

# Abschied vom Aufstieg!?



Paritätisches Jahresgutachten 2017

# Impressum

Abschied vom Aufstieg!  
*Paritätisches Jahresgutachten 2017*

*Herausgeber:*

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

*Autor:*

Dr. Joachim Rock  
unter Mitarbeit von Daniel Adelani, Dr. Andreas Aust,  
Kerstin Becker, Thorsten Mittag, Greta Schabram und  
Claudia Scheytt

*Inhaltlich verantwortlich gemäß Presserecht:*  
Dr. Ulrich Schneider

*Grafiken und Tabellen:*

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband  
- Gesamtverband e.V.

*Titelfoto:*

Sergey Nivens, [fotolia.de](http://fotolia.de)

Berlin, Juni 2017

## Inhalt

<b>1. Abschied vom Aufstieg</b>	
<i>Einleitung</i>	<b>3</b>
<b>2. Die Dimensionen der Armut</b>	
<i>Methodische und konzeptionelle Vorbemerkungen</i>	<b>10</b>
2.1 Armut als Mangel an Einkommen	10
2.2 Armut als Deprivation	13
<b>3. Entwicklung 2016</b>	
<i>Daten und Fakten</i>	<b>15</b>
3.1 Arbeit und Arbeitslosigkeit	15
3.2 Einkommensarmut	22
3.3 Mindestsicherungsleistungen	24
3.4 Überschuldung	28
3.5 Vermögensentwicklung	28
<b>4. Der Beitrag der Politik</b>	
<i>Gesetzgeberische Maßnahmen</i>	<b>29</b>
4.1 Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsförderung	29
4.2 Grundsicherung	32
4.3 Teilhabe	34
4.4 Pflege	39
4.5 Alterssicherung	43
4.6 Förderung des bürgerschaftlichen Engagements	48
4.7 Migration und Asyl	49
<b>5. Fazit und Schlussbemerkung</b>	<b>55</b>
<b>6. Anmerkungen</b>	<b>60</b>
<b>7. Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen</b>	<b>66</b>
<b>8. Internetquellen und nützliche Links</b>	<b>67</b>



## 1. Abschied vom Aufstieg

### Einleitung

Die soziale Marktwirtschaft ist - mit den Worten von Alfred Müller-Armack, auf den der Begriff zurückgeht - eine Wirtschaftsform, „die freie Initiative mit einem gerade durch die wirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt“<sup>1</sup> verbindet. Sie ist eng verbunden mit dem universalen Aufstiegsversprechen, dass die eigene Leistung, nicht die Herkunft, über sozialen Status, Einkommen und Teilhabemöglichkeiten entscheiden soll. Dieses Aufstiegsversprechen, das ein wesentlicher Antrieb bei der Entwicklung des wirtschaftlichen Wohlstands in Deutschland war, wird heute immer weniger eingelöst. Sozialwissenschaftler wie der Soziologe Sighard Neckel sprechen bereits von einer „ständischen Verfestigung sozialer Ungleichheit (...), die allen modernen Versprechen von gesellschaftlichem Ausgleich und sozialer Mobilität widerspricht“ und durch „neue Oligarchien als Vorboten einer Refeudalisierung“<sup>2</sup> gekennzeichnet sei.

Es wirkt paradox: Der deutschen Wirtschaft geht es so gut wie lange nicht. Die Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte wachsen, und auch die Sozialversicherungen profitieren von dem Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Deutschland. Diese Rahmenbedingungen sind erfreulich. Ganz und gar nicht befriedigend ist jedoch, dass die positive Entwicklung mit einem unverändert hohen Maß an sozialer Ungleichheit einhergeht. Teile der Bevölkerung sind schon jetzt dauerhaft von der Teilhabe an der Wohlstandsentwicklung ausgeschlossen. Der Soziologe Oliver Nachtwey spricht in diesem Zusammenhang von einer „Abstiegsgesellschaft“: „Unsere Gesellschaft fällt hinter ein bereits erreichtes soziales Entwicklungsniveau, das von ausgeprägter sozialer Integration, relativer Gleichheit und sozialen Bürgerrechten (aber nicht unbedingt von materieller Gleichheit) geprägt war, zurück, und das obwohl ihr Gesamtwohlstand weiter wächst. Der zusätz-

liche Reichtum landet jedoch in Taschen, die ohnehin gut gefüllt sind.“<sup>3</sup> Der Begriff „Abstiegsgesellschaft“ beschreibe, „dass die Aufstiegsgesellschaft der sozialen Moderne in ihrer Normalität gebrochen ist und in der Gesamtschau ein kollektiver ökonomischer und gesellschaftlicher Abstieg der Arbeitnehmer stattfindet. Sie stehen auf der Rolltreppe, die nach unten fährt“<sup>4</sup>.

Dass unterschiedliche soziale Gruppen von der grundsätzlich guten wirtschaftlichen Lage in ganz verschiedener Weise profitieren, ist offensichtlich. Eine positive Wirtschaftsentwicklung bedeutet nicht, dass alle sozialen Gruppen daran in ähnlicher Weise teilhaben, sondern kann mit wachsender Ungleichheit und dauerhaftem Abhängen ganzer Bevölkerungsgruppen einhergehen. Das ist in Deutschland gegenwärtig der Fall.

#### ■ Wachsende Ungleichheit im Wohlstand

In der Vergangenheit wurde dem Paritätischen verschiedentlich unterstellt, er dramatisiere das Ausmaß der sozialen Ungleichheit. Und dies, obwohl sich der Verband bei seiner Armutsberichterstattung ausschließlich auf Daten und Konventionen der amtlichen Sozialstatistik und der wissenschaftlichen Armutsforschung stützt, namentlich auf die vom Statistischen Bundesamt erhobene Armutsquote. Inzwischen werden die Befunde, die der Paritätische regelmäßig früh analysiert und kritisiert, auch von weiteren unabhängigen Institutionen gestützt und geteilt. So stellt die Europäische Kommission in ihrem Länderbericht 2017 für Deutschland fest: „Die insgesamt günstige Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre ist nicht in allen Teilen der Gesellschaft gleichermaßen angekommen. (...) Auch hat die in den letzten Jahren positive Entwicklung am Arbeitsmarkt das Armutsrisiko nicht verringert. Wenngleich der Anteil der Bevöl-

kerung, der von gravierender materieller Deprivation betroffen ist, weitgehend stabil geblieben ist, sind mehrere Indikatoren für relative Armut und soziale Ausgrenzung im Anstieg begriffen. Auch die Angemessenheit der Renten wird voraussichtlich weiter abnehmen.<sup>5</sup>

Die Europäische Zentralbank, ein unverdächtiger Akteur, weist darauf hin, dass die Vermögensverteilung in Deutschland überaus asymmetrisch ist: Die Ungleichverteilung der Nettovermögen sei eine der höchsten in der EU.<sup>6</sup> Die zunehmende Ungleichheit ist wenig erstaunlich. Immerhin wird in Deutschland schon seit 1996 keine Vermögenssteuer mehr erhoben, und das Erbschaftsteueraufkommen wird - auch mit der jüngsten Erbschaftsteuerreform - bewusst niedrig gehalten. Dass die Bundesregierung bis heute nach eigenen Angaben keine aussagekräftige Zahl zum Ausmaß des Reichtums hat, hängt auch damit zusammen.

