgehen. Sogar mit einer Nettozuwanderung von jährlich 200.000 Menschen – was der durchschnittlichen jährlichen Quote zwischen 1991 und 2014 entspricht – würde der Bestand an Menschen, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, bis 2060 um sechs Millionen sinken. Tatsächlich müsste sich, um das Arbeitskräfteangebot auf dem heutigen Niveau zu halten, die Anzahl der Zugewanderten auf jährlich 400.000 verdoppeln.¹

Seit 2011 ist die Anzahl der Selbstständigen und der mithelfenden Familienangehörigen leicht, aber kontinuierlich zurückgegangen. Im vergangenen Jahr hat sich ihre Zahl um 31.000 auf 4,3 Mio. Menschen reduziert. Mögliche Ursachen sind die positive Beschäftigungsentwicklung und die damit einhergehenden Möglichkeiten, prekäre selbstständige Tätigkeiten zugunsten abhängiger Erwerbsarbeit aufzugeben.

In den Bereichen Sozialwesen, Erziehungs- und Gesundheitsdienste wurden 2017 etwa 150.000

Erwerbstätige mehr als im Vorjahr beschäftigt. Soziale Dienste und Einrichtungen bieten qualifizierte, sinnstiftende Beschäftigungsverhältnisse und tragen zur Steigerung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt bei. Sie sind unverzichtbarer Motor für die gute Beschäftigungsentwicklung in Deutschland, fördern soziale Innovationen in der Fläche und tragen zur Stärkung der sozialen Kohäsion bei.

■ Geleistete Arbeitszeit

Diese hier beschriebene Gesamtentwicklung des Arbeitsmarktes ist recht positiv. Allerdings bleiben einige Faktoren dabei unberücksichtigt. Dazu gehört, dass das Statistische Bundesamt Erwerbstätigkeit analog zur Internationalen Arbeitsorganisation als entgeltlich ausgeübte Tätigkeit definiert, die von Menschen ab 15 Jahren mit mindestens einer Stunde pro Woche erbracht wird. Deshalb werden Arbeitszeitverkürzungen in bestehenden Anstellungsverhältnissen in den entsprechenden Datenerhebungen nicht erfasst. Die Umwandlung von Vollzeitstellen in geringfügige Erwerbsverhältnisse – ein sozialpolitisch schädliches Verfahren – wird, weil auf diese Weise mehr Menschen einen Arbeitsplatz erhalten, fälschlicherweise sogar als Wachstum der Beschäftigtenzahl abgebildet.

Mit der relativen Zunahme von Teilzeitbeschäftigung korreliert, dass zwar das Arbeitsvolumen insgesamt zunimmt, die individuell jährlich im Durchschnitt geleistete Arbeitszeit jedoch kontinuierlich – wenn auch geringfügig – sinkt. Das pro Jahr und Erwerbstätigen erbrachte Arbeitsvolumen hat im Berichtsjahr zwar nur um 0,3 Prozent abgenommen. Die Gesamttendenz wird aber deutlich, wenn man die Entwicklung im Längsschnitt betrachtet. Seit 1960 ist das Volumen um gut 800 auf 1.354 Stunden gesunken. Das entspricht einem Rückgang von knapp 62 Prozent, wovon fast 7,5 Prozent auf den Zeitraum seit 2000 entfallen (vgl. Tabelle 2). Eine Ursache ist die sukzessive Durchsetzung von Arbeitszeitverkürzung für Vollzeitbeschäftigte. Der Stundenumfang in Teilzeitbeschäftigung ging vergleichsweise noch stärker zurück.

■ Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Eine positive Beschäftigungsentwicklung fördert nur dann die soziale Kohäsion, wenn sie auch Zugangsmöglichkeiten zu den Leistungen des sozialen Sicherungssystems gewährt. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erfüllt existenzielle Funktionen, die über den bloßen Broterwerb deutlich hinausgehen: Die Sozialversicherung ist in Deutschland nicht nur die dominante, sondern auch die effektivste Form der sozialen Risikoversorge. Nur sie begründet rechtlich geschützte An-

sprüche auf Leistungen der gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung. Die Beiträge zur Gesetzlichen Sozialversicherung tragen wesentlich dazu bei, die umlagefinanzierten Säulen der Sozialversicherung zu finanzieren und ihre 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 Risikoversorge in Deutschland funktioniert.

Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse ist 2017 analog zum Beschäftigungsausbau erneut um gut 600.000 auf insgesamt fast 31,7 Mio. gestiegen. Der positive Trend der vergangenen Jahre hat sich also fortgesetzt: Innerhalb von sieben Jahren sind fast vier Mio. sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse hinzugekommen.

Abermals deutlich zugenommen hat auch der Anteil der Teilzeitbeschäftigten unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Sie ist sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung insgesamt gewachsen. Der Anteil sozialversicherungspflichtiger Teilzeitbeschäftigung lag 2017 bei 28,1 Prozent. Im Vergleich zur sozialpolitischen Norm der Vollzeiterwerbstätigkeit gilt Teilzeitbeschäftigung

Tabelle 2: Arbeitsvolumen Erwerbstätiger 2011 - 2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Arbeitsvolumen in Mio. Stunden	57.909	57.835	57.668	58.336	58.923	59.286	59.965
Veränderung zum Vorjahr in Prozent	1,6	- 0,1	- 0,3	1,2	1	0,6	1,1
Arbeitszeit je Erwerbstätiger/	1.392	1.375	1.363	1.367	1.368	1.359	1354
Veränderung zum Vorjahr in Prozent	0,2	1,3	- 0,9	0,3	0,1	- 0,7	- 0,3

©Der Paritätische 2018, eigene Darstellung; Quelle: IAB-Arbeitszeitrechnung (Stand: März 2018);

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

im öffentlichen Diskurs als defizitär. Sie kann aber auch positiv als Instrument gesehen werden, um eine Erwerbstätigkeit mit anderen Aufgaben wie Kindererziehung, Weiterbildung oder Pflege von Familienangehörigen zu vereinbaren. Teilzeitbeschäftigungen werden aber oft aus Mangel an Alternativen aufgenommen, und die dort erworbenen Sozialversicherungsansprüche sind in der Regel nicht existenzsichernd. (Vgl. Diagramm und Tabelle 3)

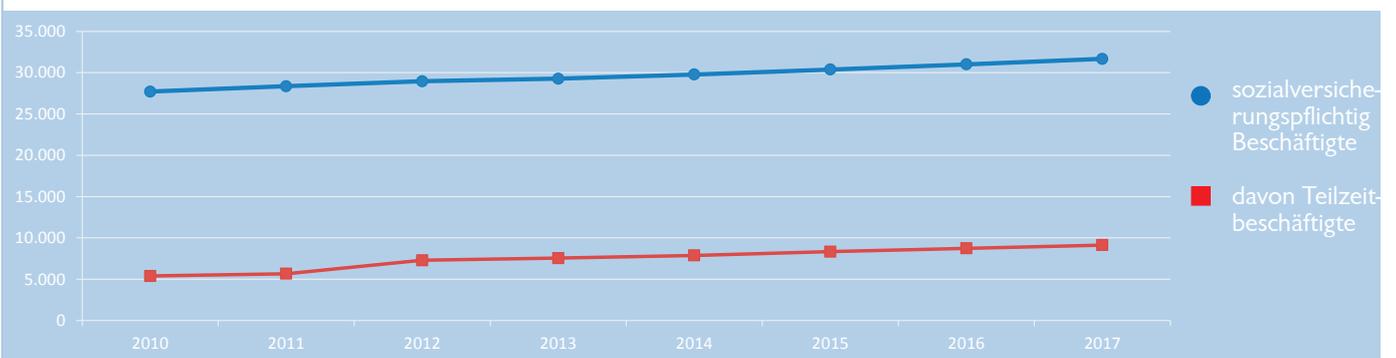
■ Niedriglohnbeschäftigung

Aber auch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist nicht per se „gute Arbeit“. Das aus der Beschäftigung erzielte Einkommen muss auch angemessen und auskömmlich sein und gleichzeitig hinreichende Ansprüche an die Gesetzliche Rentenversicherung sichern. Das ist auch in dauerhaften Niedriglohnbeschäftigungen oft nicht der Fall. Mit dem Terminus „Niedriglohn“ werden Ge-

hälter bezeichnet, die um mindestens ein Drittel unter dem aktuellen Medianlohn liegen. Nach den jüngsten Erhebungen lag die Niedriglohnschwelle im Jahr 2015 bei 10,22 Euro pro Stunde. Für diese Vergütung arbeiteten nach Angaben des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) im selben Jahr etwa 22,6 Prozent aller abhängig Beschäftigten. Nach einem deutlichen Anstieg des Niedriglohnsektors seit Mitte der 1990er-Jahre (16,5 Prozent) hat sich der Anteil nunmehr auf einem hohen Niveau stabilisiert und geht jüngst leicht zurück.

Der gesetzliche Mindestlohn – aktuell 8,84 Euro pro Stunde – hat das Lohnniveau der untersten Einkommensgruppen zwar insgesamt erhöht, er wird aber noch immer nicht überall konsequent bezahlt. 2016 erzielten 2,6 Mio. Menschen – also etwa 10 Prozent aller Erwerbstätigen – deutlich geringere Vergütungen, weil bei der Berechnung nicht die tatsächliche Arbeitszeit zugrunde gelegt

Diagramm 1 und Tabelle 3: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 2010 - 2017 (in Millionen)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Tausend	27.703	28.353	28.956	29.266	29.780	30.381	31.002	31.667
• darunter Teilzeitbeschäftigte in Tausend	5.389	5.670	7.297	7.557	7.882	8.341	8.741	9.132
• sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit in Prozent	19,4	20,0	25,2	25,6	26,3	27,2	27,8	28,1

©Der Paritätische 2018, eigene Darstellung; Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2013, 2018): Beschäftigungsstatistik. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (Stand: März 2018 nach einer Wartezeit von 6 Monaten. 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.

wurde.² Niedriglöhne sind oft nicht ausreichend, um eine auch perspektivisch abgesicherte Existenz zu begründen. Über eine Million Menschen sind schon während ihrer Erwerbsphase zur Deckung ihres Existenzminimums auf ergänzende SGB II-Leistungen angewiesen.

Damit Erwerbsarbeit eine Alterssicherung jenseits der Grundsicherung im Alter gewährleistet, ist nach aktuellen Rentenwerten eine lebenslange Vollzeitbeschäftigung (45 Jahre) mit einem Stundenlohn von mindestens 12 Euro notwendig. Zusammengefasst: Der gesetzliche Mindestlohn hat zwar positive Effekte, ausreichenden sozialen Schutz, wie ihn Vollzeitbeschäftigung eigentlich gewährleisten sollte, sichert er aber nicht.

■ **Atypische Beschäftigung**

Als atypische Beschäftigungsverhältnisse werden unterschiedliche Arten von Beschäftigungsverhältnissen bezeichnet, denen gemeinsam ist, dass sie nicht der Norm „sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung“ entsprechen. Dazu zählen etwa geringfügige, Teilzeit- und befristete Beschäftigungsverhältnisse oder Leiharbeit. Daten zur befristeten Beschäftigung werden von der Bundesagentur für Arbeit (BA) nicht ausgewiesen und können daher hier nicht berücksichtigt werden.³ Die Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung ist im vorherigen Abschnitt diskutiert worden. Tabelle 1 zeigt, wie sich die Sektoren geringfügige Beschäftigung und Leiharbeit von 2011 bis 2017 entwickelt haben.

■ **Mini-Jobs**

Der größte Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse entfällt auf geringfügige Beschäftigungen. Sie sind dadurch charakterisiert, dass das daraus resultierende regelmäßige Arbeitsentgelt eine bestimmte Höhe nicht überschreitet. Bis März 2003 lag diese Grenze bei 325 Euro. Mit den Hartz-Reformen wurde sie zum 1. April 2003 auf 400 Euro, zum 1. Januar 2013 dann auf 450 Euro angehoben.

Ebenfalls zum April 2003 wurden sogenannte Midi-Jobs eingeführt, für die die Einkommensgrenze auf 800 Euro und zum Jahresbeginn 2013 auf 850 Euro festgelegt wurde. In der sogenannten Gleitzone oberhalb der Einkommensgrenze für Mini-Jobs steigt der Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen mit der Höhe des Entgelts. Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum Jahresbeginn 2015 wurde mit zahlreichen Mini-Jobbern eine Anpassung der Arbeitszeit vereinbart, um eine gesetzeskonforme Vergütung sicherzustellen.

Mini-Jobs sind für die Beschäftigten steuer- und abgabenfrei. Nur die Arbeitgeber sind verpflichtet, lohnbezogene Umlagen und Steuern sowie Beiträge zur Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung zu entrichten – Letzteres ohne dass den Beschäftigten daraus Leistungsansprüche entstehen. Von der zum 1. Januar 2013 für Mini-Jobs eingeführten Rentenversicherungspflicht können sich die Beschäftigten auf Antrag befreien lassen. Wird davon kein Gebrauch gemacht, erwerben sie volle, wenn auch in der Höhe entsprechend geringe Rentenansprüche. Unabhängig vom tatsächlichen Einkommen gilt dabei eine Mindestbeitragsbemessungsgrundlage von 175 Euro. 2016 mussten die Beschäftigten deshalb monatlich mindestens 32,55 Euro an Rentenversicherungsbeiträgen entrichten.

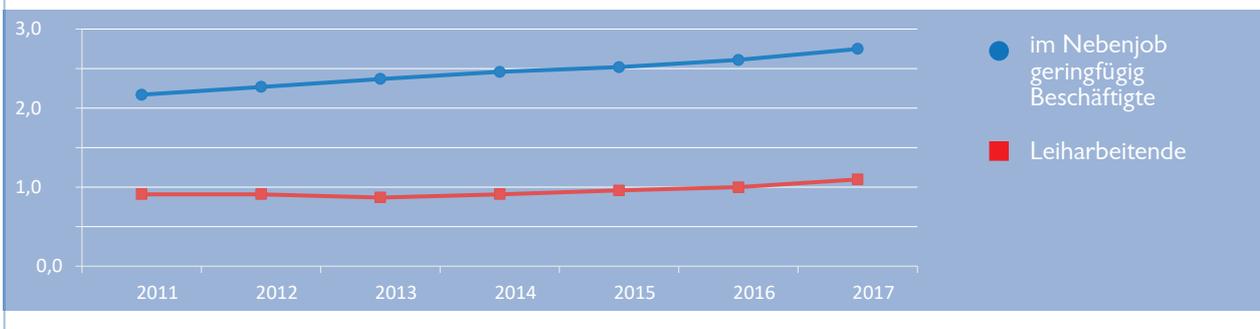
Der Arbeitnehmeranteil ergibt sich aus der Differenz zwischen dem auf 15 Prozent der Gehaltssumme festgeschriebenen Arbeitgeberanteil und einem variablen Arbeitnehmeranteil. Dieser wiederum errechnet sich aus dem Differenzbetrag zwischen dem allgemeinen Rentenversicherungsbeitragssatz (derzeit 18,6 Prozent) und dem festgeschriebenen Arbeitgeberanteil (15 Prozent). Die Höhe der so erworbenen Ansprüche ist angesichts der geringfügigen Einkommen zwar begrenzt, aber immerhin werden damit grundsätzliche Perspektiven etwa auf eine Erwerbsminderungsrente oder eine private Riester-Rente eröffnet.

Tabelle 4: Atypische Beschäftigungsverhältnisse (in Millionen)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Geringfügig Beschäftigte	6,6	6,6	6,7	6,8	6,7	6,7	6,7
• davon ausschließlich geringfügig Beschäftigte	4,45	4,38	4,36	4,32	4,17	4,08	3,95
• im Nebenjob geringfügig Beschäftigte	2,17	2,27	2,37	2,46	2,52	2,61	
Leiharbeit	0,91	0,908	0,865	0,913	0,961	1,006	1,043

©Der Paritätische 2018, eigene Darstellung; Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2018): Beschäftigungsstatistik und Arbeitsmarkt in Zahlen; Statistisches Bundesamt (2017): Mikrozensus; Bundesagentur für Arbeit (2018): Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitnehmerüberlassung. Anmerkung: Die Daten beziehen sich jeweils auf den Monat Juni des angegebenen Jahres.

Diagramm 2: Leiharbeit und geringfügige Beschäftigung im Nebenerwerb (in Millionen)



Die Zahl der geringfügig Beschäftigten in Mini-Jobs ist in den letzten Jahren auf hohem Niveau stabil geblieben. Der Anteil hat sich von 2003, als dieser Beschäftigungsbereich neu geregelt wurde, bis 2017 von 5,6 Mio. auf 6,7 Mio. Beschäftigte und damit nahezu ein Viertel aller Beschäftigungsverhältnisse erhöht. Die Anzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten hat sich in den vergangenen Jahren seit 2011 um etwa eine halbe Million auf derzeit 4 Mio. Beschäftigte reduziert. Im Gegenzug ist die Anzahl der im Nebenjob geringfügig Beschäftigten in analoger Größenordnung angestiegen. Geringfügige Beschäftigungen werden überwiegend von Frauen ausgeübt.

■ Leiharbeit

Besorgniserregend ist, dass die Zahl der Leiharbeitsverhältnisse von 2016 (Bezug: Stand Ende Juni) bis 2017 auf über eine Million gewachsen ist.

Die günstige Wirtschafts- und Konjunkturlage hätte im Gegenteil einen Rückgang erwarten lassen. Leiharbeitsverhältnisse sind mitnichten regelmäßig auskömmlich finanziert. Etwa zwei Drittel der Leiharbeitenden erhalten Niedriglöhne.

Arbeitslosigkeit

Die in den vorangegangenen Abschnitten beschriebene, im Grundsatz positive Arbeitsmarktentwicklung bildet sich in den Statistiken der BA auch in Form einer niedrigeren Arbeitslosenquote und einer um über 150.000 Menschen gesunkenen Anzahl arbeitsloser Menschen ab. Seit 2010 ist die registrierte Arbeitslosigkeit um insgesamt 800.000 Personen zurückgegangen. Diese Entwicklung ist angesichts der eingangs betonten zentralen Bedeutung der Erwerbsarbeit in der

modernen Gesellschaft ausdrücklich zu begrüßen. Die öffentlichen Statistiken zeigen aber auch, dass der Aufwuchs der Beschäftigung nicht eins zu eins mit einem Abbau der Arbeitslosigkeit einhergeht. Vom Beschäftigungszuwachs profitiert nur ein kleinerer Teil der Arbeitslosen. Das wird auch daran deutlich, dass die Zahl der Beschäftigten seit 2011 um etwa drei Millionen gestiegen ist, sich die Zahl der registrierten Arbeitslosen aber um lediglich eine halbe Million reduziert hat. Der Beschäftigungszuwachs speist sich also primär aus anderen Quellen wie der stillen Reserve oder dem Ausland.