Neben der Ungleichheit der Vermögen hat sich auch die Divergenz der Einkommen deutlich erhöht. Die Bundesregierung selbst stellt dazu in Ihrem aktuellen, im April 2017 veröffentlichten Armutsbericht fest: „Die Ungleichheit der Markteinkommen in Deutschland ist ab Mitte der 1990er-Jahre und verstärkt in der ersten Hälfte der 2000er-Jahre deutlich angestiegen.“<sup>7</sup> Dieser Befund wird durch Forschungen des renommierten Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung unterstrichen: „Vor allem seit der Jahrtausendwende ist die Ungleichheit deutlich gestiegen.“<sup>8</sup> Der Präsident des Instituts, Marcel Fratzscher, stellte 2016 fest: „Deutschland ist heute eines der ungleichsten Länder in der industrialisierten Welt.“<sup>9</sup>

Diese empirischen Befunde spiegeln sich in der Wahrnehmung der Bevölkerung. Der aktuelle Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung stellt fest, dass 84 Prozent der Bevölkerung den Eindruck haben, dass die Armut in Deutschland zwischen 2010 und 2015 gewachsen ist,

während nur 6 Prozent glauben, sie sei zurückgegangen.<sup>10</sup> In einer repräsentativen Umfrage im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) wird festgestellt, dass Armut in der Bevölkerung nicht für ein selbstverschuldetes oder zumindest gruppenspezifisches Risiko gehalten wird, sondern für etwas, das jeden treffen kann: „Drei von vier Personen sagen, dass für jeden die Gefahr besteht, irgendwann im Leben arm zu sein.“<sup>11</sup>

Gegen diese Befunde wird häufig argumentiert, dass die Zahlen der amtlichen Statistik das Armutsproblem überzeichnen, weil die europäischen Armutsgrenzen zu hoch angesetzt seien. Tatsächlich gebe es eine deutliche Diskrepanz zwischen dem, was in der Statistik zum Ausdruck kommt, und der persönlichen Empfindung derjenigen, die mit wenig Geld auskommen müssen. Das BMAS hat dazu im Rahmen der Bundes-Armuts- und Reichtumsberichterstattung über eine Bevölkerungsumfrage untersuchen lassen, welche monatliche Nettoeinkommensgrenze aus persönlicher Sicht mit Armut verbunden wird. Das Ergebnis liegt überraschend nahe an der statistischen Armutsgrenze: „Das arithmetische Mittel dieses Einkommens lag bei 947 Euro pro Monat, Median und Modalwert jeweils bei 1.000 Euro. Im Durchschnitt liegt die gefühlte Armutsgrenze der Bevölkerung also sehr nahe an der aus der Einkommensverteilung ermittelten.“<sup>12</sup> Das zeigt: Die vielerorts als wenig aussagekräftig kritisierte Armutsquote ist nahezu deckungsgleich mit der Einkommensgrenze, die die Bevölkerung definiert. Die Armutsquote ist und bleibt deshalb ein wichtiger und aussagekräftiger Indikator für Armut und Ungleichheit, auch wenn zusätzlich weitere Indikatoren berücksichtigt werden müssen, um ihr tatsächliches Ausmaß zu erforschen.

Ein Alarmsignal ist, dass viele Menschen mit geringen Einkommen und wenig Teilhabemöglichkeiten den Eindruck haben, ihre Interessen würden

im politischen Prozess nicht mehr angemessen berücksichtigt. In einer vom BMAS in Auftrag gegebenen Studie haben Lea Elsässer, Svenja Hense und Armin Schäfer von der Universität Osnabrück nachgewiesen, dass dieser Eindruck berechtigt ist. Dieses Fazit wurde im ersten Entwurf des Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung umfassend berücksichtigt. Der Abschnitt zählte dann allerdings zu den Teilen des Berichtes, die im weiteren Prozess gestrichen wurden. Die Befunde bleiben aber ungebrochen aktuell: „Das Ergebnis der Studie ist, dass die Wahrscheinlichkeit für eine Politikänderung wesentlich höher ist, wenn die Politikänderung von einer großen Anzahl von Befragten mit höherem Einkommen unterstützt wird. Dementsprechend war die Wahrscheinlichkeit für eine Politikänderung gering, wenn sich ein geringerer Anteil der Befragten der obersten Einkommensgruppe für die Politikänderung aussprach. (...) In Sachfragen, in denen große Meinungsunterschiede zwischen verschiedenen Einkommensgruppen vorherrschen, sind diese Effekte sogar noch stärker. Weiterhin gilt auch bei der Betrachtung der Berufsstatusgruppen: Je höher der Status einer Berufsgruppe, desto größer war auch die Wahrscheinlichkeit einer Politikveränderung.“<sup>13</sup>

Dies kann, wie das Forschungsteam darlegt, zu einer Art „Teufelskreis“ oder Abwärtsspirale führen: „Personen mit geringerem Einkommen verzichten auf politische Partizipation, weil sie die Erfahrungen machen, dass sich die Politik in ihren Entscheidungen weniger an ihnen orientiert. Weiterhin könnte es auch eine Rolle spielen, dass sich die Lebensstile und Diskurse der Politikerinnen und Politiker - aber auch vieler Vertreterinnen und Vertreter der Medien - eher an denen der oberen Mittelschicht orientieren.“<sup>14</sup>

Teilhabe hat mehrere Dimensionen. Armut und Ungleichheit reduzieren die Teilhabemöglichkeiten in großem Umfang. Das ausgeprägte Maß an Ar-

mut und Ungleichheit erzeugt Fliehkräfte, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt auf Dauer gefährden. Viele einkommensarme und ohne eigenes Verschulden dauerhaft auf Grundsicherungsleistungen angewiesene Menschen fühlen sich gerade wegen der immer neuen Jubelmeldungen über die wirtschaftliche Prosperität von der gesamtgesellschaftlichen Wohlstandsentwicklung ausgeschlossen.

#### ■ Abkehr vom Aufstiegsversprechen der sozialen Marktwirtschaft

Das Aufstiegsversprechen der sozialen Marktwirtschaft wird immer weniger eingelöst. Wachsende soziale Verwundbarkeit lässt sich nicht nur in einzelnen, vorübergehenden Lebenslagen beobachten, sie besteht heute in allen Lebensphasen. Der soziale Aufstieg wird deshalb schwieriger. Diese Entwicklung betrifft nicht nur einzelne Gruppen, sondern verläuft schichten- und generationenübergreifend. Auch der Sachverständigenrat der Bundesregierung zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die sogenannten „Wirtschaftsweisen“, heben diesen Befund hervor, wenn sie in ihrem Jahresgutachten 2014/2015 feststellen: „Im Vergleich zum Zeitraum der Jahre 1998 bis 2001 haben sich vor allem in der untersten Einkommensklasse die Aufstiegschancen reduziert. (...) Am oberen Rand der Verteilung gab es hingegen kaum eine Veränderung.“<sup>15</sup> Für Ostdeutschland stellen sie sogar fest, dass sich „die im Vergleich zu Westdeutschland geringeren Aufstiegschancen weiter reduziert“<sup>16</sup> haben.

Armutrisiken werden sozialstaatlich vielfach nicht mehr oder nicht mehr ausreichend abgedeckt. Die soziale Verwundbarkeit des Einzelnen erhöht sich. Soziale Risiken kumulieren, während die Fähigkeit des Sozialstaates, Bildung und Entwicklung zu fördern, Teilhabe zu ermöglichen und nachhaltig vor Armut zu schützen, reduziert wird. Durch den gesamten Lebenslauf ziehen sich

alte und neue soziale Risiken, die durch politische Entscheidungen oder deren Unterlassung entstehen. Ausgerechnet die heute politikbestimmende Generation der Aufsteiger und Bildungsgewinner droht, die Aufstiegsmöglichkeiten künftiger Generationen nachhaltig einzuschränken - wobei die Verantwortung nicht auf eine Generation beschränkt werden kann. Der Ausgrenzungsprozess beginnt schon in der Kindheit. Die seit Jahren relativ stabile Zahl von etwa 2,5 Mio. Kindern und Jugendlichen, die in Armut leben, bestätigt nachdrücklich nicht nur das Versagen der bestehenden Sicherungssysteme, sondern auch das fehlende Interesse, daran etwas zu ändern.

Die Bundesregierung hat im Rahmen ihrer Armuts- und Reichtumsberichterstattung in einem eigenen Forschungsvorhaben untersuchen lassen, wie sich soziale Mobilität und Armutsrisiken in Deutschland entwickelt haben. Ausdrücklich schreibt das beauftragte Forschungsteam in seiner Zusammenfassung: „Armutgefährdung führt bei den Schülerinnen und Schülern der Sekundarstufe tendenziell zum Besuch einer niedrigeren Schulart, auch wenn man sonstige Eigenschaften des Haushalts und des Kindes berücksichtigt. Er erwarten die Eltern, dass sie die Kosten durch das Abitur des Kindes nur schwer tragen könnten, führt dies ebenfalls tendenziell zum Besuch einer niedrigeren Schulart. Dieser Zusammenhang ist insbesondere bei Mädchen deutlich ausgeprägt, aber auch bei Jungen vorhanden.“<sup>17</sup>

Auch an anderer Stelle unterstreichen die Experten die niedrigeren Bildungschancen, die insbesondere Mädchen aus einkommensarmen Haushalten benachteiligen: „Armutgefährdung hat bei Mädchen einen deutlich stärker ausgeprägten negativen Einfluss auf die Wahl einer höheren Schulart als bei Jungen. Auch die Variable ‚finanzielle Belastung durch das Abitur‘ hat bei Mädchen einen größeren Effekt. Bei Mädchen wird also eher auf eine höhere Schulart verzichtet als bei Jungen, wenn die Eltern aus materiellen Gründen meinen,

dass ihre Kinder eine kürzere Ausbildungsdauer erhalten sollen.“<sup>18</sup>

Eine in Nordrhein-Westfalen durchgeführte empirische Untersuchung kommt hinsichtlich der grundsätzlichen Chancenungleichheit zu dem Schluss: „Für die Mehrheit der armen sechsjährigen Kinder ist der SGB II-Bezug auch ein Dauerzustand, der das Aufwachsen bestimmt. Diese Kinder sind in einem hohen Maße unterstützungsbedürftig, wenn sie nicht dauerhaft zurückgelassen werden sollen. Mithilfe der Mikrodatenanalyse von Schuleingangsuntersuchungsdaten kann gezeigt werden, dass Kinderarmut ein Risiko für gelingendes Aufwachsen ist. Arme Kinder sind bei der Einschulung häufiger auffällig in ihrer Visiomotorik und der Körperkoordination, können sich schlechter konzentrieren, sprechen schlechter die deutsche Sprache und können schlechter zählen als Kinder, die keine Leistungen nach dem SGB II beziehen. Armen Familien fehlen oft die notwendigen Ressourcen, um den negativen Einflüssen der Armut zu begegnen. Die Analysen haben gezeigt, dass Armut, gemessen über den SGB II-Bezug, unabhängig von der elterlichen Bildung als Risikofaktor für die Entwicklung von Kindern anzusehen ist.“<sup>19</sup>

Der soziale Status wirkt sich bereits bei Kindern und Jugendlichen signifikant auf den Gesundheitszustand und die Entwicklungsmöglichkeiten aus. Nach einer Studie des Robert-Koch-Instituts ist der Gesundheitszustand von 3- bis 17-jährigen Jungen und Mädchen aus Familien mit niedrigem Sozialstatus mehr als dreimal so oft nur „mittelmäßig“ bis „sehr schlecht“ als bei Gleichaltrigen aus Familien mit hohem sozialen Status. Auch soziale Auffälligkeiten zeigen sich mehr als dreimal so häufig bei Kindern und Jugendlichen aus Familien mit niedrigem als bei solchen mit hohem sozialen Status.<sup>20</sup>

Soziale Unterschiede werden also bereits im frühen Kindesalter sichtbar und im Bildungswesen fortgeschrieben. Der unter anderem im Auftrag

der Kultusministerkonferenz und des Bundesbildungsministeriums erstellte Bildungsbericht 2014 stellt fest: „Schon im Alter von 5 Jahren sind soziale Herkunftsunterschiede bei Wortschatz- und Grammatikkompetenzen in der deutschen Sprache zu beobachten. Zugleich werden bei knapp einem Viertel der Kinder in dieser Altersgruppe Sprachförderbedarfe diagnostiziert.“<sup>21</sup>

Schule hätte eigentlich die Funktion, diese sozial bedingten Unterschiede zu überwinden oder zumindest zu verringern. Das ist aber in Deutschland nicht der Fall. Entsprechende Forschungsergebnisse der vergangenen Jahre kommen weit überwiegend zu der Erkenntnis, dass das deutsche Bildungssystem in dieser Hinsicht schwere Defizite hat: „Während sich im letzten Jahrzehnt die Kompetenzen von 15-Jährigen insbesondere durch Steigerungen bei den leistungsschwächeren Schülerinnen und Schülern verbessert haben, ist in der Grundschule - bei einem höheren Ausgangsniveau - kein Trend zum weiteren Anstieg des Leistungsniveaus beobachtbar. (...) Insgesamt bleibt das Niveau der sozialen Abhängigkeit der Leistungen auf einem international durchschnittlichen bis eher hohen Niveau.“<sup>22</sup>

Von Chancengleichheit kann damit auch weiterhin nicht die Rede sein. Und das Aufholen von Bildungsdefiziten im Lebensverlauf gestaltet sich selbst dann schwierig, wenn die Wirtschaft prosperiert. Die derart konservierten, zum Teil sogar wachsenden Unterschiede schreiben sich auch nach der Schulzeit fort und determinieren die Lebenschancen der jungen Menschen. Das gilt auch und gerade für Ausbildung und Studium.

In den vergangenen Jahren haben sich die Aufstiegsperspektiven für junge Menschen aus Familien mit geringem Einkommen und/oder Vermögen zusätzlich verschlechtert. Sie können es sich häufig finanziell nicht leisten, Qualifizierungsangebote wahrzunehmen und damit ihre Potenziale zur Geltung zu bringen. Wer nicht über Reserven

aus dem familiären Hintergrund verfügt, kann sich etwa Auslandspraktika und Fortbildungen, weiterqualifizierende Masterstudiengänge oder Fortbildungen häufig nicht leisten. Vor allem jüngere Menschen, insbesondere mit eigener Familie, sind aus finanziellen Gründen darauf angewiesen, eine Beschäftigung - oft zum Mindestlohn - einer Ausbildung, einer weiteren Qualifizierung oder einem Studium vorzuziehen.

Der berufliche Ein- und Aufstieg wird in Deutschland wesentlich von Titeln und Zertifikaten bestimmt, die ihrerseits von erheblichen finanziellen Vorleistungen - dazu zählen eigene Investitionen ebenso wie die Möglichkeit, unbezahlte Zeit in eine Qualifizierung investieren zu können - abhängen. Wer das nicht finanzieren kann, hat keinen Zugang zu den besser bezahlten Beschäftigungen.

Es findet also tendenziell eine soziale Schließung des Arbeitsmarktes statt: Gut gestellte Gruppen schotten sich gegenüber anderen ab, investieren in Distinktionsmöglichkeiten und befördern einen neuen Bildungsprotektionismus. Dadurch bleiben viele Kompetenzen und Potenziale unentdeckt und ungefördert. Der nationalen Bildungsbericht zu den Ausbildungsberufen beschreibt dies exemplarisch als „faktische Abschottung von annähernd der Hälfte der Ausbildungsberufe gegenüber den unteren Bildungsabschlüssen.“<sup>23</sup> An dieser unsichtbaren Decke endet die Aufstiegsperspektive häufig ebenso so abrupt wie dauerhaft. Wer einmal zu den Gewinnern zählt, der hat auch künftig große Gewinnchancen. Wer auf der Verliererseite steht, dem wird es schwer fallen, hinüber zu wechseln.

Ein akademischer Abschluss bietet unverändert eine vergleichsweise hohe Chance auf eine Beschäftigung. In vielen Arbeitsfeldern ist er eine unerlässliche Grundlage für den Ein- und Aufstieg, ohne freilich dafür eine Gewähr bieten zu können. In Deutschland ist die Anzahl der Studienanfän-

ger derzeit sehr hoch. Ihre soziale Herkunft ist allerdings bemerkenswert homogen. Insbesondere in den letzten Jahren hat sie sich signifikant zu Lasten von jungen Menschen mit „niedriger Bildungsherkunft“ entwickelt. Deren Anteil an den Studienempfängern hat sich nach einer Studie des Deutschen Studentenwerks im Zeitraum zwischen 1991 und 2012 halbiert.<sup>24</sup> Das bedeutet: Die Eintrittskarte in eine vergleichsweise sichere berufliche Existenz wird in hohem Maß selektiv vergeben. Junge Menschen, die aus nicht-bildungsaffinen Haushalten stammen, haben auch in ihrem späteren Berufsleben schlechtere Chancen, Anschluss zu finden und ihre soziale Situation zu verbessern.