In den öffentlichen Statistiken der BA sind registrierte Arbeitslosigkeit und tatsächliche Anzahl erwerbsloser Menschen nicht deckungsgleich. Das soll am Beispiel der Arbeitslosen- und Unterbeschäftigungszahlen aus dem Jahr 2017 illustriert werden (vgl. Tabelle 5). 2017 waren laut Statistik rund 2,7 Mio. Menschen arbeitslos. Dabei waren aber all jene nicht berücksichtigt, die zwar registriert, aber in Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung oder in Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen einbezogen waren. Auch Arbeitslose, die SGB II bezogen haben, das 58. Lebensjahr überschritten und über 12 Monate kein Jobangebot erhalten hatten, wurden nicht mitgezählt. In § 53a Abs. 2 SGB II ist nämlich festgelegt, dass diese Gruppe „nach Ablauf

dieses Zeitraums für die Dauer des jeweiligen Leistungsbezugs nicht als arbeitslos“ gewertet wird. Erweitert man die Statistik um diese beiden Gruppen, erhält man das Gesamt der „Arbeitslosen im weiteren Sinne“ (§ 16 SGB III). 2017 lag diese Zahl mit 2,9 Mio. um fast 400.000 Menschen höher als die offizielle Arbeitslosenzahl. Rechnet man außerdem noch jene hinzu, die statistisch nicht als arbeitslos, sondern als „unterbeschäftigt“ geführt werden – Teilnehmende in Qualifizierungsmaßnahmen, Beschäftigte am 2. Arbeitsmarkt und kurzfristig Erkrankte – erhöht sich die tatsächliche Anzahl um 40 Prozent auf 3,5 Mio. arbeitslose Menschen.

Wie schon in den vergangenen Jahren bezog nur ein geringer Teil der Arbeitslosen Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld I). Zwei Drittel aller Arbeitslosen waren im Durchschnitt des Jahres 2017 auf Arbeitslosengeld II, also „Hartz IV“ angewiesen. Das ist eine Folge der Maßnahmen, mit denen die Leistungen der klassischen Arbeitslosenversicherung seit den Hartz-Reformen gekürzt und verschlechtert worden sind.

■ Langzeitarbeitslosigkeit

Langzeitarbeitslosigkeit war auch 2017 die größte arbeitsmarktpolitische Herausforderung. Langzeitarbeitslos ist gemäß § 18 Abs. 1 SGB III, wer

Tabelle 5: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
registrierte Arbeitslose (nach § 16 SGB III)	3.238	2.976	2.897	2.950	2.898	2.795	2.691	2.691
Veränderungen gg. Vorjahr	- 176	-263	-79	53	-52	- 103	- 104	- 158
Arbeitslosenquote* in Prozent	7,7	7,1	6,8	6,9	6,7	6,4	6,1	5,7
Arbeitslosigkeit im weiteren Sinne	3.537	3.251	3.193	3.257	3.222	3.125	3.058	2.903
Unterbeschäftigung	4.501	3.988	3.767	3.795	3.712	3.569	3.551	3.492

©Der Paritätische 2018, eigene Darstellung; Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2018): Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung.

*Anmerkung: In Prozent aller zivilen Erwerbspersonen

zwölf Monate oder länger durchgehend arbeitslos ist.

2016 ist die Anzahl langzeitarbeitsloser Menschen erstmals seit fast einem Vierteljahrhundert wieder unter eine Million gesunken. Trotz des für das Jahr 2017 zu verzeichnenden weiteren Rückgangs – auf konkret: 900.745 Erwerbslose – und der unvermindert guten wirtschaftlichen Gesamtsituation ist aber weiterhin mehr als ein Drittel aller Arbeitslosen betroffen. Im Gesamt aller Arbeitslosen entspricht das einem Anteil von 35,5 Prozent. Auch hier liegt der Anteil deutlich höher, als die genannten Zahlen suggerieren.

Arbeitslosigkeit gilt in der Arbeitslosenstatistik unter anderem immer dann als unterbrochen, wenn die Betroffenen etwa an arbeitsmarktpoli-

tischen Maßnahmen teilnehmen, zum Beispiel im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung („Ein-Euro-Job“). Auch eine mehr als sechswöchige Krankheitszeit unterbricht die Arbeitslosigkeit. Die Folge: obwohl sich an der Kontinuität der Arbeitslosigkeit nichts geändert hat, wird die arbeitslose Person als „erneut“ arbeitslos gezählt, nicht als langzeitarbeitslos.

Der Effekt dieser Verfahrensweisen wird deutlich, wenn man den für das Jahr 2017 öffentlich ausgewiesenen Arbeitslosen nach SGB II (2017: 1,67 Mio.) die etwa 770.000 Leistungsbezieher hinzurechnet, die aufgrund der „Entlastungswirkung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen“ nicht mitgezählt wurden. Dann nämlich ergibt sich ein Gesamt von über 2,3 Mio. Betroffenen.⁴

Tabelle 6: Armutsquote* in Prozent

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Deutschland	14,0	14,3	14,4	14,6	14,5	15,0	15,0	15,5	15,4	15,7	15,7
• Alte Bundesländer	12,7	12,9	13,1	13,3	13,3	13,8	13,9	14,4	14,5	14,7	15,0
• Neue Bundesländer	19,2	19,5	19,5	19,5	19,0	19,4	19,6	19,8	19,2	19,7	18,4

©Der Paritätische 2018, eigene Darstellung; Quelle: Statistisches Bundesamt (2016): 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 und Armutsquote

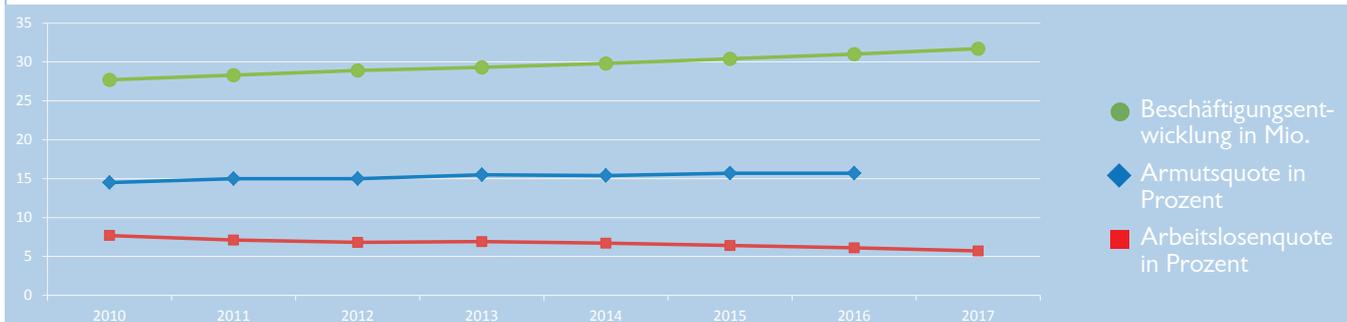


Tabelle 7: Von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffene Bevölkerung

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

©Der Paritätische 2018, eigene Darstellung; Quelle: Statistisches Bundesamt (2017); Datenbasis: EU-SILC

3.2 Einkommensarmut

Arbeitslosigkeit, Armut und Ausgrenzung liegen in erwerbszentrierten Gesellschaften eng beieinander. Arbeitslosigkeit kann auf der Grundlage der Statistiken der BA – trotz aller aufgezeigten Unschärfen bei der Definition von Arbeitslosigkeit – vergleichsweise exakt bemessen werden. Das Maß an Armut und sozialer Ausgrenzung zu bestimmen ist nicht so einfach, weil dafür zunächst die normativen Paradigmen bestimmt werden müssen. Es gehört zu den zentralen Ansprüchen des sozialen Rechtsstaates, nicht nur absolute Armut zu vermeiden – also die für die physische Existenz notwendigen Grundbedarfe zu sichern –, sondern auch Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Daran orientiert kann man dann von Armut sprechen, wenn das Einkommen zu klein ist, um das in einem gegebenen gesellschaftlichen Kontext als notwendig erachtete soziokulturelle Existenzminimum abzudecken und die Teilhabemöglichkeiten entsprechend eingeschränkt werden.

Der die Armutforschung bestimmende relative Armutsbegriff erachtet diejenigen als armutsgefährdet, deren (äquivalenzgewichtetes Haushaltsnetto-) Einkommen die Armutrisikogrenze von 60 Prozent des (ebenso bestimmten) Medianeinkommens aller Haushalte unterschreitet. Bislang besteht unter Fachleuten Konsens, dass bei einem Unterschreiten dieser auf europäischer Ebene definierten Armutsschwelle soziale Ausgrenzungsprozesse stattfinden. Sowohl die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder als auch die

Europäische Union orientieren sich daran.⁵ Die Tabelle stellt die Entwicklung der Armutsquote im Zeitverlauf dar.

Die Armutsquote erreichte nach den jüngsten Zahlen des Statistischen Bundesamtes 2016 wie im Vorjahr 15,7 Prozent. Annähernd 13 Mio. Menschen lebten damit in Deutschland unter der Einkommensarmutsgrenze. Hinter diesem Durchschnittswert verbergen sich unterschiedliche Entwicklungen in Ost- und Westdeutschland. Während in Westdeutschland die Einkommensarmut wie bereits in den Vorjahren weiter ansteigt, geht sie in Ostdeutschland erstmals spürbar zurück.

In der nach einheitlichen Maßstäben⁶ seit 2005 vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaft jährlich und europaweit durchgeführten Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC⁷) werden neben relativer Einkommensarmut auch materielle Ausstattung, Lebensbedingungen und Erwerbsbeteiligung untersucht.⁸ 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 Kriterien⁹ erfüllt sind.

Wie das Statistische Bundesamt am 8. November 2017 mitteilte, waren im Jahr 2016 19,7 Prozent der deutschen Bevölkerung von Armut und sozi-

aler Ausgrenzung betroffen, davon 16,5 Prozent von direkter Einkommensarmut oder erheblichen materiellen Entbehrungen (3,7 Prozent). 9,6 Prozent lebten in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsbeteiligung. Ein differenzierter Blick auf vorangegangene Jahre zeigt, dass sich dieses Verhältnis trotz der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung seit 2008 nur unwesentlich verändert hat.

Die längerfristige Perspektive zeigt das grundlegende Paradoxon: Konjunktur und Beschäftigung entwickeln sich ausgesprochen positiv, an den Quoten für Einkommensarmut ändert sich aber wenig. Die Daten legen vielmehr nahe, dass der Arbeitsmarkt sich zumindest partiell entkoppelt hat von der sozialen Entwicklung. Die wirtschaftliche Prosperität kommt offenkundig nicht allen zugute. Insbesondere schützt Erwerbseinkommen immer häufiger nicht gegen Armut. Besonders dramatisch ist, dass Armut sich zunehmend verfestigt. Mitte der 90er-Jahre waren lediglich fünf Prozent der Haushalte von dauerhafter Armut betroffen. Heute sind es nach den Daten des jüngsten Armuts- und Reichtumsberichtes etwa neun Prozent.

3.3 Mindestsicherungsleistungen

In Deutschland werden die in der Regel beitragsabhängigen Leistungen der Sozialversicherungen flankiert von einem steuerfinanzierten, bedürftigkeitsorientierten Mindestsicherungssystem. Es folgt dem Individualisierungsgrundsatz, wonach die Ansprüche dem konkreten Bedarf anzupassen sind.

Mindestsicherungsleistungen sind so gering, dass sie nicht vor Armut schützen. Dieser Sachverhalt steht im Gegensatz zur höchstrichterlichen Rechtsprechung. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Urteil vom 9. Februar 2010 entschieden, dass sich aus Artikel 1 GG ein Recht nicht nur auf

Sicherung der physischen Existenz – also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit –, sondern auch auf Möglichkeiten zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft ableitet – definiert als Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an Partizipation am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Gleichzeitig wurde klargestellt, dass dieses Recht dem Grunde nach unverfügbar ist und deshalb gesetzlich eingelöst werden muss. Bei der Aktualisierung und Konkretisierung insbesondere des soziokulturellen Existenzminimums verfügt der Gesetzgeber zwar über einen Gestaltungsspielraum. Er wird aber begrenzt durch Mindeststandards, die nicht unterschritten werden dürfen. Dieser Rahmen ist enger, soweit es um die Bedarfe zur Deckung des physischen Existenzminimums, und weiter, soweit es um die Bedarfe zur Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben geht. Die unterschiedlichen Ermessensspielräume ändern jedoch nichts am einheitlichen Anspruch auf Leistungen, die das gesamte Existenzminimum umfassen.

Das Bundesverfassungsgericht hat im oben genannten Urteil außerdem bestimmt, 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 Beschluss vom 23. Juli 2014 hat sich das Bundesverfassungsgericht erneut mit der Angemessenheit der Regelsätze auseinandergesetzt. Es hat dabei festgestellt, dass der Gesetzgeber selbst unter Berücksichtigung von Beurteilungsspielräumen mittlerweile die untere „Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist“¹⁰, erreicht habe.

Dem Individualisierungsgrundsatz folgend gibt es verschiedene steuerfinanzierte und bedarfsorientierte Grundsicherungsarten, die nach lebens-

Tabelle 8: Empfangende von Grundsicherungsleistungen 2010 - 2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
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
- davon Arbeitslosengeld II	4.641.468	4.374.948	4.318.039	4.314.634	4.282.241	4.243.707	4.322.837
- davon Sozialgeld	1.508.876	1.489.520	1.504.509	1.544.267	1.576.556	1.593.583	1.650.052
Hilfe zum Lebensunterhalt	98.354	108.215	112.585	122.376	132.770	137.145	133.389
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	796.646	844.030	899.846	962.187	1.002.547	1.038.008	1.025.903
Asylbewerberleistungsgesetz	130.297	143.687	165.244	224.993	362.850	974.551	728.239
Insgesamt	7.175.641	6.960.400	7.000.023	7.168.457	7.356.964	7.968.944	7.860.420

©Der Paritätische 2018, eigene Darstellung; Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): 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.

lagenspezifischen Bedarfen differenziert sind und gemeinsam das letzte Netz der sozialen Sicherung bilden. Tabelle 8 stellt dar, wie sich die Bezugszahlen seit 2010 entwickelt haben.

Die Anzahl der Mindestsicherungsbeziehenden hat sich seit 2010 von etwa 7,2 Mio. auf 7,9 Mio. erhöht. Wie die Tabelle zeigt, sind insbesondere Zuwächse in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie in den Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz – das vor allem 2015 – für den Anstieg verantwortlich. Im Berichtsjahr ist die Anzahl der Mindestsicherungsbeziehenden gegenüber dem Vorjahr um etwas mehr als 100.000 Personen zurückgegangen.

■ Arbeitslosengeld II und Sozialgeld

Der quantitativ größte Anteil der Grundsicherungsleistungen entfiel auch 2017 auf Arbeitslosengeld II und Sozialgeld. Arbeitslosengeld II wird an Menschen zwischen 15 und 65 Jahren gezahlt, die mindestens drei Stunden täglich einer Erwerbstätigkeit nachgehen können und damit als erwerbsfähig gelten. Alle anderen Mitglieder von nach SGB II definierten Bedarfsgemeinschaften erhalten in der Regel Sozialgeld zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes.

2016 hat sich die Zahl der Beziehender von Leistungen nach SGB II gegenüber dem Vorjahr um etwa 130.000 Personen auf fast 6 Mio. erhöht. Dieser Anstieg ist zum größeren Teil darauf zurückzuführen, dass in diesem Jahr viele der im Vorjahr zugewanderten Flüchtlinge als Asylbewerber anerkannt worden sind. Mit der Anerkennung wechselt die Zuständigkeit des Leistungsträgers vom Asylbewerberleistungsgesetz zur Grundsicherung für Arbeitsuchende.¹¹ Entsprechend hat sich im Berichtszeitraum 2016 die Anzahl der Berechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vom 2015 erreichten Höchststand (fast eine Million) auf 728.000 Personen deutlich reduziert, während die Zahl derjenigen, die Grundsicherung für Arbeitsuchende oder Sozialgeld bezogen haben, parallel – wenn auch der Höhe nach nicht deckungsgleich – gestiegen ist.

Unter den erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden nach SGB II war 2017 mit 38,1 Prozent nur ein kleinerer Teil erwerbs- und/oder beschäftigungslos. Der verbleibende Rest war nach Angaben der BA zumeist berufstätig. 15 Prozent waren mehr als geringfügig beschäftigt („Aufstocker“), 13,9 Prozent in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und 9,4 Prozent in Ausbildung. Weitere 7,3 Pro-

zent der erwerbsfähigen Leistungsempfänger standen dem Arbeitsmarkt wegen der Erziehung von Kindern oder der Pflege Angehöriger nicht zur Verfügung.¹² In der offiziellen Statistik nicht ausgewiesen sind außerdem die zahlreichen Leistungsbeziehenden, die zwar erwerbstätig sind, deren Arbeitsvolumen aber nach der für die offizielle Statistik maßgeblichen Definition zu gering ist. Als arbeitslos gezählt werden alle, die arbeitslos gemeldet sind und eine Anstellung suchen. Berufstätigkeit ist dabei irrelevant, sofern sie sich

auf weniger als 15 Wochenstunden beschränkt.

Im Dezember 2017 waren 2,3 Mio. der insgesamt 4,3 Mio. erwerbsfähigen ALG II-Beziehenden nach den statistischen Kriterien der BA sogenannte Langzeitbeziehende, haben also in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate entsprechende Leistungen bezogen. Davon wurde ein Drittel als arbeitslos geführt, etwas weniger als ein Drittel als erwerbstätig und ein weiteres Drittel galt aus den eben ausgeführten Gründen nicht

Diagramm 4 und Tabelle 9: Beziehende von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2006 - 2017 (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

©Der Paritätische 2018, eigene Darstellung; Quelle: Statistisches Bundesamt (2017): Grundsicherungsstatistik. *Anmerkung: Die Zahlen von 2014 bis 2016 stammen aus den revidierten Daten des Statistischen Bundesamtes vom 12. August 2015. Die Zahlen für 2016 und 2017 beziehen sich jeweils auf Ende Dezember.

Tabelle 10: Beziehende von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2010 - 2016 (absolut und im Verhältnis zu 2010)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl absolut	130.297	143.698	165.244	224.993	362.850	974.551	728.239

©Der Paritätische 2018, eigene Darstellung; Quelle: Statistisches Bundesamt (2016): Beziehende von Mindestsicherung nach Leistungssystemen

als arbeitslos. 2017 ist sowohl die Anzahl als auch der Anteil der Langzeitbeziehenden leicht angestiegen. Mit Stand vom Juli 2017 waren 1,16 Mio. Menschen länger als vier Jahre im Leistungsbezug - das entspricht immerhin mehr als einem Viertel aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten.¹³

■ Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Auch die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung muss trotz der Wirtschaftsentwicklung immer häufiger in Anspruch genommen werden. Anspruchsberechtigt sind bedürftige Personen ab Erreichen der Regelaltersgrenze sowie dauerhaft erwerbsgeminderte Erwachsene.