Auch der auf umfassenden empirischen Untersuchungen basierende Bildungsbericht stellt fest, dass „nach wie vor ein enger Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und der Wahrscheinlichkeit, ein Studium aufzunehmen, auch bei multivariater Prüfung“<sup>25</sup> besteht. Wäre schon dieser Befund alarmierend, so gilt das in noch größerem Maß für die Berufsqualifikationsmöglichkeiten am „unteren“ Ende des Bildungsspektrums. Hier zeigt sich „ein über die Jahre weitgehend stabiles Segmentationsmuster: Allenfalls die Hälfte der Neuzugänge mit Hauptschulabschluss bekommt eine Ausbildung mit berufsqualifizierendem Abschluss. Die Chancen der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss sind noch deutlich geringer. Besonders dramatisch stellt sich dabei die Benachteiligung der Jugendlichen mit Migrationshintergrund dar.“<sup>26</sup>

Schon vor dem Eintritt in das Erwerbsleben sind damit die Weichen für die weitere Entwicklung gestellt. Gelegenheiten zu einem Spurwechsel sind danach die Ausnahme, nicht die Regel. Das hat Folgen, die sich in Zahlen abbilden. „Nur noch ein Viertel der heute unter 45-Jährigen ist gegenüber dem Vater beruflich aufgestiegen. Bei den Frauen ist in den letzten beiden Kohortengruppen zwar kein erneuter Rückgang, aber eine Stagnati-

on der zunächst stark anwachsenden Anteile von beruflichen Aufsteigerinnen zu beobachten. (...) Insgesamt zeigen die Daten das Bild einer mindestens deutlich gebremsten (Frauen), wenn nicht bereits rückläufigen (insbesondere ostdeutsche Männer) Entwicklung von beruflichen Aufstiegen. Umgekehrt sehen wir dabei bei allen Gruppen eine Zunahme von beruflichen Abstiegen für die nach dem Krieg geborenen Generationen.“<sup>27</sup>

Solche Daten unterstützen Befunde wie etwa den des Jenaer Sozialwissenschaftlers Klaus Dörre, der die aktuelle Arbeitsmarktsituation als eine „prekäre Vollerwerbsgesellschaft“ charakterisiert, „die ein schrumpfendes Volumen bezahlter Arbeitsstunden asymmetrisch auf eine Rekordzahl an Erwerbstätigen verteilt. Integration in den Arbeitsmarkt erfolgt für große Gruppen über nicht-standardisierte, prekäre, schlecht entlohnte, wenig anerkannte, mit geringen Partizipationschancen ausgestattete Erwerbsarbeit. Das ‚deutsche Jobwunder‘ beruht wesentlich darauf, dass Erwerbslosigkeit auf Kosten geschützter Vollzeitbeschäftigung und mittels Expansion ‚unwürdiger‘ (Niedriglohn-)Arbeit reduziert wird.“<sup>28</sup>

Dass sich die zunehmende soziale Verwundbarkeit von der Wiege bis zur Bahre erstreckt, zeigt auch ein Blick auf die Lebenslagen im Alter. Häufig wird unterstellt, dass die Menschen im Alter heute vergleichsweise gut gesichert sind. Gern wird dabei von „Silver Surfern“ oder „Golden Agern“ gesprochen. Die im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen geringe Inanspruchnahme von finanziellen Unterstützungsleistungen gilt dafür als Beleg. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die soziale Verwundbarkeit gerade im Alter wächst. Für jüngere Menschen mag es noch Perspektiven auf Ausbau der Erwerbsbeteiligung und/oder Erwerb weiterer Qualifikation geben. Für Seniorinnen und Senioren ist das ausgeschlossen, weil die Möglichkeiten einer Erwerbstätigkeit mit dem Eintritt in den Ruhestand äußerst begrenzt sind. Deshalb ist die Abhängigkeit von

Leistungen der sozialen Sicherungssysteme ausgesprochen hoch.

In den kommenden Jahren werden verstärkt Menschen mit unterbrochenen Erwerbsbiographien und Zeiten prekärer Beschäftigung in Rente gehen. Sie sind häufig nur unzureichend abgesichert. Schon jetzt wächst die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung rasant. Die fortschreitende Absenkung des Rentenniveaus führt für diese Menschen zu einer sukzessiven Entwertung erworbener Ansprüche.

Schon in den vergangenen Jahren hat sich die Zahl der Grundsicherungsempfänger erheblich erhöht. Diese Dynamik droht sich in den kommenden Jahren weiter fortzusetzen. Die skizzierten Entwicklungen sprechen „nicht für eine funktionierende Aufwärtsmobilität, wohl aber für eine Verstetigung an Lebenslagen, in denen sich soziale Mobilität auf Bewegung zwischen prekärem Job, sozial geförderter Tätigkeit und Erwerbslosigkeit beschränkt. Es kommt fortwährend zu Positionsveränderungen, aber die soziale Mobilität bleibt eine zirkulare, weil sie nicht aus dem Sektor prekärer Lebenslagen hinausführt.“<sup>29</sup>

## 2. Die Dimensionen der Armut

### *Methodische und konzeptionelle Vorbemerkungen*

Die soziale Kohäsion - vom Europarat definiert als „Fähigkeit einer Gesellschaft, das Wohlergehen all ihrer Mitglieder zu sichern und durch Minimierung von Ungleichheiten und Vermeidung von Marginalisierung Unterschiede und Spaltung zu bewältigen sowie die Mittel zur Erreichung des Wohlergehens aller zu gewährleisten“<sup>1</sup> - 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.“<sup>2</sup>

Wachsende soziale und regionale Disparitäten und der Verlust an sozialem Zusammenhalt - sogenannte Kohäsionskrisen - sind gefährlich. Aktuelles Beispiel sind die Wahlergebnisse der rechtsextremen AfD, die bei den jüngsten Landtagswahlen im Saarland, in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen jeweils den Einzug in den Landtag schaffte. Es gibt allen Grund, den möglichen Ursachen und Zusammenhängen nachzugehen.

Soziale Kohäsion wird als eine normative Zielgröße bestimmt. Entscheidende Parameter sind:

- Partizipationsmöglichkeiten am gesellschaftlichen Wohlstand und am soziokulturellen Leben in der Gemeinschaft,
- Gleichwertigkeit der durch soziale Infrastruktur bestimmten Lebensverhältnisse
- 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 Fort-

schritt in der sozialen Marktwirtschaft“ zählt „die gesellschaftliche Verteilung von Wohlstand, die soziale Inklusion und Kohäsion“<sup>3</sup> 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 definierte soziale und wirtschaftliche Indikatoren und ihre Entwicklung im Zeitverlauf. Bewusst wird dabei auf eigene Erhebungen verzichtet: Das Datenmaterial entstammt ausschließlich amtlichen Statistiken und/oder wurde von anerkannten staatlichen Institutionen erhoben. Validität und Reliabilität sind damit gewährleistet. Will man integer sein, müssen aber auch die der Datenauswahl grundsätzlich vorausgehenden Wertentscheidungen vermittelt werden. Sie werden deshalb umfassend dargestellt und begründet.

In einem zweiten Teil geht es darum, die Tauglichkeit politischen Handelns für die Stärkung der sozialen Kohäsion zu analysieren. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf der Sozialgesetzgebung. Wie in den vorhergehenden Jahren mündet die Analyse in konkrete Empfehlungen für kohäsionsfördernde Maßnahmen.