Von 2005 bis 2015 hat die Anzahl an Grundsicherungsbeziehenden kontinuierlich zugenommen. 2016 konnte zwar ein leichter Rückgang verbucht werden, dem langfristigen Trend entsprechend hat sich die Zahl 2017 aber wieder deutlich erhöht. Dieser Zuwachs verteilt sich nahezu gleichmäßig auf die Grundsicherung für Erwerbsgeminderte und im Alter.

■ Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Hilfebedürftige Asylbewerber, Geduldete und zur Ausreise verpflichtete Ausländer sowie ihre Familienangehörigen sind auf die im Vergleich zu den

anderen Grundsicherungsinstrumenten erheblich geringer bemessenen Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) verwiesen. In Folge der vielen neu aufgenommenen Flüchtlinge war die Zahl der Berechtigten im Jahr 2015 auf fast eine Million angestiegen. Im darauffolgenden Jahr ist sie wieder auf etwas unter 730.000 gesunken.

Nicht leistungsberechtigt und damit auch nicht in der Leistungsstatistik erfasst sind Menschen, die vom Bundesamt für Migration als Asylberechtigte oder Flüchtlinge anerkannt worden sind. Sie erhalten im Bedarfsfall Zugang zu anderen Sozialleistungen.

Die Dunkelziffer der Armut

Der oft befürchtete Missbrauch von Grundsicherungsleistungen wird öffentlich breit diskutiert. Es wird aber nur selten darauf hingewiesen, dass viele eigentlich Berechtigte ihre Ansprüche gar nicht wahrnehmen. Es liegt in der Natur der Sache, dass dazu keine genauen Zahlen vorliegen. In der sozialwissenschaftlichen Forschung wird jedoch von einer Nichtinanspruchnahmequote von etwa 40 Prozent ausgegangen.¹⁴ Das heißt: Vier von zehn Berechtigten verzichten auf ihnen zustehenden Leistungen.

Tabelle 11: Private Schulden

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Schuldner (in Mio.)	6,49	6,41	6,59	6,58	6,67	6,72	6,85	6,91
Schuldner (Anteil in Prozent)	9,50	9,38	9,65	9,81	9,90	9,92	10,06	10,04
Schuldner (Haushalte in Mio.)	3,19	3,21	3,31	3,30	3,34	3,35	3,39	3,41
mittlere Schuldenhöhe (Euro)*	34.300	34.800	33.700	33.000	34.500	34.000	31.600	30.200

Der Paritätische 2018, eigene Darstellung; Quelle: Boniversum Consumer Information/Microm Consumer Marketing/Creditreform Wirtschaftsforschung: SchuldnerAtlas 2017 Deutschland. *Anmerkung: Bei dem Wert von 2017 handelt es sich um einen hochgerechneten Wert.

3.4 Überschuldung

Die Teilhabechancen werden nicht nur vom Einkommen, sondern auch vom individuellen Vermögen definiert. In Deutschland gibt es viele Haushalte, für die finanzielle Rücklagen oder Eigentum unerreichbar sind. Eine erhebliche Anzahl ist sogar überschuldet. Überschuldung ist definiert als Verschuldungsstand, der so ausgeprägt ist, dass er aus eigener Kraft nicht mehr überwunden werden kann. Ein Maßstab für die Verbreitung von Überschuldung ist die Schuldnerquote. Sie bezeichnet den Anteil volljähriger überschuldeter Personen an der Gesamtbevölkerung. Tabelle 11 gibt eine Übersicht über die Entwicklung der privaten Überschuldungssituationen im Zeitverlauf. Überschuldung hat vor allem bei älteren Menschen zugenommen. 2017 waren über 10 Prozent der Bevölkerung von Überschuldung betroffen. Die Zahl der Überschuldeten wuchs auf 6,9 Mio., dabei nahm die Zahl der über 70-jährigen Überschuldeten überdurchschnittlich zu. Es ist davon auszugehen, dass Überschuldung in Zukunft zunimmt. Ohne Zuwanderung wäre die

Überschuldungsquote höher (höherer Bevölkerungsanteil = niedrigere Überschuldungsquote). Ursachen für Überschuldung sind insbesondere Krankheit, Sucht, Unfall, Arbeitslosigkeit. Unwirtschaftliche Haushaltsführung hat hingegen deutlich an Bedeutung verloren. Überproportional von Überschuldung betroffen sind Alleinerziehende.

3.5 Vermögensentwicklung

Private Vermögen werden in Deutschland nicht vollständig erfasst. Zu den wesentlichen Ursachen zählt, dass die Vermögensteuer seit nunmehr 20 Jahren nicht mehr erhoben wird. Deshalb stehen auch keine amtlichen Daten der Steuerstatistik zur Verfügung. Die Vermögensverteilung wird in regelmäßigen Abständen stichprobenartig in der von der Deutschen Bundesbank herausgegebenen Studie „Private Haushalte und ihre Finanzen“ (PHF) analysiert. Die dritte Befragungswelle zur Aktualisierung begann im März 2017. Wann genau hierzu Ergebnisse präsentiert werden können, steht noch nicht fest.

4. Gesetzgeberische Maßnahmen im Berichtszeitraum

4.1 Armut und Grundsicherung

■ *Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG 2017)*

Mit dem Gesetz sollen die Regelbedarfe für Leistungsberechtigte in den Grundsicherungssystemen nach der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichproben ermittelt werden.

- Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
- Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2018 (RBSFV 2018) vom 8. November 2017 (BGBl. I S. 3767)

Inhalt:

Nach der Erhebung neuer Daten im Rahmen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ist der Bundesgesetzgeber verpflichtet, die Regelbedarfe in den Grundsicherungssystemen (SGB II, SGB XII, AsylbLG) neu zu ermitteln. Das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch durchlief vom ersten Entwurf an im Kern unverändert das Gesetzgebungsverfahren. Am 1. Dezember 2016 wurde es vom Deutschen Bundestag mit der Mehrheit aus CDU/CSU und FDP beschlossen. Danach wurden die Regelbedarfe ab dem 1.1.2017 für Erwachsene auf 409 Euro und für Kinder und Jugendliche auf 237 Euro für Vier- bis Sechsjährige, 291 Euro für Sieben- bis 13-jährige sowie 311 Euro für 14- bis 17-Jährige festgelegt.

Nach § 28a SGB XII werden die Regelbedarfe in den Jahren, in denen keine Neuermittlung auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchs-

stichprobe erfolgt, durch einen Mischindex aus der Preisentwicklung der regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen sowie der Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter fortgeschrieben. Die Preisentwicklung geht zu 70 Prozent, die Lohnentwicklung zu 30 Prozent in den Mischindex ein. Nach der Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2018 stiegen die Regelbedarfe zum 1.1.2018 um 1,63 Prozent. Der Regelbedarf für alleinlebende Leistungsberechtigte stieg damit auf 416 Euro.

Hintergrund:

Regelsätze haben eine große sozial- wie wirtschaftspolitische Bedeutung. Im Jahr 2016 bezogen annähernd acht Millionen Menschen Leistungen aus den verschiedenen Systemen der Grundsicherung. Dies entspricht einem Anteil von 9,5 Prozent der Bevölkerung. Bei diesen Personen bestimmt wesentlich der Regelbedarf zusammen mit den Wohn- und Heizkosten die Höhe des grundlegenden Lebensunterhalts.

Die Bedeutung der Regelsätze reicht aber weit über das System der Existenzminimumleistungen hinaus. Direkte rechnerische Bezüge bestehen zum Unterhaltsrecht und zu den Grund- und Kinderfreibeträgen in der Einkommensteuer. Eine Erhöhung der Regelbedarfe führt damit über die Erhöhung der Grund- und Kinderfreibeträge auch zu einer geringeren Steuerbelastung aller steuerpflichtigen Erwerbstätigen.

Obwohl die verschiedenen Systeme der Grundsicherung die existentielle Lebensgrundlage für fast ein Zehntel der Bevölkerung darstellen, sind die Ausgaben vergleichsweise bescheiden. Für die etwa sechs Millionen Leistungsberechtigten allein im SGB II hat der Sozialstaat 2016 in der Summe etwa 42,7 Mrd. Euro ausgegeben. Diese Summe beinhaltet nicht nur den direkten pekuniären Aufwand für Arbeitslosengeld II (inklusive Kosten der Unterkunft und Heizung), sondern auch die Ausgaben für die Arbeitsförderung und die Verwaltungskosten der Jobcenter. Bezogen auf das Sozialbudget in Deutschland - also die gesamten sozialen Ausgaben im Land - entspricht das einem Anteil von rund 4,5 Prozent. Der Anteil am Bruttoinlandsprodukt errechnet sich auf 1,4 Prozent.

Bewertung:

Die Bundesregierung hat mit der Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2017 die Gelegenheit versäumt, die Leistungen der Grundsicherung in einem sachgerechten und transparenten Verfahren auf ein bedarfsdeckendes Niveau anzuheben. Stattdessen wurde einem Gesetzentwurf gefolgt, der die Regelbedarfe kleinrechnet. Dabei orientiert sich das zuständige Ministerium am Vorgehen der Vorgängerregierung, welches von der damaligen Oppositionsfraktion SPD seinerzeit massiv kritisiert wurde.¹ Auch nach der bescheidenen Erhöhung der Regelbedarfe um 1,6 Prozent zum 1.1.2018 sind die Leistungen nicht bedarfsdeckend.

Dies hat seine Ursachen in mehreren methodischen Kürzungen bei der Ermittlung der Regelbedarfe:

- (1) Bei der Ermittlung der Regelbedarfe wurden bis 2011 die Ausgaben des untersten Einkommensquintils (untere 20 Prozent) in den Blick genommen. In der Ermittlung der Regelsätze für 2011 wurde die Bezugsgruppe willkürlich und ohne überzeugende Begründung auf die untersten 15 Prozent auf der Einkommensskala begrenzt. Im Ergebnis wird eine statistische Referenzgruppe konstruiert, die offenkundig ungeeignet ist. 764 Euro Einkommen haben die Personen in der Referenzgruppe (Alleinstehende) durchschnittlich monatlich zur Verfügung. Es ist offenkundig, dass die Ausgaben dieser statistisch konstruierten Gruppe nicht das soziokulturelle Existenzminimum spiegeln, sondern Mangellagen.
- (2) Darüber hinaus kürzt die Bundesregierung den Regelbedarf, indem etwa ein Viertel der Ausgaben der Referenzgruppe schlicht als nicht regelbedarfsrelevant erklärt werden. Ausgaben in einer Größenordnung von etwa 150 Euro gelten als nicht regelbedarfsrelevant. Dazu zählen insbesondere Ausgaben für die soziale und kulturelle Teilhabe. Soziale Ausgrenzung wird zum politischen Programm, wenn die Bundesregierung beispielweise argumentiert, dass es sich bei Ausgaben für Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen „grundsätzlich nicht um regelbedarfsrelevante Ausgaben“ handle, weil diese „nicht zum physischen Existenzminimum“² zählen.

Wenn ein Viertel der Ausgaben nicht als relevant anerkannt wird, ist der Bezug zu den Lebensbedingungen der Referenzgruppe nur noch eine Illusion. Das Bundesverfassungsgericht hat 2014 ausgeführt, dass der Gesetzgeber mit Kürzungen in dieser Größenordnung „an die Grenze dessen

(kommt), was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich geboten ist.“³ Die Grenzen des sozialpolitisch Erträglichen sind mit diesen Kürzungen jedenfalls deutlich überschritten.

Eine sachgerechte Ermittlung der Regelbedarfe auf der Grundlage des Statistikmodells ergäbe laut Expertise der Paritätischen Forschungsstelle

für eine alleinstehende Person einen Regelbedarf von 571 Euro. Für eine seriöse Ermittlung von Bedarfen von Kindern und Jugendlichen fehlte es in der EVS an validen und belastbaren Daten. Der Paritätische schlägt daher in einem ersten Schritt eine Anhebung der Regelbedarfe um etwa ein Drittel vor – analog zu den notwendigen Anpassungen bei den Erwachsenen.⁴

4.2 Teilhabe

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

Das Bundesteilhabegesetz zielt darauf, die Kommunen finanziell von der Eingliederungshilfe zu entlasten und gleichzeitig die rechtliche Stellung der betroffenen Menschen zu stärken. Es soll in mehreren Schritten bis 2023 umgesetzt werden.⁵

Inhalt

Das Bundesteilhabegesetz soll die bereits seit 2009 auch für Deutschland verbindliche UN-Behindertenrechtskonvention umfassend umsetzen und die Lebenssituation und Teilhabemöglichkeiten von Menschen mit Behinderung verbessern. Gleichzeitig soll damit eine Abkehr vom bisherigen „Fürsorgesystem“ hin zu einem „modernen Teilhaberecht“ vollzogen werden. Allerdings soll das Gesetz parallel den Ausgabenanstieg in der Eingliederungshilfe bremsen.

Das BTHG ist ein Änderungsgesetz, durch welches das Sozialgesetzbuch (SGB) IX Rehabilitation und Teilhabe in mehreren Schritten vollständig neu

gefasst und umfangreiche Änderungen in weiteren Sozialgesetzen – dem PSG III sowie dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) – vollzogen werden. Erste, einzelne Änderungen traten schon zum Jahresbeginn 2017 in Kraft. In einem weiteren Schritt sind zum Jahresbeginn 2018 weitere Regelungen (u.a. Einführung des neuen Teilhabeplanverfahrens, neue Instrumente zur Bedarfsermittlung, Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung) in Kraft getreten, die jedoch noch außerhalb des Berichtszeitraums dieses Gutachtens liegen.

Hintergrund

Laut Teilhabebericht der Bundesregierung leben in Deutschland über 12 Millionen Menschen mit

einer Beeinträchtigung. Der Anteil an der Gesamtbevölkerung beträgt damit fast 16 Prozent.⁶ Auffällig ist, wie der Bericht betont, die zunehmende Anzahl jener, die an einer psychischen Beeinträchtigung leiden. Vor allem Menschen im Alter zwischen 45 und 64 Jahren sind davon betroffen. Ihre Anzahl ist im Zeitraum von 2005 bis 2013 von 349.000 auf 546.000 Personen angestiegen. Das entspricht einer Steigerungsquote von 58 Prozent.⁷

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes leben in Deutschland über 10 Millionen Menschen mit einer amtlich anerkannten Behinderung. Das sind etwas mehr als 12 Prozent der Gesamtbevölkerung. Etwa 7,6 Mio. Menschen – und damit der größte Teil – zählen mit einem Behinderungsgrad von 50 zu den Schwerbehinderten, rund 2,7 Mio. Menschen haben eine leichtere Behinderung. Nur knapp vier Prozent der Betroffenen sind mit der Beeinträchtigung geboren oder haben sie im ersten Lebensjahr erworben. Die verbleibenden 96 Prozent wurden also erst im weiteren Lauf ihres Lebens damit konfrontiert. Mit 86 Prozent überwiegt dabei der Anteil derer, bei denen sie sich als Folge einer chronischen Erkrankung manifestiert hat.⁸

Im Jahr 2015 erhielten in Deutschland rund 883.000 Personen mit Behinderung Eingliederungshilfe für Menschen nach Kapitel 6 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII). Damit hatte sich die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger gegenüber dem Vorjahr um 2,7 Prozent erhöht. Die Kosten dieser Leistungen bezifferten sich auf netto 15,6 Mrd. Euro. Damit entfällt der Hauptteil (56 Prozent) der insgesamt für Sozialhilfe nach SGB XII aufgewandten Kosten (27,7 Mrd. Euro) auf die Eingliederungshilfe.

Im Jahr 2017 waren nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit⁹ 162.000 schwerbehinderte Menschen arbeitslos. 41 Prozent (67.000) waren

in der Arbeitslosenversicherung gemeldet. Ihr Anteil lag damit deutlich über dem bei den nichtschwerbehinderten Arbeitslosen (33 Prozent). Damit ist Deutschland von dem in der UN-Behindertenrechtskonvention formulierten Ziel eines inklusiven Arbeitsmarktes weit entfernt.

Bewertung

Einige der Neuregelungen verbessern die Lage von Menschen mit Beeinträchtigungen im Sinne der Leitgedanken der UN-Behindertenrechtskonvention und fördern damit den sozialen Zusammenhalt. Dazu gehören beispielsweise Regelungen zum Budget für Arbeit, zur Förderung von Modellvorhaben im Bereich der betrieblichen Prävention, zur Elternassistenz, zur Stärkung der Schwerbehindertenvertretung in Betrieben, zur Stärkung der Mitwirkungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderung in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) und Betrieben, zur unabhängigen Teilhabeberatung, zum Einkommen und Vermögen, zur Einführung des Pflegebedürftigkeitsbegriffes und zur Pflegeberatung.

Dem gegenüber stehen Regelungen, die die Rechtsposition behinderter Menschen deutlich verschlechtern und mit denen vor der Reform gewährte Unterstützungsleistungen eingeschränkt werden können. Der Paritätische kommt daher zu der Einschätzung, dass sich die neuen Regelungen nicht durchgängig an den Leitgedanken der UN-Behindertenrechtskonvention orientieren. Mit zahlreichen Regelungen werden in erster Linie die Sparbestrebungen der Länder, Kommunen und der Pflegeversicherung umgesetzt. Ein modernes und dem Geist der UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtetes Konzept, in dem Eingliederungs- und Pflegeleistungen für Menschen mit Behinderung im Sinne der Betroffenen zusammengeführt werden, ist nicht erkennbar. Vielmehr besteht die Gefahr, dass bisherige fachliche Ziele ebenso wie bereits erreichte Standards der Eingliederungshilfe abgebaut werden. Damit

würde massiv gegen verbindliche Regelungen der UN-Behindertenrechtskonvention verstoßen. Für Menschen mit Behinderung kann damit weder eine gleichberechtigte noch eine volle, selbstbestimmte und wirksame Teilhabe erreicht werden. Auch sie haben aber das Recht, selbst zu bestimmen, wie, wo und mit wem sie wohnen bzw. ihre Aktivitäten gestalten wollen.

- *Gemeinsame Inanspruchnahme von Leistungen („Poolen“)*

Das BTHG schränkt das Wunsch- und Wahlrecht erheblich ein. Besondere Beispiele sind die Regelungen zur Zumutbarkeitsprüfung (§ 104 SGB IX) und zur gemeinsamen Inanspruchnahme von Leistungen, das sogenannte Poolen (§ 116 SGB IX). Explizit ausgeschlossen ist das Poolen gegen den Wunsch des Leistungsberechtigten nur in ambulanten Wohnformen und auch dort nur bei Leistungen zur Unterstützung der Gestaltung sozialer Beziehungen und der persönlichen Lebensplanung.

Das Wunsch- und Wahlrecht ist der zentrale Maßstab für selbstbestimmte Teilhabe. Die gemeinschaftliche Leistungsgewährung gegen den Willen von Menschen mit Behinderung ist als „Zwangspoolen“ abzulehnen, weil dies mit Artikel 19 UN-Behindertenrechtskonvention und dem Recht auf gleichberechtigte und freie Wahl des Wohnortes und der Wohnform nicht vereinbar ist. Die Wahlfreiheit muss sowohl den Leistungsort als auch die Leistungsart umfassen.