#### 2.1 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. Für die Messung von Armut ist deshalb Einkommensarmut

der wesentliche Indikator. Gängiger Maßstab ist das Haushaltsnettoeinkommen. Für seine Berechnung werden zunächst alle Einnahmen (Löhne und Gehälter, Kapitaleinkommen, Einkommen aus Vermietung 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.

Maßstab war lange Zeit die sogenannte alte OECD-Skala. Dabei wurde der Haushaltsvorstand mit dem Faktor 1,0, weitere Personen über 13 Jahren wurden mit 0,7 und jüngere Kinder mit 0,5 bewertet. Mittlerweile orientiert man sich an der sogenannten modifizierten OECD-Skala<sup>4</sup>. Auch dabei wird der Haushaltsvorstand mit Faktor 1,0 berücksichtigt. Personen über 13 Jahren werden allerdings nur mit 0,5 und jüngere Kinder mit lediglich 0,3 gewichtet. Diese Wertigkeit, die ja den jeweiligen Anteil am Haushaltsverbrauch spiegeln soll, ist - wie auch das Statistische Bundesamt betont<sup>5</sup> - willkürlich festgelegt. Sie ist auch kaum geeignet, die deutschen Konsumverhältnisse zu erfassen. Besonders deutlich wird das an den Ausgaben für Lebensmittel. In Deutschland sind die Lebensmittelpreise relativ niedrig. Analog lassen sich mit der Ernährung von Kindern im Vergleich zu der von Erwachsenen nur geringe Einspareffekte erzielen. Die Sozialforscherin Irene Becker weist ergänzend darauf hin, dass die Skala weder spezifische Besonderheiten in den Preisstrukturen, etwa am regionalen Wohnungsmarkt, noch neue technologische Entwicklungen oder spezielle Konsumgewohnheiten adäquat abbildet. Sie hält es außerdem für erwägenswert, für verschiedene Einkommensgruppen auch unterschiedliche Skalen zu entwickeln.<sup>6</sup>

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

Eine selbstreferentielle Orientierung wäre die Bezugnahme auf die Zahl der Leistungsbezieher in der Grundsicherung für Arbeitssuchende und in der Grundsicherung von Menschen im Alter und bei Erwerbsminderung. Arm ist danach, wer Leistungen zur Armutsbekämpfung bekommt. Aussagekräftig ist diese Zahl kaum. Sie wird über die Festlegung der Einkommensgrenzen politisch definiert und ist damit in hohem Maß manipulationsanfällig. Sie liegt auch grundsätzlich zu niedrig. Verschiedene sozialstaatliche Leistungen - etwa der Kinderzuschlag - sind so gestaltet, dass sie ein gerade über der Bedarfsschwelle liegendes Einkommen verschaffen. Obwohl sich das Einkommen von Kinderzuschlagsempfängern insgesamt nahezu nicht von dem von Familien im Grundsicherungsbezug unterscheidet, tauchen sie nicht in der Statistik der Grundsicherungsempfänger auf. Schon dieses Beispiel zeigt, dass Armutsmessung nicht allein auf die offizielle Grundsicherungsschwelle Bezug nehmen kann.

Das Sozioökonomische Panel (SOEP) ist eine besonders einflussreiche Erhebung in der Sozialberichterstattung. Seit 1984 befragt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung dafür jährlich dieselben Haushalte. 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. Das SOEP dient allerdings einem recht breiten Anwendungsspielraum und ist nicht für die Armutsberichterstattung konzipiert. Es ist auch davon auszugehen, dass die Befragung einen beträchtlichen sozialen Bias hat: „Die detaillierte und regelmäßige Darlegung der eigenen Lebensverhältnisse kommt offenbar den Milieus entgegen, die mit Sorgfalt darauf achten, ihre Finanzen in Ordnung zu halten und die Kontrolle über ihre Lebensverhältnisse nicht zu verlieren.“<sup>7</sup> Weiteres Defizit ist die „vergleichsweise geringe Fragetiefe zu Einkommenskomponenten“. Eine Expertise im Auftrag des BMGS kommt

deshalb zu dem Schluss, dass „sich das SOEP in seiner jetzigen Form schlecht als Hauptinformationsquelle für die Armutsberichterstattung eignet“<sup>8</sup>. Ausdrücklich dem Zweck der Armutsforschung diene 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 die Weiterentwicklung als auch eine bloße Weiterführung des NIEP abgelehnt. Seit 2006 finanziert das BMAS allerdings die vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung durchgeführte Panelerhebung „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS). Rund 12.000 Haushalte werden insgesamt befragt, 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 aller Haushalte. Dieser seit 1957 erhobene, sogenannte Mikrozensus umfasst etwa 830.000 Personen in 190.000 Haushalten. Um die Kontinuität zu gewährleisten, wird jährlich etwa nur ein Viertel der befragten Haushalte ausgetauscht. Erhoben werden 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.<sup>9</sup> Da ab etwa 18.000 Euro monatlich nicht mehr differenziert wird, können sehr hohe Einkommen nicht erfasst werden.

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 Regelsatzbemessung. Die EVS berücksichtigt nur Haushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen von bis zu 18.000 Euro, da diese in der Regel nicht an der - im Gegensatz zum Mikrozensus freiwilligen - Erhebung teilnehmen.

EVS und Mikrozensus berücksichtigen jeweils nur eigenständige Privathaushalte. Vor allem in sozialen Einrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften leben aber in der Regel besonders einkommensschwache Menschen. Mit der Ausblendung dieses Personenkreises entstehen Unschärfen, mit denen die statistische Validität nur eingeschränkt gesichert ist.

#### ■ Median vs. 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 selbst das 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 arithmetischen Mittel der Einkommen, also am quantitativen Durchschnitt, tauglicher. Der Unterschied zwischen Median- und Durchschnittseinkommen ist nämlich beträchtlich: 2013 lag der Median des gewichteten Äquivalenzeinkommens bei 19.582 Euro, das durchschnittliche Einkommen aber bei 22.471 und damit um immerhin 2.889 Euro höher.<sup>10</sup> 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 sich 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 lasse sich auch mit Differenzierungsschwächen bestimmen, ein Mittelwert nicht, so das Argument.

## 2.2 Armut als Deprivation

Häufig wird argumentiert, dass man das Bild von Armut verzerre, wenn man die Höhe einer Einkommensgrenze 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 publizierte Armutstudie „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“<sup>11</sup>. 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. Auch daran wird deutlich: Bestimmt man Armut relativ zum Medianeinkommen, ist das keine Dramatisierung. Eher umgekehrt werden damit sowohl ihr Ausmaß als auch die damit einhergehende Ausgrenzung unterschätzt.

In der nach einheitlichen Maßstäben<sup>12</sup> seit 2005 vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaft jährlich und europaweit durchgeführten Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Le-

bensbedingungen (EU-SILC<sup>13</sup>) werden neben relativer Einkommensarmut auch materielle Ausstattung und Erwerbsbeteiligung untersucht.<sup>14</sup> Unter anderem kann damit festgestellt werden, unter welchen Bedingungen das Einkommen für finanzielle Verpflichtungen oder wichtige Anschaffungen nicht mehr ausreicht. Dieser als „materielle Deprivation“ bezeichnete Umstand gilt als gegeben, wenn mindestens vier von neun Kriterien erfüllt sind.<sup>15</sup> Wie das Statistische Bundesamt am 3. November 2016 mitteilte, waren im Jahr 2015 20 Prozent der deutschen Bevölkerung betroffen. Die Gruppe setzt sich zusammen aus Menschen, die entweder direkt von Armut bedroht (16,7 Prozent) sind oder unter erheblicher materieller Entbehrung leiden (4,4 Prozent) oder in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsbeteiligung (9,8 Prozent) leben. Ein differenzierter Blick auf vorangegangene Jahre zeigt, dass sich dieses Verhältnis trotz der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung seit 2008 nur unwesentlich verändert hat.