- *Anrechnung von Einkommen und Vermögen*

Die Leistungen der Eingliederungshilfe sollen auch künftig nicht unabhängig von Einkommen und Vermögen gewährt werden. Dennoch kommt es zu Verbesserungen, weil die Regelungen über die Anrechnung von Einkommen und die Heranziehung von Vermögen bei der Erbringung von

Leistungen der Eingliederungshilfe in zwei Schritten (erster Schritt 2017, zweiter Schritt 2020) verbessert werden. Im ersten Schritt wird der Einkommensfreibetrag für Erwerbstätige um bis zu 260 Euro monatlich, der Vermögensfreibetrag wird auf 27.600 Euro erhöht.

Auch Besserstellungen bei der Heranziehung des Einkommens und Vermögens von Partnern oder Kindern sind beschlossen. Sie werden aber erst mit dem zweiten Schritt ab 2020 in Kraft treten. Der Eigenbetrag wird dann am Gesamtbruttoeinkommen nach Einkommenssteuergesetz (EStG) abzüglich bestimmter Kosten – zum Beispiel Werbungskosten – errechnet. Davon werden rund 30.000 Euro von der Heranziehung für die Kosten der Eingliederungshilfe ausgenommen. Ist das Einkommen höher als das Durchschnittseinkommen, sind von dem darüber liegenden Betrag monatlich 2 Prozent als Eigenbeitrag zu leisten. Der Vermögensfreibetrag erhöht sich unter bestimmten Umständen auf 50.000 Euro.

Allerdings werden viele Menschen von dieser Regelung faktisch ausgeschlossen. Zwar profitieren Werkstattbeschäftigte davon, dass das Arbeitsförderungsgeld – ein Teil des Einkommens – von 26 auf 52 Euro verdoppelt wird. Ihr Vermögensfreibetrag wird jedoch auf lediglich 5.000 Euro angehoben, was im Übrigen auch für Menschen gilt, die in einer stationären Einrichtung leben oder Leistungen der Sozialhilfe beziehen. Diese Ungleichbehandlung von Erwerbstätigen und nicht erwerbsfähigen Menschen mit Behinderung und die grundsätzliche Beibehaltung des Bedürftigkeitsprinzips widersprechen dem Anliegen der UN-Behindertenrechtskonvention und hier insbesondere Artikel 28 „Soziale Sicherheit“. Die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung muss unabhängig von Einkommen und Vermögen gewährt werden.

- *Abkehr von der ganzheitlichen Aufgabenstellung*

Auch die Aufgaben der Eingliederungshilfe wurden mit dem Bundesteilhabegesetz neu definiert.¹⁰ Anders als vom Gesetzgeber proklamiert, orientieren sich diese Änderungen allerdings nicht an der UN-Behindertenrechtskonvention. Im Gegenteil: Sie verstoßen sogar dagegen. Bisher ist es Aufgabe der Eingliederungshilfe, „eine drohende Behinderung zu verhüten oder eine Behinderung oder deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern und die behinderten Menschen in die Gesellschaft einzugliedern. Hierzu gehört insbesondere, den behinderten Menschen die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen oder zu erleichtern, ihnen die Ausübung eines angemessenen Berufes oder einer sonstigen angemessenen Tätigkeit zu ermöglichen oder sie so weit wie möglich unabhängig von Pflege zu machen“¹¹.

Diese umfassende Aufgabe bestimmt maßgeblich alle Lebensbereiche: Wohnen, Freizeit, Beschäftigung und Arbeit. Sie wird jedoch künftig in Leistungen der medizinischen Rehabilitation, der Teilhabe an Arbeit oder der sozialen Teilhabe aufgespalten. Damit werden die rehabilitativen Ziele der sozialen Teilhabe – Befähigung zur Unabhängigkeit von Pflege und Milderung der Behinderungsfolgen – suspendiert. Das neue Gesetz versteht die Persönlichkeitsentwicklung ausschließlich als Aufgabe der Teilhabe am Arbeitsleben. Die gesundheitsfördernden Maßnahmen werden der medizinischen Rehabilitation zugeordnet. Persönlichkeitsbildende und gesundheitsfördernde Maßnahmen braucht es jedoch nicht nur im Arbeitsbereich oder während einer medizinischen Rehabilitation, sondern auch in der Bildung und vor allem im privaten Umfeld, also im gesamten Bereich der sozialen Teilhabe. Eine Segmentierung der umfassenden Aufgabe und Zielstellung der Eingliederungshilfe und darüber hinaus in qualifizierte und nichtqualifizierte Assistenzleistungen (§ 78 SGB IX) ist im individuellen

Leben realitätsfern, praktisch kaum umsetzbar und wird zu gerichtlichen Auseinandersetzungen führen. Von diesen Regelungen sind mehr als 883.000 Menschen mit Behinderung, die Eingliederungshilfe beziehen, betroffen.

Der Paritätische hat bereits im Gesetzgebungsverfahren gefordert, dass die bisherigen Aufgaben der Eingliederungshilfe zu erhalten und der Leistungskatalog für die Leistungsberechtigten ganzheitlich zu gestalten seien. Dazu gehört, dass der Charakter der Sozialen Teilhabe den Vorgaben und dem Fähigkeitskonzept der UN-Behindertenrechtskonvention sowie der Lebenswelt von Menschen mit Behinderung entspricht.

Ein ausgewiesenes Anliegen des BTHG ist es, die Unterstützung für Menschen mit Behinderung nicht mehr an einer bestimmten Wohnform, sondern ausschließlich am notwendigen individuellen Bedarf auszurichten. Es wird daher nicht mehr zwischen ambulanten, teilstationären und stationären Leistungen unterschieden. Die existenzsichernden Leistungen werden wie bei Menschen ohne Behinderung unabhängig von der Wohnform und ausschließlich nach den Regeln der Sozialhilfe erbracht. Davon verspricht sich der Gesetzgeber mehr Normalität und Inklusion. Die Trennung der Leistungen wird zum 1. Januar 2020 vollzogen. Die existenzsichernden Leistungen setzen sich aus den Kosten der Unterkunft und den Kosten für den Lebensunterhalt zusammen. Die Unterkunftsstellen in gemeinschaftlichen Wohnformen sind gesondert geregelt.¹²

Der Bund wird im Rahmen der Grundsicherung maximal die Kosten für die Warmmiete eines Einpersonenhaushalts zuzüglich 25 Prozent übernehmen. Darüber hinausgehende Kosten sind von der Eingliederungshilfe zu decken. Die Leistungen für den Lebensunterhalt orientieren sich an den Regelbedarfsstufen.¹³ Die Höhe der jeweiligen Regelbedarfsstufe richtet sich nach der Wohnform. Damit drohen für 211.000 Menschen, die heute in

einer stationären Einrichtung leben, Verschlechterungen, weil die existenzsichernden Leistungen auf dem Niveau der Grundsicherung festgelegt und unter Beachtung des Bedürftigkeitsprinzips nach den Regeln der Sozialhilfe gewährt werden.

Nach Auffassung des Paritätischen müssen Fachleistungen und existenzsichernde Leistungen bedarfsgerecht erhöht und nach bundesweit einheitlichen Grundsätzen gewährt werden, um den notwendigen Bedarf zu sichern und gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. Diesem Grundsatz wird mit dem Gesetz nicht entsprochen.

Deutschland hat sich mit der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet, für

Menschen mit Behinderung einen angemessenen Lebensstandard zu sichern. Das ist mit den Leistungen zur Grundsicherung auf Hartz IV-Niveau und den Spielräumen der Länder nicht gegeben.

Der Paritätische fordert deshalb die Schaffung von Regelungen, die eine bundesweit gleichwertige Teilhabe sowohl im Bereich der Fach- als auch der existenzsichernden Leistungen unabhängig von Einkommen und Vermögen sicherstellen, um gleichwertige Wohn- und Lebensverhältnisse zu schaffen, behinderungsbedingte Armut zu vermeiden und gleichberechtigte Teilhabe herzustellen.

4.3 Pflege

■ *Drittes Gesetz zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Gesetze (Drittes Pflegestärkungsgesetz - PSG III)*

Das Dritte Pflegestärkungsgesetz ist darauf gerichtet, die kommunale Ebene zu stärken und den neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff in anderen Rechtsbereichen zu implementieren.

Inhalt

Am 1. Dezember 2016 hat der Bundestag das „Dritte Gesetz zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Gesetze“ (Drittes Pflegestärkungsgesetz - PSG III) in zweiter und dritter Lesung verabschiedet. Der Bundesrat hat dem Gesetz am 16. Dezember 2016 zugestimmt. Das PSG III ist ein weiterer Schritt zur not-

wendigen Reform der Pflege und ihrer Rahmenbedingungen.

Inhaltlich werden mit dem PSG III insbesondere Übereinkünfte aus einer Bund-Länder-AG zur Stärkung der Rolle der Kommunen in der Pflege umgesetzt. Vor allem soll die Verantwortung der Kommunen gestärkt, gleichzeitig sollen die Bera-

tungsangebote und -strukturen ausgebaut werden. Zudem bewerkstelligt das PSG III die auch im SGB XII (Hilfe zur Pflege) und im Bundesversorgungsgesetz notwendige Anpassung an den neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff. Mit Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs respektive eines neuen Begutachtungsassessments und der Ausweitung des Leistungsspektrums im Bereich der Betreuung und der Hilfen im Haushalt erstreckt sich das PSG III parallel zum BTHG auch auf die Schnittstelle von Eingliederungshilfe und Pflege.

Zu den wesentlichen Regelungen zählen unter anderem:

- Der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff wird auch im Recht auf Hilfe zur Pflege (SGB XII) und im Bundesversorgungsgesetz eingeführt.
- Die Kommunen erhalten für fünf Jahre ein Initiativrecht zur Einrichtung von Pflegestützpunkten, wenn sie sich angemessen an den Kosten beteiligen. Sie können Gutscheine für Pflegeberatungen ausstellen und auf Wunsch auch Beziehende von Pflegegeld beraten. In bis zu 60 Landkreisen und kreisfreien Städten wird eine Beratung für Pflegebedürftige und Angehörige „aus einer Hand“ modellhaft erprobt.
- Für den Auf- und Ausbau von Unterstützungs- und Entlastungsangeboten für Pflegebedürftige und ihre Angehörigen stellt die Pflegeversicherung bis zu 25 Mio. Euro bereit. Mit weiteren 10 Mio. Euro wird sie den Aufbau von Netzwerken zur Unterstützung Pflegebedürftiger fördern, soweit die Kommunen den gleichen Beitrag erbringen.
- Auch nicht tarifgebundene Einrichtungen können künftig in Pflegesatzverhandlungen Gehälter bis zur Höhe des Tarifniveaus durchsetzen. Pflegekassen und Sozialhilfeträger müssen dies künftig grundsätzlich als wirtschaftlich aner-

kennen und refinanzieren. Die Pflegeeinrichtung muss nachweisen, dass die Gelder auch tatsächlich bei den Beschäftigten ankommen. Die Kontrollmöglichkeiten der Kassen werden ausgeweitet, insbesondere bei Pflegediensten, die ausschließlich Leistungen der häuslichen Krankenpflege im Auftrag der Krankenkassen erbringen.

Hintergrund

Die Stärkung der Rolle der Kommunen in der Pflege erfolgt auf der Erkenntnisgrundlage, dass Pflege als Teil der Daseinsvorsorge eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist. Vor dem Hintergrund der demographischen Herausforderung (Alterung der Bevölkerung, zunehmende Anzahl von Pflegebedürftigen – Anstieg von derzeit 2,8 Mio. auf 4,5 Mio. in 2050) sollen Kommunen für die Planung und Entwicklung der Pflegeinfrastruktur vor Ort mit Instrumenten ausgestattet werden. Ziel ist es, die Sozialräume so zu entwickeln, dass pflegebedürftige Menschen möglichst lange in ihrem gewohnten Umfeld verbleiben können.

Der Bundesrat hat die Zustimmung zum PSG III mit einer EntschlieÙung versehen, mit der vor weitreichenden Veränderungen der Sozialhilfe gewarnt wird. Die von der Bundesregierung prognostizierte Entlastung der Sozialhilfeträger wird bezweifelt, stattdessen erwartet man durch die Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs Mehrausgaben.

Die Bundesregierung räumt zwar ein, dass den Sozialhilfeträgern durch die Änderung der Bestimmungen für die Hilfe zur Pflege Mehrausgaben (konkret: rund 202 Mio. Euro im Einführungsjahr 2017 und 184 Mio. Euro jährlich in den Folgejahren) entstehen. In der Gegenrechnung knüpft sie aber an den erweiterten Leistungskatalog des SGB XI ein jährliches Entlastungsvolumen von zunächst 330 Mio. und später – nach Auslaufen der Überleitungs- und Bestandsschutzregelungen – dann 230 Mio. Euro jährlich.

Der Bundesrat spricht sich dafür aus, die finanziellen Gesamtfolgen des neuen Pflegedürftigkeitsbegriffs und die Auswirkungen auf die Sozialhilfe ab 2017 unter Beteiligung der Länder wissenschaftlich zu evaluieren. Ein Großteil der Mehrausgaben wird in der vollstationären Versorgung verortet, weil die meisten der etwa 800.000 Heimbewohnerinnen und -bewohner auf Hilfe zur Pflege angewiesen sind.

Die mit dem Gesetz verbundenen finanziellen Entlastungen in den oberen Pflegegraden werden unter anderem durch den Effekt der einrichtungseinheitlichen Eigenanteile und die damit einhergehende Erhöhung der Selbstbeteiligung in den unteren Pflegegraden aufgezehrt.

Der Anteil der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zur Pflege an allen Pflegebedürftigen beläuft sich seit Jahren in etwa konstant auf rund 13 Prozent. Die Ausgaben der Hilfe zur Pflege sind zwar gestiegen, jedoch langsamer als die Leistungsausgaben der Pflegeversicherung. Im Jahr 2014 beliefen sie sich auf netto rund 3,5 Mrd. Euro.

Eine Evaluation fordert der Bundesrat auch für die Auswirkung der neuen Bestimmungen auf die Entwicklung der Vergütung und der Personalstruktur. Der Bundesrat befürchtet, dass die Neuregelungen zur leistungsgerechten Bezahlung des Pflegepersonals Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten tarifgebundener Einrichtungen verursachen könnten.

Bewertung

Der Paritätische begrüßt das Anliegen, den Handlungsspielraum der kommunalen Akteure zu erweitern und damit eine flächendeckend effektivere pflegerische Versorgung zu ermöglichen. Die Länder und Kommunen müssen die ihnen im SGB XI übertragene Verantwortung für die Pflegeinfrastruktur wieder stärker wahrnehmen. Zur Stärkung des sozialen Zusammenhaltes ist es essentiell, die Akteure vor Ort zu vernetzen und eine ausreichende Finanzierung der Pflegeinfrastruktur und der unterstützenden Netzwerke sicherzustellen.

Die Stärkung der Rolle der Kommunen wird im PSG III vor allem auf den Bereich der Beratung konzentriert. Allerdings zählen Koordination, Vernetzung, Planung und Steuerung zu den originären Aufgaben der Kommunen. Entsprechend müssen sie die Verantwortung für eine angemessene, wohnortnahe und abgestimmte, miteinander verzahnte Beratungs-, Versorgungs- und Unterstützungslandschaft sowie für eine bedarfsgerechte Infrastruktur auch im Pflegebereich übernehmen. Dabei sind alle bereichsrelevanten Akteure ebenso einzubeziehen wie bereits vorhandene Strukturen. Das bedeutet: Wohlfahrtsverbände und Betroffenenverbände müssen sowohl in den sektorenübergreifenden als auch in den regionalen Ausschüssen beteiligt werden. Ziel ist die Gestaltung einer wohnortnahen Versorgung und nicht die bloße Steuerung von Leistungen. Ergänzend müssen schon aus Gründen der Prävention Angebote der Altenhilfe wieder in den Pflichtaufgabenbereich der Kommunen verlagert werden.

4.4 Alterssicherung

- *Gesetz zur Verbesserung der Leistungen bei Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und zur Änderung anderer Gesetze*
(Erwerbsminderungsrenten-Leistungsverbesserungsgesetz)

Zum 1. Januar 2018 wurde die Zurechnungszeit für neu in die Erwerbsminderungsrente eintretende Versicherte um drei Jahre bis zum vollendeten 65. Lebensjahr verlängert.

- *Gesetz über den Abschluss der Rentenüberleitung*
(Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz)

Das Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz regelt die Angleichung der rentenrechtlichen Regelungen in Ost und West in sieben Schritten vom 1. Juli 2018 bis zum 1. Juli 2024.

- *Gesetz zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze*
(Betriebsrentenstärkungsgesetz)

Das Betriebsrentenstärkungsgesetz soll die Attraktivität der betrieblichen Altersvorsorge erhöhen. Maßnahmen dazu sind etwa die Einführung von Freibeträgen in der Grundsicherung und die Einführung eines Sozialpartnermodells in der betrieblichen Alterssicherung.

- *Gesetz zur Verbesserung der Leistungen bei Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und zur Änderung anderen Gesetze*
(Erwerbsminderungsrenten-Leistungsverbesserungsgesetz)

Inhalt

Im Kern zielt die Verlängerung der Zurechnungszeit auf das vollendete 65. Lebensjahr (bislang bzw. seit 2014: 62 Lebensjahr) auf die Besserstellung der Versicherten mit verminderter Erwerbsfähigkeit. Die Zurechnungszeit drückt aus, bis zu welchem Alter die verhinderte Erwerbstätigkeit

hochgerechnet wird. Beziehende von EM-Renten werden versicherungsrechtlich so behandelt, als ob sie bis zu dem genannten Lebensjahr weiter gearbeitet hätten. Dabei wird die individuelle Einkommenssituation fortgeschrieben. Die Anhebung bedeutet damit zusätzliche Rentenanwartschaften im Umfang von drei Jahren. Der Gesetzgeber verlängert damit das zweite Mal nach dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz 2014 in der Legislaturperiode die ursprünglich auf 60 Jahre begrenzte Zurechnungszeit. Nutznießer dieser Regel sind ausschließlich Neuzugänge ab 1.1.2018. Bestandsrentner bleiben von dem Gesetz unberührt.

Die Anhebung des Referenzalters vollzieht sich in sieben Stufen, beginnend in 2018 und 2019 mit einer Anhebung um jeweils drei Monate je Kalenderjahr. In den folgenden Jahren wird jeweils um sechs Monate pro Kalenderjahr angehoben. Ab 2024 endet die Zurechnungszeit mit der Vollenendung des 65. Lebensjahres.

Hintergrund

Mehr als 170.000 Beschäftigte müssen jedes Jahr aus dem Erwerbsleben ausscheiden, weil sie krankheitsbedingt nicht mehr oder nur noch eingeschränkt arbeiten können. Sie haben dann Anspruch auf eine Rente wegen voll verminderter Erwerbsfähigkeit. Das waren Ende 2016 1,4 Mio. Menschen. Die Rente bei voller Erwerbsminderung soll den Verdienstausfall weitgehend ersetzen, damit die krankheitsbedingte Aufgabe der Erwerbstätigkeit nicht zu einem sozialen Abstieg führt. Dies ist aufgrund verschiedener Entwicklungen in den letzten Jahren nicht mehr der Fall. Die Teilprivatisierung der Rente (Riester-Rente) und die damit einhergehende Absenkung des Rentenniveaus schlagen sich bei der Erwerbsminderungsrente ebenso nieder wie die Reform des Jahres 2000, als die Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente durch ein zweistufiges, mit Rentenabschlägen verknüpftes System der Erwerbsminderungsrente ersetzt wurde.

Erwerbsminderung ist mittlerweile eines der größten Armutsrisiken für Beschäftigte. Die Erwerbsminderungsrente ist nicht in der Lage, gegen sozialen Abstieg zu schützen. Die Höhe der durchschnittlich wegen verminderter Erwerbsfähigkeit ausgezahlten Renten ist insbesondere bei den Neuzugängen zwischen 2000 und 2011 massiv gesunken – von etwas über 700 Euro auf weniger als 600 Euro. Seitdem sind die durchschnittlichen EM-Renten zwar bis 2016 wieder gestiegen. Das Niveau von annähernd 700 Euro (2016) ist allerdings auch aktuell völlig unzureichend. Es wird weder der Verdienstausfall ausreichend ersetzt, noch reichen die Leistungen für einen individuellen Schutz gegen Armut und

Hilfebedürftigkeit.¹⁴ Der durchschnittliche Grundsicherungsbedarf für Erwerbsgeminderte lag im Dezember 2016 mit etwa 770 Euro deutlich über der durchschnittlichen EM-Rente. Die Anzahl der Menschen, die Grundsicherung bei Erwerbsminderung beziehen, steigt folglich seit Jahren an. Betrug die Anzahl der betroffenen Leistungsberechtigten 2005 noch weniger als 300.000 (genau: 287.000), so lag die Anzahl im Jahr 2016 bereits bei einer halben Million.¹⁵ Die Bundesregierung führt in der Gesetzesbegründung aus, dass der Anteil der Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner, die ergänzend auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind, bei 15 Prozent liegt.

Bewertung

Die Verlängerung der Zurechnungszeit bedeutet höhere Ansprüche für die betroffenen EM-Rentnerinnen und Rentner. Schon die Anhebung der Zurechnungszeit auf das 62. Lebensjahr hatte für erwerbsgeminderte Neubezieherinnen und -bezieher im Durchschnitt um etwa 45 Euro höhere Rentenbezüge zur Folge. Die Anhebung wird die Einnahmesituation der betroffenen Neurentnerinnen und -rentner um geschätzte weitere 50 Euro verbessern. Das ist grundsätzlich zu begrüßen.

Dennoch werden auch in Zukunft Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner auf Grundsicherung angewiesen sein. Das Gesetz geht damit nicht weit genug, um das soziale Problem nachhaltig zu entschärfen. Folgende weitergehenden Maßnahmen sind sinnvoll und anzustreben:

EM-Renten werden seit 2000 so berechnet wie Altersrenten bei vorzeitigem Renteneintritt. Insbesondere die bei Erwerbsminderung vorgenommenen Abschläge – aktuell bis zu 10,8 Prozent, im Jahr 2015 durchschnittlich etwa 85 Euro pro Monat – sind aber weder sachlich noch sozial zu rechtfertigen und sollten daher abgeschafft werden. Sie tragen zu einer erheblichen Reduzierung des Renteneinkommens bei – vielfach unterhalb

der Armuts- oder Bedürftigkeitsschwelle. Der Vergleich mit einem vorzeitigen Renteneintritt ist zudem unzulässig, weil eine Erwerbsminderung regelmäßig kein freiwilliger, selbstbestimmter Schritt in eine vorgezogene Rente darstellt. Die Abschläge bei EM-Renten sind damit systemwidrig.

Das Gesetz bewirkt eine Verbesserung, aber lediglich für die Neuzugänge in die Erwerbsminderung. Bestandsrentner, also 1,4 Mio. Menschen, die bereits jetzt unzureichende EM-Renten beziehen, gehen dagegen komplett leer aus. Deren Lebenssituation bleibt unverändert. Diese Ungleichbehandlung ist abzulehnen. Die Bestandsrentner dürfen nicht mit der Begründung „Pech gehabt“ mit ihrem Schicksal allein gelassen werden; auch diese Gruppe muss berücksichtigt werden.

Schließlich bleibt als prinzipielles Problem die Teilprivatisierung der Alterssicherung. Erwerbsminderung ist als soziales Risiko nicht zu akzeptablen Bedingungen privat abzusichern. Die üblichen Riester-Verträge beinhalten in der Regel keine Absicherung gegen das Risiko der Erwerbsminderung, sondern beschränken sich auf die Alterssicherung. Menschen in besonders gesundheitsgefährdenden Berufen oder mit gesundheitlichen Einschränkungen haben erhebliche Schwierigkeiten, sich gegen eine Erwerbsminderung bei einer privaten Versicherung abzusichern. Die von der Politik erwartete Kompensation des abgesenkten Rentenniveaus durch private Vorsorge ist bei der Erwerbsminderung kaum zu realisieren.

- **Gesetz über den Abschluss der Rentenüberleitung**
(Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz)

Hintergrund

Mit den Verträgen zur Herstellung der Deutschen Einheit (Einigungsvertrag) wurde festgelegt, dass die Überführung der Renten- und Unfallversiche-

rung in einen gesamtdeutschen Rahmen in einem gesonderten Bundesgesetz geregelt werden soll. Mit dem sogenannten Rentenüberleitungsgesetz (RÜG) wurde die DDR-Alterssicherung in das umlagefinanzierte System der gesetzlichen Rentenversicherung der Bundesrepublik Deutschland integriert.

Die Gesetzliche Rentenversicherung wurde damit auch für die Neuen Länder verankert, die Ansprüche der ehemaligen DDR-Bürgerinnen und Bürger wurden entsprechend überführt. Entscheidendes Spezifikum des RÜG ist, dass zur Vermeidung von sozialen Verwerfungen aufgrund unterschiedlicher Einkommensverhältnisse für die Neuen Bundesländer spezifische Ost-Berechnungsgrößen eingeführt wurden. Während die staatlich-administrative Einheit aufgebaut wurde, wurden damit in der Rentenversicherung zwei parallele Rentensysteme mit unterschiedlichen Berechnungsgrößen begründet. Durch den Bezug auf die niedrigeren Osteinkommen war ein Entgeltpunkt Ost deutlich weniger wert als ein Entgeltpunkt West. Das wurde insbesondere von ostdeutschen Rentnerinnen und Rentnern als mangelnde Wertschätzung und geringere Anerkennung ihrer Lebensleistung angesehen.

Der Rentenwert Ost ist von Juli 1991 bis 2016 von 10,79 Euro auf 28,66 Euro gestiegen. Der Rentenwert West lag zum letztgenannten Zeitpunkt bei 30,45 Euro und damit immer noch deutlich über dem Ostniveau. Ein Entgeltpunkt in Ostdeutschland war also auch mehr als 25 Jahre nach der Deutschen Einheit weniger wert als ein Entgeltpunkt in Westdeutschland. Eine quasi naturwüchsige Angleichung der Rentenwerte über eine höhere Lohnentwicklung in Ostdeutschland, die sich dann in höhere Rentensteigerungen übersetzt und zu einer raschen Angleichung führt, war nicht mehr zu erwarten.

Als Ausgleich für die geringeren Löhne in den neuen Bundesländern wurde ein sogenannter Umwertungsfaktor eingeführt. Dieser soll verhindern, dass das geringere Lohnniveau in Ostdeutschland eins zu eins in entsprechend geringere Rentenansprüche mündet. Der pauschale Hochwertungsfaktor wurde angesichts partieller Lohnangleichung in einzelnen Branchen als wenig zielgerichtet und teilweise ungerecht kritisiert.

Inhalt

Die Koalition aus CDU, CSU und SPD hatte 2013 die Schaffung eines einheitlichen Rentenrechts als Ziel für die 18. Legislaturperiode vereinbart. Die vollständige Angleichung der Rentenwerte wurde „zum Ende des Solidarpaktes, also 30 Jahre nach Herstellung der Einheit Deutschlands“¹⁶ versprochen. Die Angleichung der Rentenwerte sollte also 2019/2020 abgeschlossen werden. Aber so schnell ging es dann doch nicht. Im Juli 2017 – also im letzten Jahr der vergangenen Legislaturperiode – hat der Deutsche Bundestag das „Rentenüberleitungsabschluss-Gesetz“ beschlossen, das die Anhebung des Rentenwerts Ost auf Westniveau bis 2025 beinhaltet. Dieses Gesetz umfasst insgesamt folgende Elemente:

- Der aktuelle Rentenwert (aRW) Ost wird in sieben Schritten an den aktuellen Rentenwert (West) angeglichen. Dieser Prozess begann am 1. Juli 2018 und endet am 1. Juli 2024. Der Rentenwert (Ost) wird anteilig steigend an den Westwert geknüpft. Gestartet wurde am 1. Juli 2018 mit 95,8 Prozent. In jedem Folgejahr kommen 0,7 Prozentpunkte hinzu, bis 2025 100 Prozent erreicht sind. Die Bezugsgröße und die Beitragsbemessungsgrenze werden zeitgleich sukzessive auf die Westwerte angehoben. Rentenanpassung und Fortschreibung erfolgen schließlich ab 2025 auf der Grundlage der gesamtdeutschen Lohnentwicklung.

- Ab Januar 2019 wird auch der sogenannte Umrechnungsfaktor sukzessive bis 2025 auf null abgeschmolzen. Die bis zu diesem Zeitpunkt hochgewerteten Entgelte bzw. Entgeltpunkte bleiben erhalten.
- Die Finanzierung der Rentenüberleitung erfolgt gemischt bzw. zeitversetzt: bis 2021 allein aus den Einnahmen der Rentenversicherung, ab 2022 flankiert von einem Bundeszuschuss, der sich aus Steuermitteln zur Bewältigung der demografischen Entwicklung speist. Der Bundeszuschuss wird ab 2022 um 200 Mio. Euro und von 2023 bis 2025 um jährlich weitere 600 Mio. Euro erhöht. Die 2025 erreichten zusätzlichen Mittel des Bundeszuschusses entsprechen mit 2 Mrd. Euro etwa der Hälfte der Kosten der Rentenangleichung.

Bewertung

Mehr als ein Vierteljahrhundert nach Herstellung der staatlichen Einheit ist die Überwindung der Teilung des Rentenrechts nach Ost- und Westdeutschland lange überfällig. Die Anhebung des aktuellen Rentenwerts Ost auf das Westniveau wird für die Rentnerinnen und Rentner in Ostdeutschland Verbesserungen bringen. Gleiche Lebensarbeitsleistungen werden künftig in der Rente unabhängig vom Wohnort gleich anerkannt und bewertet. Die Reform ist aus diesen Gründen im Grundsatz zu begrüßen. Allerdings sind verschiedene Elemente des Gesetzes zu kritisieren:

Die Renteneinheit wird fünf Jahre später als versprochen realisiert. Die Verzögerung wird dazu führen, dass zahlreiche Rentnerinnen und Rentner die vollständige Rentenwertangleichung aufgrund ihres Alters nicht mehr erleben werden. Die Herstellung der sozialen Einheit in Deutschland ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Angleichung des Rentenwerts Ost auf Westniveau ist demnach über Steuergelder zu finanzieren. Die Anhebung des Bundeszuschusses deckt mit 2 Mrd. Euro schätzungsweise lediglich die Hälfte der

Kosten für die Rentenwertangleichung. Die andere Hälfte wird auf die Beitragszahlenden in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) abgewälzt. Diese partielle Finanzierung über die Beitragszahlenden ist sachfremd und abzulehnen. Der gesetzlichen Rentenversicherung werden dadurch finanzielle Mittel entzogen, die sie für andere Aufgaben bräuchte, wie etwa die Anhebung der Rentenleistungen auf ein lebensstandardsicherndes Niveau oder die Stärkung des sozialen Ausgleichs in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Schließlich ist die ersatzlose Streichung des Umwertungsfaktors für versicherungspflichtig Beschäftigte in Ostdeutschland ein spürbarer Einschnitt. Die rentenrechtliche Kompensation für das im Durchschnitt unverändert niedrigere Lohnniveau in Ostdeutschland fällt weg. In den Bereichen, in denen Lohngleichheit zwischen Ost- und Westdeutschland hergestellt ist, ist in der Tat eine pauschale Umwertung kaum mehr zu rechtfertigen. Ihre ersatzlose Abschaffung trifft aber die Mehrzahl der Beschäftigten in Ostdeutschland, die weiterhin deutlich weniger verdienen als ihre westdeutschen Kolleginnen und Kollegen.

Hier muss in dem Sinne nachgebessert werden, dass die Rentenansprüche für Beschäftigte mit geringen Löhnen in ganz Deutschland besser bewertet werden. Mit der Rente nach Mindestentgeltpunkten werden beispielsweise Renten für Phasen mit geringen Anwartschaften erhöht. Ein entsprechendes Instrument ist mit § 262 SGB VI vorhanden und auch für Zeiten vor 1992 geltendes Recht. Das Instrument muss lediglich entfristet werden.

■ **Gesetz zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz)**

Inhalt

Ziel des Gesetzes ist, die Rahmenbedingungen für alternative und zusätzliche Altersvorsorgeinstru-

mente zu verbessern, die vor dem Hintergrund der politisch herbeigeführten Leistungskürzung in der gesetzlichen Rentenversicherung notwendig geworden sind. Insbesondere geht es darum, in kleinen und mittleren Betrieben die Bereitschaft zur betrieblichen Altersvorsorge zu erhöhen und parallel die kapitalfundierte Alterssicherung zu stärken. Profitieren sollen vor allem Geringverdienende. Dafür schafft der Gesetzgeber einen Rahmen, der von den Tarifparteien auf freiwilliger Basis genutzt werden soll.

Die zentrale Neuerung des Gesetzes besteht in der Schaffung einer von den Sozialpartnern (Tarifparteien) gesteuerten, tarifvertraglich geregelten Variante zur Finanzierung der Betriebsrente für Unternehmen, die tarifvertraglich gebunden sind oder sich an Tarifverträgen orientieren. Der Grad der Tarifbindung ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen, zwischen 1998 und 2016 von 76 % auf 59 % im Westen und von 63 % auf 47 % im Osten (WSI-Tarifarchiv 2017).

Die Funktion der Arbeitgeber beschränkt sich in diesem Sozialpartnermodell auf die Zahlung der entsprechenden Beträge an externe Versorgungsträger (Pensionsfonds, Pensionskasse oder Direktversicherung). Darüber hinaus übernehmen sie keinerlei Verantwortung. Sie haften auch nicht mehr – wie bis dato festgeschrieben – für die abgegebene Zusage.

Zudem sind weder Arbeitgeber noch Versorgungsträger an feste Leistungszusagen gebunden. Sowohl Garantie- als auch Mindestleistungen sind explizit ausgeschlossen. Die Rentenansprüche ergeben sich ausschließlich aus den abgeführten Beiträgen und dem Kapitalertrag. Das Anlagerisiko liegt damit vollständig bei den Beschäftigten. Eine (Planungs-)Sicherheit in Bezug auf die Höhe der Betriebsrente gibt es nicht. Befürworter dieses Systems erhoffen sich höhere Erträge bei der Kapitalanlage, weil die Versorgungseinrichtungen weniger Eigenkapital vorhalten müssen und mit mehr Risiko „investiert“ werden kann. Die Chan-

ce auf bessere Renditen ginge durch die Sicherheiten und Garantien verloren.

Mit dem Sozialpartnermodell wird zudem die Möglichkeit eines Optionssystems geschaffen: Alle Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen nehmen automatisch am Verfahren der Entgeltumwandlung teil. Beschäftigte, die das nicht wollen, müssen dem explizit widersprechen. Entgeltumwandlung bedeutet, dass Teile des Entgelts für die betriebliche Rente umgewidmet werden. Die entsprechenden Lohnbestandteile sind in der Ansparphase steuer- und sozialversicherungsfrei, werden aber in der Auszahlungsphase nachgelagert besteuert. Für die Beiträge, die der Arbeitgeber durch die Umwandlung einspart, leistet er einen Zuschuss in Höhe von 15 Prozent des Entgelts an die Versorgungseinrichtungen.

Daneben werden Arbeitgeber steuerlich gefördert, wenn sie für Beschäftigte mit einem Einkommen von bis zu 2.200 Euro/Monat (brutto) zusätzliche Altersvorsorgebeiträge leisten (30 Prozent bei Zahlungen zwischen 240 und 480 Euro pro Jahr).

Auch für Entgeltumwandlungen jenseits der reinen Beitragszusage werden Arbeitgeber künftig verpflichtet, ihre eingesparten Arbeitgeberbeiträge in Höhe von 15 Prozent des Entgelts an die Versorgungseinrichtung zu zahlen. Diese Regel gilt für neue Vereinbarungen ab 2019 und für bestehende Vereinbarungen (erst) ab 2022; tarifliche Regelungen bleiben gültig.

Zur Förderung der betrieblichen und privaten Alterssicherung wird zusätzlich für Bezieherinnen und Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ein Freibetrag für die entsprechenden Renten eingeführt. Bis dato wurden alle Rentenleistungen als Einkommen vollständig auf die Grundsicherung angerechnet. Nunmehr gibt es einen Freibetrag von 100 Euro zuzüglich 30 Prozent des überschießenden Betrags bis zu einer Grenze von maximal der Hälfte des Regelbedarfs

(2018: 208 Euro). Der Freibetrag gilt ausschließlich für freiwillig geleistete Formen der Alterssicherung, Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung sind aus der Regelung ausgenommen.

Schließlich ist im Rahmen des Betriebsrentenstärkungsgesetzes die Grundzulage bei der Riester-Förderung von 154 Euro auf 175 Euro pro Jahr angehoben worden. Damit soll der Anreiz zum Abschluss eines Riester-Vertrages weiter erhöht werden.

Hintergrund

Mit der strukturellen Änderung des Alterssicherungssystems hin zum sogenannten Drei-Säulen-Modell hat die betriebliche Alterssicherung eine neue Funktion erhalten. Betriebliche Alterssicherung ergänzt nun nicht mehr zusätzlich die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern wird zunehmend notwendig, um das sinkende Rentenniveau zu kompensieren. Die Einkünfte aus gesetzlicher, betrieblicher und privater Vorsorge sollen im Alter den Lebensstandard aufrechterhalten.