Die obigen Ausführungen sollten hinreichend verdeutlichen, dass die für diesen Bericht herangezogenen Daten und Quellen und vor allem der Mikrozensus, auf dem die zitierte Armutsquote beruht, das Ausmaß der Armut in Deutschland nicht nur zurückhaltend erfassen, sondern zum Teil sogar 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 - anders als etwa in der EVS oder im SOEP - der Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums nicht eingerechnet. Dadurch verschiebt sich die Armutsschwelle nach unten und fällt - wenn auch geringfügig - der Höhe nach

geringer aus als nach anderen Erhebungsmethoden. Zudem werden nur Daten von eigenständigen privaten Haushalten erhoben. Wohnungslose und Menschen, die in sozialen Einrichtungen leben, werden nicht berücksichtigt. Vor allem diese Gruppen sind aber regelmäßig von Armut betroffen. Dass sie im Mikrozensus nicht erfasst sind, verzerrt das Gesamtbild. 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. Der Paritätische hat dazu in seinem Armutsbericht 2016 umfassend Stellung genommen.

Ein weiteres gelegentlich vorgetragenes Argument zur Relativierung der vom Paritätischen publizierten Zahlen ist der Verweis darauf, dass der Verband die Unterschreitung der 60-Prozent-Schwelle schon als Armut bezeichnet, obwohl sie doch eigentlich „nur“ das Risiko für Verarmung markiere. Dafür hat der Paritätische allerdings gute Gründe: Wer Hartz IV bezieht, ist arm. Es gibt viele Regionen und Haushaltskonstellationen, in denen Einkommen, die sich auf 60 Prozent des Durchschnitts berechnen, die Hartz IV-Sätze unterschreiten. Der Höchstregelsatz liegt derzeit bei 409 Euro. Nun sind die Regelsätze allerdings in den letzten Jahren durch politische Einflussnahme auf den eigentlich technokratischen Festsetzungsprozess künstlich niedrig gehalten worden. Bei einer regelgerechten Anpassung müsste der Höchstsatz bei 520 Euro liegen. Vor diesem Hintergrund ist es empirisch durchaus berechtigt, mit der 60-Prozent-Schwelle von Armut zu sprechen statt von einem vorgeblich „abstrakten“ Armutsrisiko.

Tabelle 1: Von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffene Bevölkerung in Prozent

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

Datengrundlage: EU-SILC;  
 Quelle: Statistisches Bundesamt 2016; Copyright für die Tabelle: Paritätischer Gesamtverband e.V.

### 3. Entwicklung 2016: Daten und Fakten

Die soziale Situation in Deutschland ist mittels zahlreicher regelmäßig erhobener Indikatoren gut beschreibbar. Bei der Auswahl der Indikatoren spielen neben methodischen Aspekten auch normative Erwägungen eine Rolle. Bereits im vorangegangenen Kapitel wurde ausführlich dargestellt, warum in diesem Gutachten stets auf allgemein zugängliche und damit nachvollziehbare Daten aus amtlichen Statistiken und auf Erhebungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften und vergleichbarer Institutionen zurückgegriffen wird. Hier soll nun einleitend kurz begründet werden, warum die Paritätischen Jahresgutachten jährlich auf die gleichen, nachfolgend beschriebenen Indikatoren zurückgreifen.

Der deutsche Sozialstaat ist erwerbszentriert. Das Normalarbeitsverhältnis fungiert noch heute als soziale Fiktion, auf der die Leistungsverteilung der sozialen Sicherungssysteme beruht. Die Integration des Einzelnen in die Gesellschaft wird damit gleich in mehrfacher Hinsicht von der individuellen Partizipation am Erwerbsleben definiert. Sie sichert nicht nur das persönliche Einkommen, sondern führt auch zum Auf- und Ausbau sozialer Leistungsansprüche, die im Bedarfsfall dazu beitragen, den erreichten sozialen Status zu konservieren. Die Qualität der Erwerbstätigkeit ist darüber hinaus prägend nicht nur für den sozialen Status, die Eigenwahrnehmung und das Bewusstsein der Selbstwirksamkeit, sie bestimmt auch die sozialen Aufstiegsmöglichkeiten und ist zudem ein wesentlicher Bestandteil in der Strukturierung des täglichen Lebens. Bei der Auswahl der Erhebungsgrundlagen wurde deshalb besonderes Augenmerk auf Kriterien gelegt, die den Erwerbsstatus der einzelnen Personen beschreiben. Diese Schwerpunktsetzung begründet sich in der Geschichte und Konstruktion der wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme in Deutschland, aber sie beinhaltet auch kulturelle Faktoren.

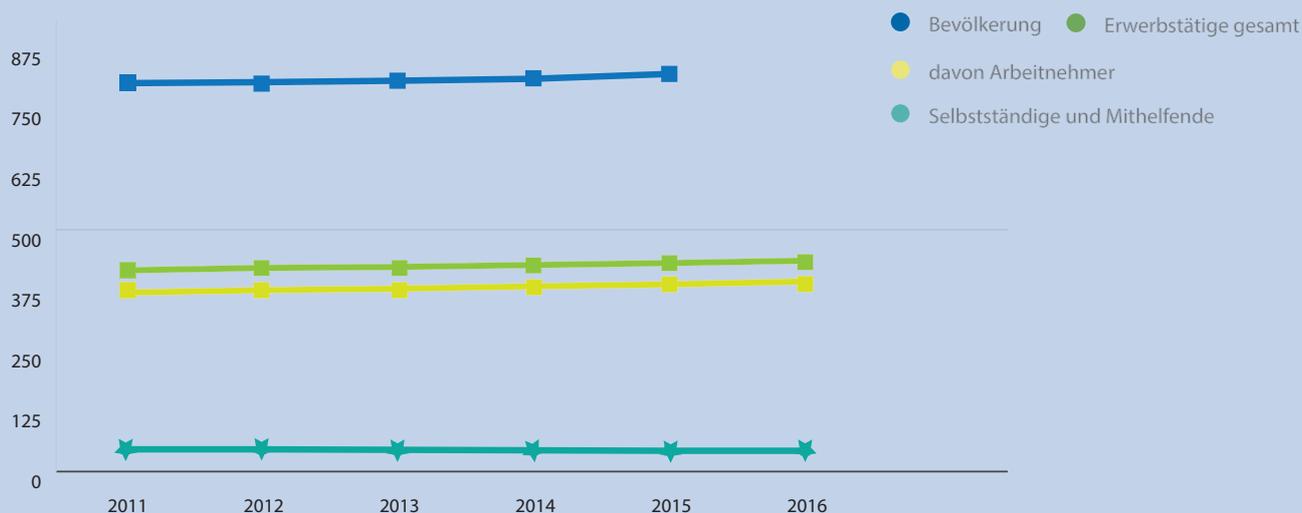
Die Beschäftigungsverhältnisse sind qualitativ sehr unterschiedlich gestaltet. Bei weitem nicht jede Anstellung bietet faire Entlohnung und sinnstiftende Tätigkeiten. Soziale Kohäsion kann aber nur wachsen, wenn „gute Arbeit“ zunimmt. Will man untersuchen, wie es damit aktuell bestellt ist, muss man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

Geld ist wesentlich für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Zu Recht gewährleistet das Grundgesetz deshalb einen Leistungsanspruch, der nicht nur das physische, sondern auch das soziokulturelle Existenzminimum sichert. Die Entwicklung der sozialen Kohäsion muss deshalb mehrdimensionale Indikatoren berücksichtigen. Neben verschiedenen Indikatoren zur Darstellung der Arbeitsmarktsituation werden deshalb im Folgenden Parameter zur Entwicklung der relativen Einkommensarmut, zum Bezug von Mindestsicherungsleistungen und zu Überschuldung und Vermögen berücksichtigt. Dadurch soll ein umfassendes und aussagekräftiges, nicht nur auf wenigen einzelnen oder gar jährlich wechselnden Indikatoren beruhendes Bild vermittelt werden.