Damit sie diesen Zweck erfüllen kann, muss die betriebliche Alterssicherung weit verbreitet sein und ein entsprechendes Niveau haben. Faktisch hatten Ende 2015 aber lediglich ca. 17,7 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte bei ihrem aktuellen Arbeitgeber eine Betriebsrentenansparwirtschaft, obwohl alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen Rechtsanspruch auf die Umwandlung von Gehaltsteilen in eine betriebliche Altersversorgung haben („Entgeltumwandlung“). Dies entspricht etwa 57 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.¹⁷ Mehr als 40 Prozent der Beschäftigten können das sinkende Rentenniveau nicht über den Aufbau von betrieblichen Leistungen kompensieren.

Diese Sicherungslücke betrifft insbesondere Beschäftigte in kleinen und mittleren Unternehmen und Niedriglohnbeziehende. In Betrieben mit weniger als zehn Beschäftigten haben lediglich etwa

28 Prozent der Angestellten eine Anwartschaft. Die Hälfte der Beschäftigten mit einem Einkommen bis 1.500 Euro pro Monat haben weder eine Betriebs- noch eine Riesterrente.

Bewertung

Das Betriebsrentenstärkungsgesetz folgt der Logik des Umbaus des Alterssicherungssystems von einer lebensstandardsichernden gesetzlichen Rente mit ergänzenden zusätzlichen Elementen zum sogenannten Drei-Säulen-Modell. Um die Leistungskürzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung zu kompensieren, sollen die Beschäftigten privat und betrieblich vorsorgen.

Diese Ausrichtung ignoriert, dass das wichtigste Element der Alterssicherung trotz des angestrebten Kurswechsels unverändert die Gesetzliche Rente ist. Zentrale politische Aufgabe sollte sein, die umlagefinanzierte Rentenversicherung weiterzuentwickeln und auszubauen, statt mit dem Ausbau der betrieblichen Rente weiter auf kapitalgedeckte Systeme zu setzen. Die Alterssicherung der Menschen wird so noch stärker von den Entwicklungen auf den Kapitalmärkten abhängig. Demgegenüber käme aufgrund der bestehenden Sozialversicherungspflicht eine Stärkung der Leistungsfähigkeit der Gesetzlichen Rente auch Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen zugute. Niedriglohnbeziehenden könnte mit einem Ausbau der sozialen Komponenten in der Gesetzlichen Rentenversicherung effektiver geholfen werden (etwa: Einführung der Rente nach Mindestentgeltpunkten).

Die betriebliche Altersvorsorge ist zwar ein wichtiger Baustein der Alterssicherung. Sie sollte allerdings auf ihre eigentliche Rolle als zusätzliche Vorsorge konzentriert werden. Für eine bessere Absicherung von Geringverdienenden ist die betriebliche Alterssicherung in den bestehenden Formen mit Entgeltumwandlung ungeeignet, weil damit immer eine Verringerung des aktuellen

Einkommens einhergeht. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung benennt das zentrale Problem selbst: Es „fehlen Geringverdienern häufig die Mittel, um im Wege der Entgeltumwandlung eine substanzielle Betriebsrente aufzubauen“¹⁸. An diesem strukturellen Problem ändert das Gesetz nichts.

Jenseits der grundlegenden Kritik an der Ausrichtung der Alterssicherungspolitik ist die Eröffnung des neuen Wegs über die reine Beitragszusage im Rahmen eines Sozialpartnermodells höchst problematisch. Die Arbeitgeber werden vollständig aus der Haftung entlassen. Jenseits der Einbringung von eingesparten Sozialversicherungsbeiträgen in die betriebliche Absicherung werden die Arbeitgeber darüber hinaus auch finanziell nicht in die Verantwortung für die Alterssicherung ihrer Beschäftigten genommen. Ob und inwieweit Arbeitgeber hierfür überhaupt finanziell etwas leisten, bleibt den Verhandlungen der Sozialpartner überlassen. Sofern Arbeitgeber für Geringverdienende zusätzliche Mittel in die Hand nehmen, werden diese auch noch öffentlich subventioniert. Im Kern müssen damit die Beschäftigten über die Entgeltumwandlung ihre betrieblichen Rentenanwartschaften selbst bezahlen – und haben dafür nicht einmal eine planbare Sicherheit über die zu erwartenden Leistungen.

Die Entgeltumwandlung reduziert aber nicht nur die aktuellen Einkommen der Beschäftigten, sondern mittelbar – aufgrund der Sozialversicherungsfreiheit des umgewandelten Lohnbestandteils – auch die Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen. Sie haben also im Ergebnis weniger Ansprüche auf Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung im Alter, bei Tod und Erwerbsunfähigkeit und weniger Leistungen im Krankheitsfall und bei Erwerbslosigkeit.

Zu begrüßen ist der Freibetrag für bestimmte Rentenleistungen in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Es ist nicht nachvollzieh-

bar, dass insbesondere bei Geringverdienenden zusätzliche Renteneinkommen vollständig auf die Grundsicherung angerechnet wurden und damit im Ergebnis politisch forciertes und gewünschtes Verhalten (Ansparen über private/betriebliche Absicherung) im Falle von Grundsicherungsbezug keine finanziellen Vorteile bringt.

Die Freibetragsregel beschränkt sich auf Leistungen der privaten und betrieblichen Altersvorsorge und schließt Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung aus. Diese Ungleichbehand-

lung ist abzulehnen. Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung beruhen ebenso wie freiwillige Beiträge auf eigenen Beiträgen und müssen daher ebenso behandelt werden. Aus sozialen Gesichtspunkten bringt erst die Erweiterung der Freibetragsregelung auf Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung einen nennenswerten Fortschritt, weil die betroffenen Menschen kaum Ansprüche aus betrieblicher oder privater Vorsorge haben, wohl aber Leistungen der Gesetzlichen Rente beziehen.

4.5 Migration und Asyl

■ *Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht*

Mit dem Gesetz zur besseren Durchsetzung von Ausreisepflichten erweitert der Gesetzgeber die bestehenden Möglichkeiten zur Aufenthaltsbeschränkung, Ingewahrsamnahme und Abschiebung von ausreisepflichtigen oder geduldeten Menschen erheblich und schafft zusätzliche Eingriffsmöglichkeiten bei der Identitätsfeststellung.

Inhalt

Mit dem Gesetz werden die Möglichkeiten zur Ingewahrsamnahme und Abschiebung von Menschen ebenso erheblich erweitert wie die Möglichkeiten zur Überwachung Ausreisepflichtiger. Die zulässige Höchstdauer eines Ausreisegewahrsams wird auf zehn Tage verlängert. Bei Geduldeten darf der zugelassene Aufenthaltsbereich künftig stärker räumlich beschränkt werden, soweit diese

in der Vergangenheit vorsätzlich falsche Angaben gemacht haben oder nicht ausreichend am Verfahren mitwirken.

Zusätzlich zu den Ausländerbehörden darf nun auch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zur Sicherung, Feststellung und Überprüfung der Identität einschließlich der Staatsangehörigkeit Geflüchteten die Herausga-

be von Daten aus Smartphones und von anderen Datenträgern verlangen und diese auswerten.

Geregelt wurde darüber hinaus, dass die Länder die Befristung der Verpflichtung, in Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen, für bisher nicht anerkannte Geflüchtete ohne Bleibeperspektive verlängern können.

Hintergrund

Bund und Länder hatten sich am 9. Februar 2017 auf einen gemeinsamen 15-Punkte-Plan zur erleichterten Abschiebung abgelehnter Geflüchteter verständigt. Die Einigung beruht auf einem Aktionsplan, den der damalige Innenminister Thomas de Maizière (CDU) gemeinsam mit Justizminister Heiko Maas (SPD) nach dem Anschlag auf dem Berliner Weihnachtsmarkt im Vorjahr erarbeitet hatten.

Zum 31. Januar 2017 befanden sich laut Ausländerzentralregister 213.439 vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer in Deutschland. Im gleichen Jahr wurden nach Daten des Mediendienstes Integration¹⁹ rund 24.000 Menschen abgeschoben. Bei etwa 29.600 Personen wurde die freiwillige Rückkehr im Rahmen des sogenannten REAG/GARP-Programms gefördert. 2016 gab es etwa 25.000 Abschiebungen und ungefähr 54.000 „freiwillige Ausreisen“ mit REAG/GARP-Förderung.

Ende des Jahres 2017 waren insgesamt 68,5 Mio. Menschen weltweit auf der Flucht. Rund 25,4 Mio. davon waren Flüchtlinge, die vor Konflikten, Verfolgung oder schweren Menschenrechtsverletzungen aus ihrer Heimat flohen. Die Hälfte der Flüchtlinge weltweit sind Kinder unter 18 Jahren. 40 Mio. Menschen waren Binnenvertriebene, also Menschen, die innerhalb ihres Landes auf der Flucht sind.

Bewertung

Tatsächlich bestehende Teilhabe- und Integrationsmöglichkeiten sind ein wesentliches Element

des sozialen Zusammenhalts. Viele Menschen in Deutschland haben – ohne eigenes Verschulden – nur unsichere Aufenthaltsperspektiven und befinden sich in überbordend langen Verfahren.²⁰ Ihnen fehlt ein ausreichender Zugang zu solchen Teilhabe- und Integrationsmöglichkeiten. Der Paritätische kennt die Situation dieser Menschen, die mit dem Aufenthaltspapier der Duldung oft über Jahre hinweg ein unsicheres Leben führen und keine wirklichen Perspektiven entwickeln können, aus der täglichen Arbeit mit dieser Personengruppe.

Die zurückliegende Einführung einer stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung in den §§ 25a, 25b Aufenthaltsgesetz (AufenthG), mit der die Situation langjährig Geduldeter endlich verbessert werden sollte, hat der Paritätische aus diesem Grund begrüßt. Diese Bleiberechtsregelung wird bisher in der Praxis jedoch viel zu zurückhaltend angewendet und zu eng ausgelegt, so dass sie nur sehr wenige Menschen erreicht. Hier gilt es, die gesetzlichen Regelungen in allen Bundesländern so anzuwenden, dass ihnen größtmögliche Wirksamkeit verliehen wird.

Mit dem Gesetz selbst und der politischen Diskussion dazu wird der Eindruck vermittelt, dass alle Personen, über deren Asylantrag negativ entschieden wurde, auch tatsächlich abgeschoben werden könnten. Tatsächlich weiß der Paritätische aber aus der täglichen Arbeit mit ausreisepflichtigen Menschen, dass es zahllose – nicht selbst verschuldete – Gründe gibt, aufgrund derer eine Abschiebung nicht möglich ist.

Aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbands muss beim Thema Rückkehr die Sicherheit und Würde des Einzelnen garantiert werden. Dazu gehört, dass niemand in Länder zurückgeführt wird, in denen Bürgerkrieg herrscht oder sonstige Gefahren für Leib oder Leben der Rückkehrer bestehen. Aus diesem Grund lehnt der Paritätische Abschiebungen nach Afghanistan ab. Die so genannte

„freiwillige“ Rückkehr, also die Rückkehr ohne Anwendung von staatlichen Zwangsmaßnahmen, muss den absoluten Vorrang vor Abschiebungen haben. Soweit Abschiebungen für unausweichlich angesehen werden, gilt es auch hier für menschenwürdige Standards zu sorgen. Dies verbietet zum einen die Abschiebung von besonders schutzbedürftigen, zum anderen aber auch die gut integrierter Personen.

Durch die Neuregelung soll im Falle einer Identitätstäuschung oder der Nichtmitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen – insbesondere bei der Passbeschaffung – die Ankündigung der Abschiebung bei Personen, die länger als ein Jahr geduldet sind, unterbleiben. Diese Streichung der Ankündigung ist für geduldete Menschen fatal. Bereits jetzt leben zehntausende Menschen in ständiger Angst davor, im Morgengrauen abgeschoben zu werden. Gerade für besonders schutzbedürftige Menschen wie die Patient/-innen psychosozialer Zentren, für die eine Stabilisierung der Lebensverhältnisse einen wesentlichen Aspekt für eine Gesundung darstellt, verhindert die ständige Angst vor Abschiebung in vielen Fällen eine erfolgreiche Therapie. Aber auch für Familien ist eine Streichung der Abschiebeankündigung inhuman und mit dem Vorrang des Kindeswohls nicht vereinbar. In vielen Fällen haben gerade Kinder zahlreiche soziale Kontakte geknüpft. Eine unangekündigte Abschiebung ohne Möglichkeit, vorher Abschied zu nehmen, könnte (re-)traumatisierende Wirkung haben.

Aus der Beratungspraxis im Paritätischen ist bekannt, dass in vielen Fällen – z.B. falscher Transkriptionen des Namens – vorschnell eine vorsätzliche Täuschung über die Identität unterstellt wird. Und auch die Anforderungen an die Mitwirkungspflichten – v.a. bei der Passbeschaffung – sind häufig willkürlich und werden von vielen Ausländerbehörden extensiv ausgelegt. Dauert die Passbeschaffung zu lange, so wird häufig ein

Verstoß unterstellt, auch wenn manche Botschaften – so z.B. die angolische – eine Bearbeitungszeit von durchschnittlich 1,5 Jahren haben. Andere Botschaften, z.B. Iraks oder Kosovos, stellen gar keine Pässe aus, da durch die biometrische Umstellung eine Registrierung im Herkunftsland notwendig ist.

Aus Sicht des Paritätischen kann auch hier die Gesetzesbegründung nicht überzeugen. Es sind keinerlei Beweise dafür vorhanden, dass die vorherige Ankündigung der Abschiebung in nennenswerter Zahl zum Untertauchen ausreisepflichtiger Personen geführt hat.

Die stärkere Einschränkung des zulässigen Aufenthaltsbereichs ist eine Beschränkung des Grund- und Menschenrechts auf Bewegungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 13 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Sie ist somit aus Sicht des Paritätischen nicht gerechtfertigt. Auch die Verlängerung des Abschiebegewahrsams ist nicht legitimiert, soweit dabei eine unzulässige Verknüpfung von straf-, präventiv- und aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen erfolgt.

Die Ausweitung des Ausreisegewahrsams ist unverhältnismäßig. Mit dieser Regelung wurde der im Hinblick auf seine Rechtsstaatlichkeit ohnehin umstrittene Ausreisegewahrsam noch ausgeweitet. Dieser zeichnet sich dadurch aus, dass eine Inhaftierung möglich ist, ohne dass eine konkrete Fluchtgefahr oder sonstige individuellen Haftgründe geprüft werden müssen. Gerade das ist aber nach Art. 15 der EU-Rückführungsrichtlinie nicht zulässig.

Asylsuchende werden im Falle des Nichtbesitzes eines gültigen Passes oder Passersatzes zur Feststellung ihrer Identität oder Staatsangehörigkeit zur Herausgabe von Datenträgern verpflichtet. Das BAMF hat die Kompetenz zur Auswertung von Handy-Daten zur Feststellung der Identität oder Staatsangehörigkeit erhalten. Das ist ein Ein-

griff in das grundgesetzlich garantierte Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Handys und andere mobile Datenträger enthalten heutzutage eine Fülle von Informationen, die dem Kernbereich der Privatsphäre zuzurechnen sind. Durch die Einziehung von Handys, die in der Regel die einzige Möglichkeit der Asylsuchenden darstellen, Kontakt zu ihren Familienangehörigen außerhalb Deutschlands aufrecht zu erhalten, werden diese Möglichkeiten empfindlich eingeschränkt.

5. Fazit und Schlussbemerkung

Die Bundestagswahl liegt beinahe ein Jahr zurück. Nach der Wahl hatten sich die Regierungsparteien gegen ein „Weiter so“ und für einen stärkeren sozialen Zusammenhalt ausgesprochen. Der notwendige Kurswechsel in der Sozial- und Steuerpolitik ist bislang jedoch ausgeblieben. Auch bereits angekündigte Vorhaben lassen wenig mehr als erste Konturen eines Richtungswechsels erkennen. Das seitens der Bundesregierung geplante „Institut für gesellschaftlichen Zusammenhalt“ soll der Beschreibung der Wirklichkeit dienen, es kann aber keine eigene Wirklichkeit schaffen. Dass der neue Bundesfinanzminister Olaf Scholz bei der Vorstellung des neuen Bundeshaushaltes formulierte „Wir investieren in den Zusammenhalt“, die Investitionen jedoch nach der vorgestellten mittelfristigen Finanzplanung gerade nicht steigen, sondern bis 2022 von 37 auf dann 33,5 Milliarden Euro sinken sollen, ist dabei ein Widerspruch, dessen Auflösung nicht in Sicht ist. Die soziale Spaltung droht noch weiter zu wachsen.

In dieser Situation verbietet sich ein „Weiter so“. Es bedarf vielmehr einer grundlegenden Änderung der Sozialpolitik, die weit über einzelne Reformmaßnahmen hinausgreift und eine aktiv gestaltende Rolle bei der Förderung von sozialem Zusammenhalt und gesellschaftlicher Teilhabe einnimmt. Die Agenda 2010 und Hartz IV waren ihrerseits nicht nur leistungsgesetzliche Regelungen, sondern prägten darüber hinaus den Umgang mit den unterstützungsberechtigten Menschen. Mit dem in der Praxis auf das Fordern beschränkten System von „Fordern und Fördern“ und dem Sanktionsregime wurde der Sozialstaat von einem Instrument der Versicherung zu einem System der Verunsicherung.

Sigrid Betzelt und Ingo Bode schließen ihre Studie zu „Angst im Sozialstaat“ vor diesem Hintergrund zu Recht mit der Forderung nach einer radikalen

Umkehr. Zukunftssicherheit ergibt sich danach *„nicht automatisch aus (sozialen) Investitionen in Bildung und Infrastruktur, so wünschenswert diese auch sein mögen. Wer das Engagement des Sozialstaats ökonomisch verkürzend als ‚Investitionen‘ verkauft, befeuert die Unsicherheitsgefühle jener, die als nicht förderungswürdig (weil unrentabel) erscheinen oder antizipieren, dass sie, nachdem die ‚Investition‘ getätigt ist, dem freien (und zusehends rauerer!) Spiel der Marktkräfte ungeschützt ausgesetzt werden. (...) Nur eine konsequente Abkehr vom Prinzip des individuellen Risikomanagements mit all seinen verängstigenden Folgen (eines möglichen Scheiterns) kann die Angstspirale durchbrechen. Anstatt nur auf der Klaviatur der ‚Angebotssozialpolitik‘ zu spielen, bedarf es also des politischen Muts, für ‚traditionelle‘ kollektive Absicherungen und nachhaltige Armutsbekämpfung einzutreten, u. a. durch Maßnahmen, die systematisch für eine egalitärere (auch Primär-)Einkommensverteilung sowie die Eindämmung prekärer Beschäftigung sorgen.“*¹

Auch Bundesarbeitsminister Heil scheint den Handlungsbedarf erkannt zu haben, wenn er die Diskussion um die Abschaffung von Hartz IV als eine „notwendige Debatte, die wir führen werden“² bezeichnet.