#### 3.1 Arbeit und Arbeitslosigkeit

Auch 2016 ist die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland abermals gestiegen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hatte für 2016 einen Beschäftigungsanstieg um weitere 490.000 Menschen prognostiziert. Diese optimistische Berechnung erwies sich als ausgesprochen genau, sie wurde sogar leicht übertroffen. Zugenommen hat sowohl die Menge der Vollzeit- als auch die der Teilzeitbeschäftigten. Allerdings ist der Bereich Teilzeitbeschäftigten im Verhältnis stärker gewachsen, womit sich die Teilzeitquote zum vierten Mal in Folge erhöhte. Sie liegt inzwischen bei 39 Prozent. Das pro Erwerbs-

Diagramm 1: Entwicklung der Erwerbstätigkeit 2011 bis 2016 (Anzahl in Millionen)



Anzahl in Tausend	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bevölkerung	80.327	80.523	80.767	81.197	82.175	
Erwerbstätige gesamt	41.577	42.061	42.328	42.662	43.057	43.593
Arbeitnehmer	37.014	37.501	37.780	38.260	38.721	39.288
Selbstständige und Mithelfendem	4.563	4.560	4.458	4.402	4.336	4.305

Quelle: IAB-Arbeitszeitrechnung (Stand: März 2017); Copyright für das Diagramm: Paritätischer Gesamtverband e.V.

tätigen erbrachte jährliche Arbeitsvolumen hat entsprechend um 0,3 Prozent abgenommen. Die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse ergibt ein ähnliches Bild: Im letzten Jahr hat sich ihre Anzahl um gut 600.000 erhöht. Gleichzeitig stieg der Anteil sozialversicherungspflichtiger Teilzeitbeschäftigung auf 27,3 Prozent.

Als Indikator für soziale Kohäsion ist die Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen allein nicht geeignet. Das Statistische Bundesamt definiert Erwerbstätigkeit analog zur Internationalen Arbeitsorganisation als entgeltlich ausgeübte Tätigkeit, die von Menschen ab 15 Jahren mit mindestens einer Stunde pro Woche erbracht wird. Für die Statistik ist diese Definition problematisch. Aufgrund des ohnehin sehr niedrigen Stunden volumens kann nicht erfasst werden, wenn die Arbeitszeit in bestehenden Anstellungsverhältnissen gekürzt wird. Und die Umwandlung von Vollzeitstellen in geringfügige Erwerbsverhältnisse für mehrere Personen wird positiv als Wach-

tum der Erwerbstätigenzahl abgebildet, obwohl derartige Verfahrensweisen sozialpolitisch eigentlich schädlich sind.

Motor für die Entwicklung der Erwerbstätigkeit waren die Bereiche öffentliche Dienste, Erziehungs- und Gesundheitsdienste. Dort wurden 2016 etwa 200.000 Erwerbstätige mehr als im Vorjahr beschäftigt.

Die Anzahl der Erwerbspersonen<sup>1</sup> - ein Begriff, mit dem sowohl Erwerbstätige als auch Erwerbslose gefasst werden - hat sich im Jahr 2016 auf 45,19 Millionen erhöht. Im Vergleich zu 2015 entspricht das einer Steigerung um 0,6 Prozent. Insgesamt wurde damit der seit der Wiedervereinigung höchste Stand erreicht. Die Zahl der Erwerbslosen ist im Vergleich zum Vorjahr erfreulicherweise um rund 160.000 Personen gesunken. Das entspricht einer Abnahme um 8,2 Prozent. Die Erwerbslosenquote, gemessen als Anteil der Erwerbslosen an der Zahl der Erwerbspersonen, sank gegenüber dem Vorjahr auf vier Prozent.

Seit 2011 ist die Anzahl der Selbstständigen und mithelfenden Familienangehörigen leicht, aber kontinuierlich zurückgegangen. Dieser Trend setzte sich 2016 fort. Die Zahl der Selbstständigen und Mithelfenden sank um 31.000 auf 4,3 Millionen Menschen. Mögliche Ursachen sind die positive Beschäftigungsentwicklung und ein größeres Angebot an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen.

Im Berichtsjahr wurden die negativen Effekte der demographischen Entwicklung auf das Erwerbspotenzial durch größere Erwerbsbeteiligung der inländischen Bevölkerung und durch Zuwanderung ausgeglichen. Der deutsche Arbeitsmarkt wird auch zukünftig auf Migration angewiesen sein. Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) würde das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland ohne Zuwanderung bis 2050 um ein Drittel (14 Millionen Erwerbspersonen) zurückgehen.<sup>2</sup> 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. Um das Arbeitskräfteangebot auf dem heutigen Niveau zu halten, wäre eine jährliche Nettozuwanderung von 400.000 Erwerbspersonen<sup>3</sup> notwendig.

Mit der relativen Zunahme von Teilzeitbeschäftigung korreliert, dass zwar das Arbeitsvolumen insgesamt zunimmt, die individuell jährlich im Durchschnitt geleistete Arbeitszeit jedoch geringfügig sinkt. Zwischen 2000 und 2016 hat sie sich von 1.452 Stunden auf rund 1.363 Stunden reduziert (vgl. Tabelle und Diagramm 2).

Zum Vergleich: 1960 wurden je Erwerbstätigen noch 2.163 Arbeitsstunden geleistet. Bis heute wurde das Volumen um exakt 800 Arbeitsstunden jährlich reduziert. Eine wesentliche Ursache ist die gesetzliche Arbeitszeitverkürzung für Vollzeitbeschäftigte. Der Stundenumfang in Teilzeitbeschäftigung ging vergleichsweise noch stärker zurück. Nicht jede Erwerbstätigkeit gewährleistet in gleichem Maß Teilhabe an den sozialen Sicherungssystemen. Eine positive Beschäftigungsentwicklung leistet nur dann einen Beitrag für die soziale Kohäsion, wenn sie auch Zugangsmöglichkeiten zu den Leistungen des Sozialsystems gewährt. Indikator dafür ist ausschließlich die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse.

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erfüllt existenzielle Funktionen, die über den bloßen Broterwerb deutlich hinausgehen: Die Sozialversicherung ist in Deutschland nicht nur die dominante, sondern auch die effektivste Form der

Diagramm 2: Voll- und Teilzeitbeschäftigte in 2011 - 2016 (Anzahl in Millionen)

Anzahl in Tausend	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Vollzeitbeschäftigte	22.918	23.226	23.282	23.476	23.705	23.958
Teilzeitbeschäftigte	14.096	14.275	14.498	14.784	15.016	15.330



Quelle: IAB-Arbeitszeitrechnung (Stand: März 2017); Copyright für das Diagramm: Paritätischer Gesamtverband e.V.

Tabelle 2: Arbeitsvolumen Erwerbstätiger 2011 - 2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Arbeitsvolumen in Mio. Stunden	57.909	57.835	57.657	58.343	58.895	59.436
Veränderung zum Vorjahr in Prozent	+ 1,6	- 0,1	- 0,3	+ 1,2	+ 0,9	+ 0,9
Arbeitszeit je Erwerbstätiger (Stunden/Jahr)	1.392,8	1.375,0	1.362,1	1.367,6	1.367,8	1.363,4
Veränderung zum Vorjahr in Prozent	+ 0,2	- 1,3	- 0,9	+ 0,4	+ 0,0	- 0,3

Quelle: IAB-Arbeitszeitrechnung (Stand: März 2017); Copyright für das Diagramm: Paritätischer Gesamtverband e.V.

sozialen Risikoversorge. Nur sie begründet rechtlich geschützte Ansprüche auf Leistungen der gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung. Die Beiträge zur Gesetzlichen Sozialversicherung tragen wesentlich dazu bei, die umlagefinanzierten Säulen der 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 2016 erneut gestiegen, auf insgesamt rund 31,4 Mio. Der positive Trend der vergangenen Jahre hat sich also fortgesetzt: Innerhalb von sechs Jahren sind über 3,6 Mio. Anstellungen hinzugekommen. (Vgl. Tabelle 3)