Von der Arbeitsmarktintegration „um jeden Preis“ zur Förderung individueller Teilhabe

Entgegen der offiziellen Bezeichnung des Gesetzes („Grundsicherung für Arbeitsuchende“) sind die SGB II-Leistungsempfänger keineswegs alle arbeitsuchend bzw. arbeitslos. Das Gegenteil ist der Fall. Von den rund 6 Mio. Leistungsempfängern nach SGB II waren 2017 fast drei Viertel (72,6 Prozent) nicht arbeitslos. Zum einen waren 27,3 Prozent (1,63 Mio.) überhaupt nicht erwerbsfähig. Hier handelt es sich um Angehörige, in der Regel

sind dies Kinder bis zu 15 Jahren, die Anspruch auf Sozialgeld haben. Zum anderen befinden sich aber auch unter den 4,36 Mio. erwerbsfähigen Leistungsberechtigten 61,9 Prozent, die nicht arbeitslos sind.

Die Gruppe der Nicht-Arbeitslosen unter den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten setzt sich sehr unterschiedlich zusammen. Es handelt sich um Personen, die zwar prinzipiell als erwerbsfähig gelten, die aber wegen ihrer spezifischen Lebensumstände, also vor allem wegen eines Schulbesuchs, der Betreuung von Kleinkindern oder der Pflege von Angehörigen, dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen und denen eine Erwerbstätigkeit nicht zugemutet werden kann. Hinzu kommen Personen, die statistisch nicht als „arbeitslos“ erfasst werden. In vielen Fällen reicht das Erwerbseinkommen nicht aus, um das soziokulturelle Existenzminimum zu sichern. Das Arbeitslosengeld II dient in solchen Fällen als Aufstockungsleistung. Im September 2017 gab es im SGB II rund 1,2 Mio. Aufstocker, davon rund 1 Mio. abhängig beschäftigt, hierunter wiederum fast 400.000 in Teilzeit, rund 370.000 ausschließlich geringfügig beschäftigt und in Vollzeit nur 200.000 Personen.

Unter den 1,66 Millionen tatsächlich Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II galten etwa die Hälfte (0,81 Mio.) als „langzeitarbeitslos“. Das bedeutet: Wir brauchen neben der Debatte, wie wir die Integration in sinnstiftende Beschäftigung und Erwerbsarbeit fördern können, eine gezielte und weitergehende Förderung der sozialen Teilhabe.

Bisher verfolgt die Grundsicherung für Arbeitsuchende vorrangig das Ziel, die „Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit“ zu unterstützen und den Lebensunterhalt zu sichern. Künftig sind die Zielsetzung der Grundsicherung und der staatlichen Sozialpolitik insgesamt breiter zu fassen und an einer umfassenden sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Teilhabe für alle zu orientieren. Gleichzeitig muss Steuerpolitik

wieder als Instrument genutzt werden, um einen aktiven Beitrag zur Förderung des Zusammenhalts und zur Bekämpfung sozial ungleicher Teilhabemöglichkeiten zu leisten.

Ein solcher grundlegender Politikwechsel hat praktische Konsequenzen, die in einer anderen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik münden müssen. Die Beschäftigungsförderung war in den vergangenen Jahren durch ein Zuwenig an Förderung gekennzeichnet. Insbesondere die Förderung von Qualifizierungen und Berufsausbildungen sowie Weiterbildungen und längerfristigen Eingliederungsmaßnahmen war und ist unzureichend.

Atypische und/oder schlecht bezahlte Beschäftigungsverhältnisse haben deutlich zugenommen. Rund ein Viertel der Beschäftigten arbeitet heute im Niedriglohnsektor. Leiharbeit sollte einen Weg in reguläre Beschäftigung ebnen und wurde deshalb stark dereguliert. Wir wissen heute jedoch, dass der sogenannte Übernahmeeffekt bei den Entleihfirmen nicht einmal bei jedem zehnten Leiharbeiter eintritt. Gleichwohl ist die Zahl der Leiharbeiter von damals 300.000 auf heute rund eine Million gestiegen. Auch bei den Minijobs, derzeit rund 7 Millionen, funktioniert der Wechsel in reguläre, sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse nicht. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen verharrt darüber hinaus seit langem bei etwa 900.000 Menschen.

Die Arbeitslosenversicherung kommt ihrer sozialen Sicherungsfunktion nicht mehr nach. Nicht einmal 30 Prozent der registrierten Arbeitslosen erhalten Arbeitslosengeld I, und in den Jobcentern liegt die faktische Vermittlungsquote von Hartz IV-Beziehenden bei nicht einmal fünf Prozent (pro Jahr!). Die Augen vor dieser Negativbilanz zu verschließen oder mit nur halbherzigen Reformschritten zu reagieren, hilft nicht mehr weiter. Auch aus diesem Grund brauchen wir einen radikalen Kurswechsel hin zu einer umfas-

senden Politik für gute Arbeit und soziale Teilhabe. Vor allem brauchen wir mehr bessere und höhere Löhne in guten Arbeitsverhältnissen. Der Beschäftigungsboom der vergangenen Jahre ist wesentlich durch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse getragen worden. Kein Sozialsystem der Welt kann auf Dauer ausgleichen, was an zu niedrigen Löhnen auf dem Arbeitsmarkt gezahlt wird. Gute und auskömmliche Lohneinkommen sind deshalb die absolute Priorität für eine Sozial- und Wirtschaftspolitik, die soziale Teilhabe sichert.

Die Möglichkeit der sachgrundlosen Befristung ist abzuschaffen. Vielfach sind die Befristungen mit geradezu existenziellen Sorgen verbunden. Gerade für junge Menschen, die häufig nur befristete Stellen erhalten, ist die persönliche Lebens- und Familienplanung eingeschränkt. Die Befristung eines Arbeitsverhältnisses muss daher in jedem Falle sachlich begründet sein. Dass gerade die öffentliche Verwaltung hier häufig mit schlechtem Beispiel vorangeht oder befristete Arbeitsverhältnisse in ihrer Förderungs- und Ausschreibungspraxis begünstigt, muss sich ändern.

Der Mindestlohn ist deutlich anzuheben. Seine Einführung war wichtig und gut und ein großes politisches Verdienst. Doch ist klar: Die derzeit 8,84 Euro bzw. 9,19 Mindestlohn ab 2019 schützen selbst bei Vollzeitbeschäftigung in vielen Fällen nicht vor Armut. Spätestens dann, wenn Kinder im Haushalt sind, bewahrt der Mindestlohn nicht vor Hartz IV oder dem Kinderzuschlag.

Auch mit Blick auf die Rente wissen wir, dass sie selbst bei Vollerwerbstätigkeit und langjähriger Beitragszahlung nicht vor Altersarmut schützen kann, wenn dann keine weiteren Einkommen vorhanden sind. Um eine Rente über Grundsicherungsniveau zu erhalten, ist ein Stundenlohn von mindestens 12 Euro nötig. Der heutige Finanzminister Olaf Scholz hat deshalb noch im

November 2017³ eine entsprechende Anpassung des Mindestlohns gefordert – zu Recht.

Stärkung der Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung muss so gestärkt werden, dass das Arbeitslosengeld seiner sozialen Schutzfunktion wieder nachkommen kann. Wenn nicht einmal mehr 30 Prozent der registrierten Arbeitslosen Arbeitslosengeld beziehen und davon 10 Prozent mit Grundsicherungsleistungen aufstocken müssen, verliert die Arbeitslosenversicherung an Legitimität. Um die Arbeitslosenversicherung wieder funktionstüchtig zu machen, müssen die Zugänge zum Arbeitslosengeld erleichtert werden. Derzeit müssen Menschen, die ihre Anstellung verlieren, in den vorausgegangenen zwei Jahren mindestens 12 Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen sein, um überhaupt einen Anspruch auf Arbeitslosengeld zu haben. Das wird der Lebens- und Erwerbssituation vieler Menschen heute nicht mehr gerecht. Daher wäre es nur sachgerecht, die sogenannte Rahmenfrist, also den Zeitraum, in dem zwölf Monate sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nachgewiesen werden müssen, auf 36 Monate auszuweiten. Auch die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ist zu verlängern. Der Paritätische fordert einen an Alter und Anwartschaftszeiten orientierten Zeitraum von bis zu 36 Monaten.

Doch nicht nur die Leistungen der Arbeitslosenversicherung müssen verbessert werden. Es bedarf vor allem auch einer grundlegenden Reform von Hartz IV. Die Sanktionspraxis und der Wegfall der Zumutbarkeitsregelungen für die Arbeitslosen sind nicht nur sozial ungerecht und menschlich kaum zu vertreten. Sie sind darüber hinaus kontraproduktiv, wenn es um die Vermittlung in gute Arbeit geht. Wir wissen: Viel wirkungsvoller als die Drohung mit Sanktionen ist eine Politik der

Befähigung, verbunden mit der Schaffung von Anreizen.

Ein Beitrag dazu kann eine Neujustierung der Beschäftigungspolitik sein – hin zu Qualifizierung, aktiver Arbeitsförderung und nicht zuletzt einem sozialen Arbeitsmarkt mit öffentlich geförderten Beschäftigungsmöglichkeiten für die, die sonst keine Teilhabeperspektive am Arbeitsmarkt haben. Es geht um öffentlich geförderte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für jene, von denen alle ganz genau wissen, dass sie so gut wie keine Chance mehr haben, in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt zu werden. Das sind bis zu einer halben Million Menschen, die gesundheitlich gehandicapt sind, die kaum Qualifikationen mitbringen oder häufig auch einfach nur älter sind.

Es sind viele Menschen darunter, die sozialarbeiterische Hilfen und Betreuung an ihrem Arbeitsplatz brauchen, Menschen, bei denen Angebote von der Stange nichts bringen. Es macht keinen Sinn und ist entwürdigend, sie über Jahre mit unsinnigen Aktivierungsmaßnahmen zu behelligen oder auch ganz abzuschreiben. Es ist auch nicht getan mit zeitlich befristeten, unzureichend ausgestatteten Modellprogrammen von Bund oder Ländern. Es ist Zeit, eine solide gesetzliche Grundlage für einen guten sozialen Arbeitsmarkt zu schaffen. Das ist eine Frage sozialer Gerechtigkeit, aber auch der Menschenwürde in einer humanen Gesellschaft. Ziel muss es sein, wieder eine verlässliche Hilfestruktur zu bekommen, die auch verlässlich finanziert wird, die ihr Stammpersonal und ihr Know-how halten kann und sich nicht immer nur von Projekt zu Projekt und von Ausschreibung zu Ausschreibung hangelt.

Die Grundsicherung bedarfsgerecht gestalten

Die Höhe der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist so konzipiert, dass sie das soziokulturelle Existenzminimum in vorübergehenden Phasen der Arbeitslosigkeit abdecken soll. Als dauerhafte Lei-

stung ist sie nicht gedacht, dazu ist sie zu knapp bemessen. Tatsächlich aber sichert sie heute für zu viele Menschen dauerhaft den Lebensunterhalt. Nach mehreren Monaten oder gar Jahren im Leistungsbezug sind regelmäßig auch vormals bestehende, ohnehin rechtlich nur in engen Grenzen gestattete Rücklagen aufgebraucht.

Die gegenwärtig geltenden Regelbedarfe für alleinlebende Erwachsene in Höhe von 416 Euro sind deshalb deutlich zu niedrig bemessen. Nach Berechnungen der Paritätischen Forschungsstelle müssten die Regelleistungen um mindestens 155 Euro auf 571 Euro monatlich erhöht werden, wenn auch nur der Anspruch der bisherigen Regelbedarfsbemessung eingelöst werden soll.

Auch und gerade für ältere Menschen bedarf es einer Erhöhung der Regelbedarfe. Wer mit Eintritt in die Rente auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung im Alter angewiesen ist, der hat kaum noch Aussichten, sich aus eigener Kraft aus dieser Lage zu befreien. Für ältere Menschen ist der Grundsicherungsbezug gerade keine vorübergehende Phase, sondern eine lebenslängliche. Zusätzlich zu den erhöhten Regelbedarfen von derzeit 571 Euro monatlich fordert der Paritätische deshalb einen zehnpromzentigen Zuschlag zu den Regelleistungen.

Eine für alle: Sicherheit im Alter durch eine Stärkung der Gesetzlichen Rentenversicherung

Die verschiedenen Alterssicherungsinstrumente von gesetzlicher, betrieblicher und privater Altersvorsorge werden häufig als Drei-Säulen-System bezeichnet. Gerade diese Fragmentierung der Leistungssysteme führt durch die in den vergangenen Jahren betriebene Schwächung der Gesetzlichen Rentenversicherung dazu, dass die Grundsicherung im Alter für zunehmend mehr Menschen zu einer vierten Säule der Alterssicherung zu werden droht.

Diese Entwicklung verunsichert nicht nur diejenigen, die kurz vor dem Renteneintritt stehen, sondern berührt gerade auch die zahlreichen Menschen mit geringen Einkommen und mit unterbrochenen Erwerbsbiographien. Für sie sind Leistungen der betrieblichen Alterssicherung häufig gar nicht zugänglich. Eine private Alterssicherung abzuschließen, können sich viele kaum leisten, und angesichts der Intransparenz der Verträge und der offenen und versteckten „Verwaltungskosten“ der Versicherungsunternehmen kann niemand seriös kalkulieren, ob und mit welchen Erträgen er dabei im Alter rechnen kann.

Aus diesem Grund ist es wichtig, Sicherheit im Alter zu schaffen. Die Gesetzliche Rentenversicherung ist dafür am besten geeignet. Sie sichert über 90 Prozent der Bevölkerung ab, hat im Vergleich zu privaten Versicherungen deutlich geringere Verwaltungskosten und erwirtschaftet ihren Versicherten kontinuierlich eine Beitragsrendite von zwei bis drei Prozent, wie sie am Kapitalmarkt heute kaum noch zu finden ist. Die Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung ist zu stärken. Ein wichtiges Maß dafür ist das sogenannte Rentenniveau. Als Rentenniveau wird das Verhältnis einer – irreführend als Standardrente bezeichneten – Rente nach 45 Versicherungsjahren, in denen Beiträge vom Durchschnittseinkommen bezahlt wurden, zum Durchschnittseinkommen der Versicherten in dem Jahr bezeichnet.

Das Rentenniveau allein gibt keinen Aufschluss über die individuellen Ansprüche, beeinflusst diese Ansprüche aber maßgeblich mit. Indem das Rentenniveau sinkt, wird es immer schwieriger, Rentenansprüche oberhalb der Grundsicherung zu erwerben. Mehr als ein Drittel der Männer und über die Hälfte der Frauen, die 2016 neu in Rente gegangen sind, haben Rentenansprüche von we-

niger als 750 Euro im Monat. Häufig sind es gerade die, die sich keine ausreichende, zusätzliche Vorsorge leisten konnten.

Es ist deshalb wichtig, das Rentenniveau wieder auf 53 Prozent zu erhöhen. Behauptungen, dies sei nicht finanzierbar, sind falsch. Für die einzelnen Versicherten ist diese Absicherung aus der Gesetzlichen Rentenversicherung sogar günstiger als eine private Vorsorge.

Ein Rechenbeispiel dazu: Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales läge der Rentenversicherungsbeitrag im Jahr 2045 bei Fortschreibung der bisherigen Regelungen bei 23,6 Prozent, von denen die Versicherten die Hälfte, also 11,8 Prozent, zu entrichten hätten. Ergänzend müssten die Versicherten dazu mindestens 4 Prozent ihres Einkommens in eine private Vorsorge investieren, um überhaupt Chancen auf ein grundlegendes, armutsfestes Gesamteinkommen im Alter zu haben. Das Rentenniveau würde bis dahin auf nur noch 41,6 Prozent absinken, während die Versicherten dann zusammen 15,8 Prozent ihres Einkommens in die gesetzliche und private Absicherung investieren müssten. Bei einem Rentenniveau von 53 Prozent würde der Rentenversicherungsbeitrag zwar 29,4 Prozent betragen müssen. Für die Versicherten, die dann keine zusätzliche private Vorsorge mehr bräuchten, wäre dies aber deutlich günstiger, denn sie hätten bessere Leistungen für einen mit 14,7 Prozent geringeren Beitrag als im Alternativszenario.

Mit weiteren Maßnahmen, etwa einer Ausweitung des Versichertenkreises und der Steuerfinanzierung der sogenannten versicherungsfremden Leistungen der Rentenversicherung ließe sich die Finanzierung der Rentenversicherung zusätzlich stabilisieren.

Die „soziale Aufrüstung“ der Kommunen betreiben: soziale Infrastruktur ausbauen und auch in der Fläche sichern

Ausreichende materielle Ressourcen sind unabdingbare Voraussetzung, um die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft zu sichern. Das ist aber nicht genug. Es bedarf darüber hinaus auch einer sozialen Infrastruktur, die grundlegende Leistungen der Daseinsvorsorge barrierefrei zugänglich macht. Das Grundgesetz enthält die Zielbestimmung, im Bundesgebiet gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. Einzelne Gesetze, wie etwa § 2 Abs. 3 des Raumordnungsgesetzes, konkretisieren dieses Ziel. Dort heißt es: *„Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen.“*

Dieses verfassungsrechtliche Gebot ist in der Vergangenheit zu sehr vernachlässigt worden. Virulent wird diese Entwicklung auch dadurch, dass die rechtsextreme AfD besonders in strukturschwachen Regionen Erfolge erzielen kann.

Das DIW hat in einer im Februar 2018 erschienenen Studie verschiedene Erklärungsfaktoren für den Erfolg der AfD untersucht. Obwohl die Faktoren für die Wahlerfolge der AfD vielfältig sind, hat das DIW dabei auffällige Korrelationen identifiziert: *„Es spricht vieles dafür, dass in dünner besiedelten Regionen mit überalterter Gesellschaft auch aufgrund einer empfundenen Perspektivlosigkeit im Hinblick auf die weitere Entwicklung dieser Regionen der Zuspruch der Wählerinnen und Wähler für etablierte Parteien schwindet. Diese Ergebnisse deuten auf Handlungsbedarf für die Wirtschafts- und Sozialpolitik hin. Die soziale Teilhabe muss verbessert und mehr Gewicht auf die Entwicklung strukturell schwacher Regionen gelegt werden. Derzeit lassen*

sich bei der öffentlichen Grundversorgung (etwa mit Schulen und Krankenhäusern) auf lokaler Ebene Tendenzen beobachten, die bestehende wirtschaftliche Gefälle zu verstärken drohen. Setzt die Politik diese Strategie fort, nimmt sie die Zunahme regionaler Disparitäten und damit wohl auch die Verstärkung politischer Polarisierung billigend in Kauf.“⁴

Dieser Befund verweist unmittelbar auf die Notwendigkeit, die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse wieder ernsthaft zu betreiben. Die „soziale Aufrüstung des Dorfes“ steht heute erneut auf der Tagesordnung. Der damalige Hessische Ministerpräsident Georg August Zinn hatte diese bereits 1951 in seiner Regierungserklärung proklamiert und in der Folge wesentlich dazu beigetragen, die soziale Infrastruktur im ländlichen Raum zu verbessern. Heute geht es dabei insbesondere darum, Erziehungs-, Bildungs- und Einrichtungen der gesundheitlichen Versorgung und Pflege auf- und auszubauen.

Während sich gewinnorientierte private Anbieter auf renditeträchtige Leistungsbereiche konzentrieren und sich die öffentliche Verwaltung in den vergangenen Jahrzehnten vielerorts nach und nach aus der Leistungs- und Gewährleistungsverantwortung zurückgezogen hat, sind es bis heute die gemeinnützigen Dienste der Freien Wohlfahrtspflege, die ein Mindestmaß an sozialer Infrastruktur in der Fläche sichern.

Sie erreichen dies insbesondere durch die Mobilisierung und Pflege freiwilligen Engagements. Bei der Aufnahme und Versorgung von geflüchteten Menschen hat sich erst in der jüngeren Vergangenheit einmal mehr gezeigt, dass die Angebote und Strukturen der gemeinnützigen sozialen Dienste nicht nur flexibel und leistungsfähig, sondern geradezu unentbehrlich sind, um unvermittelt auftretende Herausforderungen bewältigen und soziale Infrastruktur in der Fläche auf Dauer sichern zu können.

Diese Qualität ist jedoch keine unerschöpfliche Ressource: Auch die gemeinnützigen sozialen Dienste und Einrichtungen und das in und mit ihnen erbrachte freiwillige Engagement beruhen auf Voraussetzungen, die sie selbst nicht zu schaffen vermögen. Sie entlasten den Staat bei der Erbringung von wesentlichen Leistungen für die Gemeinschaft, und sie verdienen deshalb seine Förderung und Unterstützung dabei, verlässliche Rahmenbedingungen für den sozialen Zusammenhalt zu schaffen und zu erhalten.

Gemeinnütziges soziales Engagement fördern und entwickeln

Gemeinnütziges soziales Engagement fördert nicht nur sozialen Zusammenhalt, es ist auch notwendig, um die Leerstellen in den Angeboten von Staat und Markt schließen zu helfen. Gemeinnützige soziale Dienste und Einrichtungen, die in den Wohlfahrtsverbänden organisiert sind, bieten Kristallisationskerne für dieses Engagement, dessen Bedeutung inzwischen unbestritten ist, seitdem die Phasen staatlicher Planungseuphorien und profitgesteuerter Allmachtsphantasien überwunden sind.

Der Raumordnungsbericht der Bundesregierung 2017 stellt fest: „Darüber hinaus wird die Zivilgesellschaft zunehmend über bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt in die Leistungserbringung der Daseinsvorsorge eingebunden. Es entstehen neue Verantwortungsgemeinschaften aus öffentlichen, privaten und ehrenamtlichen Akteuren. Über die Notwendigkeit hierzu besteht in der Politik – wie auch die Demografiestrategie der Bundesregierung zeigt – ein breiter Konsens.“⁵

Und es stimmt: Angesichts der Erosion des sozialen Zusammenhalts müssen alle Institutionen und Einrichtungen gestärkt werden, die integrativ wirken, die einschließen statt ausgrenzen, die Gemeinschaft stiften und Menschen unterschied-

licher Herkunft und aus verschiedenen sozialen Milieus zusammenführen.

Soziale Investitionen fördern statt Mangel verwalten

Jugendzentren, Selbsthilfekontaktstellen, Stadtteilzentren, Altenclubs, Teestuben, Mutter-Kind-Zentren, Freiwilligenagenturen, psychosoziale Kontakt- und Beratungsstellen sowie Bürgerbüros sind Kristallisationskerne für freiwilliges soziales Engagement. Sie bieten Menschen Möglichkeiten 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. Unten stehen häufig Zahlungen für Baumaßnahmen und die industrielle Produktion, die ungleich teurer sind und deren Wirkungen wenig hinterfragt werden. Diese Routine 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.

Schon die Infrastruktur für Kinder und Jugendliche ist dringend zu verbessern. Das gilt etwa im Bereich der Kindertagesbetreuung. Vielerorts bestimmt die Kassenlage, nicht der Bedarf, über das Angebot – trotz des bestehenden Rechtsanspruchs. Die Vielfalt der unterschiedlichen Finanzierungsbedingungen vor Ort führt dazu, dass gute Bildungs- und Betreuungsangebote häufig von der Postleitzahl abhängen. Es braucht deshalb ein Bundesgesetz, das die verschiedenen Länder zur Aushandlung von einheitlichen Finanzierungsregelungen in Landesrahmenverträgen

verpflichtet. Zuwendungsfinanzierungen müssen durch kalkulier- und planbare Entgeltfinanzierungen ersetzt werden.⁶

Ebenfalls 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 in § 11 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes⁷ (SGB VIII) 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 Beitrag leisten. Schon jetzt gibt es davon bundesweit etwa 500 Unternehmen, die jahrelange Erfahrung in der Förderung und Arbeitsmarktintegration langzeitarbeitsloser Menschen haben. Die Unternehmen benötigen jedoch eine angemessene Unterstützung, um eine kontinuierliche Förderung 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 Inklusionsbetriebe gemäß § 132 SGB IX sein.⁸

Notwendig ist auch, die Beratungsinfrastruktur flächendeckend auszubauen, etwa in der sozia-

len Schuldnerberatung. In Deutschland sind fast sieben 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 Entschuldung. 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 Stadtteilläden 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 Anlaufstellen für Engagement. Gerade wenn es um die Förderung des sozialen Zusammenhalts geht, braucht es Netzwerkprofis, die vor Ort ansprechbar sind. Außerdem ermöglicht ihnen die unmittelbare Nähe zu den Menschen, dass sich verändernde und neue Bedarfslagen früh erkannt werden. Der Paritätische tritt deshalb dafür ein, entsprechende Kümmerer-Strukturen vor Ort über Förderprogramme finanziell abzusichern, die sich nicht auf bauliche Maßnahmen beschränken dürfen..

Die soziale Spaltung ist in den vergangenen Jahren gewachsen, aber dieser Prozess ist keineswegs schicksalhaft. Die Entwicklung kann aufgehalten und der soziale Zusammenhalt neu begründet und gestärkt werden. Konkrete Vorschläge dazu liegen auf dem Tisch. Jetzt ist die Politik gefordert.

6. Anmerkungen

1. Einleitung

1. Der Paritätische (Hg.) (2014): Das Soziale in der Krise. Berlin. S. 50.
2. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2017): Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.
3. Vgl. weiterführend DGB Bundesvorstand/Hans Böckler Stiftung 2018: Atlas der Arbeit. Daten und Fakten über Jobs, Einkommen und Beschäftigung. Berlin.
4. Vgl. Palka, Adrienne (2018): OECD-Studie zur Zukunft des Arbeitsmarktes: Digitalisierung gefährdet Millionen von Jobs - welche besonders betroffen sind. In: Handelsblatt online, 26.04.2018.
5. Bundesagentur für Arbeit (zuletzt 2017): Arbeitsmarktberichte und Arbeitsmarkt in Zeitreihen. Nürnberg.
6. Elsässer, Lea/Hense, Svenja/Schäfer, Armin (2016): Systematisch verzerrte Entscheidungen? Die Responsivität der deutschen Politik 1998 bis 2015. Studie im Auftrag des BMAS. Osnabrück.
7. Vehrkamp, Robert/Wegschaider, Claudia (2017): Populäre Wahlen. Mobilisierung und Gegenmobilisierung der sozialen Milieus bei der Bundestagswahl 2017. Hg. von der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh, S. 60.
8. Vehrkamp/Wegschaider 2017, S. 60.
9. Vehrkamp/Wegschaider 2017, S. 58.
10. Franz, Christian/Fratzscher, Marcel/Kritikos, Alexander S. (2018): AfD in dünn besiedelten Räumen mit Überalterungsproblemen stärker. In: DIW-Wochenbericht Nr. 8/2018. Berlin, S. 144.
11. Petersen u.a. (2013): Gespaltene Demokratie. Politische Partizipation und Demokratiezufriedenheit vor der Bundestagswahl 2013. Gütersloh, S. 56.
12. Fratzscher, Marcel (2017): Senkt die Mehrwertsteuer! In: ZEIT ONLINE vom 26. Mai 2017.
13. Bach, Stefan/Beznoska, Martin/Steiner, Viktor (2016): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? In: DIW Wochenbericht Nr. 51 u. 52 2016, S. 1212
14. ebd.
15. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Sozialbudget.
16. Vgl. Bruckmeier, Kerstin/Pauser, Johannes/Walwei, Ulrich/Wiemers, Jürgen (2013): Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nichtinanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung. IAB Forschungsbericht 5/2013; Becker, Irene (2013): Die Grundsicherung: Seit 2003 das unterste Auffangnetz im Alter und bei Invalidität. In: Deutsche Rentenversicherung 68, 2/2013, S. 121 - 138.

2. Methodische Vorbemerkungen und konzeptionelle Grundlegung

1. Europarat 2010: Die neue Strategie des Europarates und Aktionsplan für soziale Kohäsion, S. 2.
2. ebd., S. 2.
3. Bertelsmann Stiftung (2013): Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt. Gesellschaftlicher Zusammenhalt im internationalen Vergleich. Gütersloh, S. 13.
4. Bertelsmann Stiftung (2017): Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt. Sozialer Zusammenhalt in Deutschland 2017. Gütersloh, S. 47.
5. ebd., S. 15.
6. ebd., S. 13.
7. ebd., S. 12
8. ebd., S. 12
9. Deutscher Bundestag (2013), S. 213.
10. Quelle: Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO).
11. Aubin, Bernhard 2013: Daseinsvorsorge und Universaldienst. Eine ordnungsökonomische Untersuchung der staatlichen Aufgaben in den Wirtschaftsbereichen der Grundversorgung. Tübingen.
12. Hübinger, Werner (1996): Prekärer Wohlstand. Neue Befunde zu Armut und sozialer Ungleichheit. Freiburg im Breisgau.
13. 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.
14. 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. Vgl. Hauser, Richard (2009): Stand und Perspektiven der Armutsberichterstattung aus Sicht der Armutsforschung. Vortrag am 5. November 2009 in Berlin. Manuskript.
15. Wörtlich: „Die Gewichtung wurde von der OECD willkürlich wie folgt festgelegt (...)“; <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialberichterstattung/Glossar/OECDskala.html?view=getColorboxEntry>; Stand: 17.05.2017.
16. Vgl. Garbuszus, Jan Marvin, u.a. (2017): Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien entwickelt? Ein neues Messkonzept, Bertelsmann, Gütersloh. Die Studie bestätigt damit Vermutungen, die in früheren Ausgaben des Paritätischen Jahresgutachtens bereits formuliert wurden.
17. Zur Kritik vgl. Strengmann-Kuhn 2009.

18. Vgl. Statistisches Bundesamt (2017): Leben in Europa (EU-SILC). Einkommen und Lebensbedingungen in Deutschland und der Europäischen Union 2015.
19. Weiterführend u. a. Lampert, Thomas/Rosenbrock, Rolf (2017): Armut und Gesundheit. In: Der Paritätische (2017): Armutsbericht 2017. Berlin, S. 98 ff.
20. Lampert, Thomas/Rosenbrock, Rolf (2017): Armut und Gesundheit. In: Der Paritätische (2017): Armutsbericht 2017. Berlin, S. 98.
21. Vgl.: Becker, R. (1998): Bildung und Lebenserwartung in Deutschland. Eine empirische Längsschnittuntersuchung aus der Lebensverlaufsperspektive. In: Zeitschrift für Soziologie 27(2), S. 133 -150; Doblhammer, G./Muth, E./Krusse, A. (2008): Lebenserwartung in Deutschland. Trends, Prognose, Risikofaktoren und der Einfluss ausgewählter Medizininnovationen. Report. Rostock. Im Internet: <http://www.vfa.de>, Stand 02.01.2017.

3. Empirischer Teil

1. Fuchs, Johan, u.a. (2017): Projektion des Erwerbspersonenpotentials bis 2060: Arbeitskräfteangebot sinkt auch bei hoher Zuwanderung. IAB Kurzbericht 06/2017, Nürnberg.
2. Vgl. Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2017): Niedriglohnbeschäftigung 2015 - bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung, IAQ Report 06/2017; 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. Die amtliche Verdienststrukturerhebung erfolgt alle vier Jahre (zuletzt 2014) und liefert keine zeitnahen Daten.
3. Daten zu Umfang und Entwicklung von befristeter Beschäftigung finden sich beim Statistischen Bundesamt auf der Grundlage des Mikrozensus. Hier wird die Anzahl der befristet Beschäftigten mit 2,6 Mio. in 2016 angegeben. Bei Definitionen und Bezügen von atypischer Beschäftigung weichen das Statistische Bundesamt und Bundesagentur für Arbeit voneinander ab und sind daher nicht unmittelbar vergleichbar.
4. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2018): Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen im Vergleich, Analysereport April 2018, S. 26. Zur ergänzenden Orientierung: Der Anteil der Langzeitbeziehenden unter den insgesamt fast 4,4 Mio. Hartz IV-Leistungsberechtigten liegt 2017 bei über 60 Prozent (63,2 Prozent).
5. Vgl. dazu die vorangegangenen Kapitel dieser Untersuchung.
6. Rechtsgrundlage ist die Verordnung (EG) Nr. 1177/2003 des Europäischen Parlamentes und des Rates in Verbindung mit dem Bundesstatistikgesetz.
7. European Union Statistics on Income and Living Conditions.
8. In Deutschland werden die Daten unter der Bezeichnung „Leben in Europa“

vom Statistischen Bundesamt erhoben und im jährlichen Rhythmus veröffentlicht.

9. 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.
10. BVerfG 1 BvL 10/12 vom 23. Juli 2014, 121.
11. Vgl. hierzu: Bundesagentur für Arbeit (2018): Fluchtmigration. Berichte: Arbeitsmarkt kompakt April 2018.
12. Bundesagentur für Arbeit (2016): Analytikreport der Statistik. Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende.
13. Bundesagentur für Arbeit (2018): Langzeitbezieher - Deutschland, West/Ost, Länder und Jobcenter (Monatszahlen) - Dezember 2017.
14. Becker, Irene (2015): Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau. Arbeitspapier 309 der Hans Böckler Stiftung, S. 10, mit weiteren Nachweisen.

4. Gesetzgeberische Maßnahmen im Berichtszeitraum

1. Vgl. z.B. Bundestagsdrucksache 17/3648.
2. Bundestagsdrucksache 18/9984, S. 47.
3. BVerfG 1 BvL 10/12 vom 23.7.2014, Rn. 121.
4. Paritätische Forschungsstelle (2018): Regelbedarfe 2018. Herleitung und Bestimmung der Regelbedarfe in der Grundsicherung. Expertise. Berlin: Paritätischer Gesamtverband.
5. Die Regelungen werden hier im Zusammenhang mit dem Pflegestärkungsgesetz III (PSG III) und dem Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) bewertet.
6. Exakt 15,8 Prozent; vgl. Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen 2016, S.
7. Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen 2016, S.39/40.
8. Vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 168 vom 11.05.2015 (<https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen>)

/2015/05/PD15_168_122.html)

9. Bundesagentur für Arbeit (2018): Situation schwerbehinderter Menschen. Nürnberg.
10. Vgl. §§ 76,90 SGB IX.
11. § 53 Abs. 3 SGB XII.
12. Vgl. § 42a Abs. 5 und 6 SGB XII.
13. Vgl. §§ 41 ff. SGB XII.
14. Daten nach: Deutsche Rentenversicherung (2017): Rentenversicherung in Zeitreihen. Berlin, S. 126.
15. Vgl. dazu: Der Paritätische Gesamtverband (2017): Mut zur Korrektur. Ein alterssicherungspolitischer Auftrag, Berlin, S. 17.
16. Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Berlin 2013, S. 74, online: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile. Auch die Vorgängerregierung aus CDU, CSU und FDP hatte bereits 2009 in ihrer Koalitionsvereinbarung versprochen „in dieser Legislaturperiode ein einheitliches Rentensystem in Ost und West“ einzuführen.
17. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2016), Berlin, S. 129 ff.
18. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 18/11286, S. 31.
19. Quelle: <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/abschiebungen.html>, Stand: 19.07.2018.
20. Gemeinsam mit zahlreichen anderen Organisationen hat der Paritätische deshalb ein Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren veröffentlicht. Es ist im Internet unter folgendem Link abrufbar: <http://www.baff-zentren.org/news/memorandum-faire-asylverfahren/>, Stand: 19.07.2018.

5. Fazit und Schlussbemerkung

1. Betzelt, Sigrid/Bode, Ingo (2017): Angst im Sozialstaat. Hintergründe und Konsequenzen. In: WISO direkt Nr. 38/2017. Herausgegeben von der FES: Bonn.
2. Zitiert nach: „Arbeitsminister Heil offen für Gespräche über Abschaffung von Hartz IV“. In: Süddeutsche Zeitung vom 28. März 2018.
3. Quelle: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/olaf-scholz-spd-vize-will-mindestlohn-auf-12-euro-anheben-a-1176319.html>, Stand: 09.07.2018.
4. Franz, Christian/Fratzcher, Marcel/Kritikos, Alexander S. (2018): AfD in dünn besiedelten Räumen mit Überalterungsproblemen stärker. In: DIW-Wochenbericht Nr. 8/2018. Berlin.
5. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017): Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern. Bonn, S. 7.
6. Weiterführend: Der Paritätische (Hg.) (2017): Konzept für ein gerechtes und transparentes Finanzierungssystem für Träger von Kindertageseinrichtungen. Berlin.
7. Weiterführend: Der Paritätische (Hg.) (2016): Kinder verdienen mehr. Paritätisches Konzept zur Bildungs- und Entwicklungsförderung junger Menschen. Berlin.
8. Weiterführend: Der Paritätische (Hg.) (2015): Das Potential der Sozialunternehmen ausschöpfen und Langzeitarbeitslosigkeit abbauen. Berlin.; ders. (Hg.) (2017): Mut zur Korrektur. Ein arbeitsmarktpolitischer Auftrag. Berlin.

7. Tabellen und Abbildungen

7.1 Tabellen

	Seite
Tabelle 1: Entwicklung der Erwerbstätigkeit	17
Tabelle 2: Arbeitsvolumen Erwerbstätiger 2011 - 2017	18
Tabelle 3: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 2010 - 2017	19
Tabelle 4: Atypische Beschäftigungsverhältnisse	21
Tabelle 5: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung	22
Tabelle 6: Armutsquote in Prozent	23
Tabelle 7: Von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffene Bevölkerung	24
Tabelle 8: Empfangende von Grundsicherungsleistungen 2010 - 2016	26
Tabelle 9: Beziehende von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	27
Tabelle 10: Beziehende von Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz 2010 - 2016	28
Tabelle 11: Private Schulden	29

7.2 Diagramme

	Seite
Diagramm 1: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 2010 - 2017	19
Diagramm 2: Leiharbeit und geringfügige Beschäftigung im Nebenerwerb	21
Diagramm 3: Beschäftigungsentwicklung und Armutsquote	23
Diagramm 4: Beziehende von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	27

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“:
<http://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 24636-0
Fax 030 24636-110

www.paritaet.org
info@paritaet.org