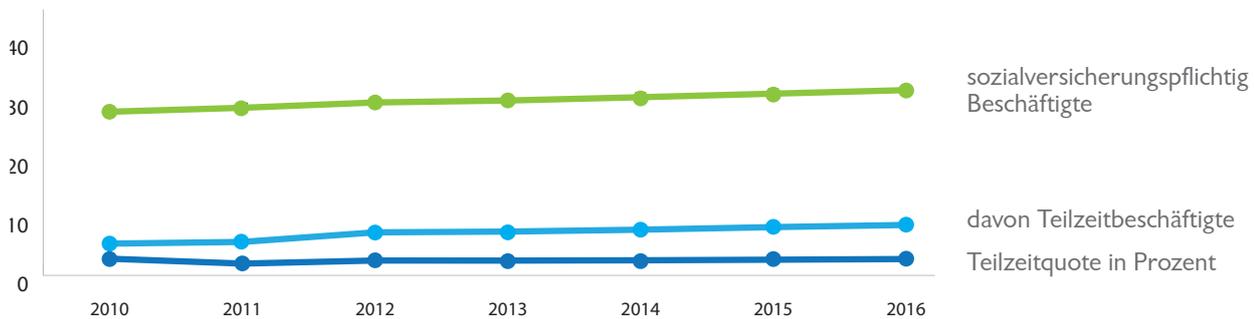
Abermals deutlich zugenommen hat auch die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung. Sie ist sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung insgesamt gewachsen. Im Vergleich zur sozialpolitischen Norm der Vollzeitbeschäftigung gilt Teilzeitbeschäftigung 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. Teilzeitbeschäftigung findet allerdings auch ungewollt statt und ist langjährig ausgeübt mit dem Risiko verbunden, dass die erworbenen Sozialversicherungsansprüche nicht existenzsichernd sind.

Aber auch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist nicht per se „gute Arbeit“. Der Versicherungsstatus allein erlaubt nämlich keine Aussage

darüber, ob das aus der Beschäftigung erzielte Einkommen angemessen und ausreichend ist. Eine dauerhafte Niedriglohnbeschäftigung etwa führt nahezu zwangsläufig zu nicht existenzsichernden Ansprüchen an die Gesetzliche Rentenversicherung. Mit dem Terminus „Niedriglohn“ werden Gehälter bezeichnet, die um mindestens ein Drittel unter dem aktuellen Medianlohn<sup>4</sup> liegen.

Die vom Statistischen Bundesamt für das Jahr 2014 vorgelegte Verdienststrukturerhebung ermöglicht einen differenzierten Überblick über den Umfang und die Zusammensetzung des Niedriglohnsektors vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Die wesentlichen Bezugswerte für das Jahr 2014 werden in der Presseerklärung zu den Untersuchungsergebnissen wie folgt definiert: „Zum Niedriglohnbereich zählen alle Beschäftigten, die weniger als zwei Drittel des mittleren Verdienstes (also brutto 11,09 Euro je Stunde im Jahr 2014) erhalten. Zum Bereich des Hochlohns zählen alle Beschäftigten, die mehr als das Eineinhalbfache des mittleren Verdienstes erhalten (24,96 Euro brutto je Stunde). Der mittlere Verdienst lag 2014 bei 16,65 Euro.“<sup>5</sup> Die Auswertung hatte gezeigt, dass sich seit 2010 zwar die Anzahl der Geringverdiener nicht weiter erhöht hatte, der Abstand der Besserverdienenden zum mittleren Wert aber gewachsen war: „Der Abstand der Besserverdiener zur Mitte der Lohnskala (2014: 16,65 Euro) ist von 2010 bis 2014 leicht gestiegen. Damit dauert die langjährige Entwicklung an: Die Besserverdiener setzen sich von der Mitte ab. (...) Während der Anteil der Beschäftigten mit Niedriglohn seit 2010 nicht weiter gewachsen ist und im Jahr 2014 unverändert bei 20,6 Prozent lag, ist der Anteil von Beschäftigungsverhältnissen mit Hochlohn im selben Zeitraum um 0,9 Prozentpunkte auf 19,0 Prozent gestiegen.“<sup>6</sup>

Diagramm und Tabelle 3: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 2010 - 2016 in Mio./Anteil Teilzeitbeschäftigter in Prozent



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Tausend	27.711	28.381	29.280	29.616	30.175	30.771	31.374
• darunter Teilzeitbeschäftigte in Tausend	5.389	5.670	7.297	7.424	7.747	8.186	8.548
• sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung in Prozent	19,4	20,0	25,2	25,1	25,6	26,6	27,3

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2013, 2017): Beschäftigungsstatistik. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (Stand: September 2016) nach einer Wartezeit von 6 Monaten. Werte jeweils von 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. Copyright für Tabelle und Diagramm: Paritätischer Gesamtverband e.V.

## Atypische Beschäftigung

Als atypisch werden unterschiedliche Arten von Anstellungsverhältnissen bezeichnet, denen gemeinsam ist, dass sie nicht der Norm einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung entsprechen. Dazu zählen etwa geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, Teilzeit- und befristete Beschäftigungsverhältnisse oder Leiharbeit. Die Entwicklung der atypischen Beschäftigung in den Jahren 2011 bis 2016 wird in Tabelle 4 dargestellt.

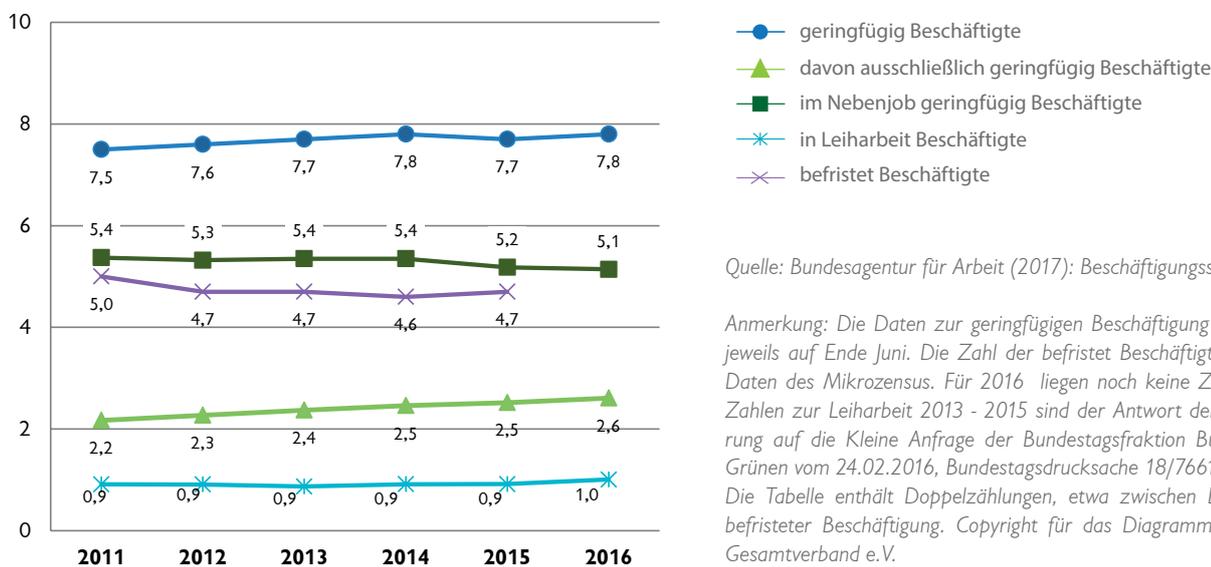
Der größte Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse entfällt auf geringfügige Beschäftigungen. In geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen darf das regelmäßige Arbeitsentgelt eine bestimmte Höhe nicht überschreiten. Weitere Kennzeichen sind deshalb geringe Arbeitszeiten oder/oder niedrige Bezahlung.

Bis März 2003 lag die Lohngrenze für eine geringfügige Beschäftigung bei 325 Euro. 2003 - mit den Hartz-Reformen - wurde der Betrag mit der Einführung sogenannter „Mini-Jobs“ zunächst auf 400

Euro angehoben, seit 2013 liegt er bei 450 Euro. Parallel wurden 2003 auch sogenannte Midi-Jobs eingeführt. Hier lag die Einkommensgrenze zunächst bei 800 Euro, mit Jahresbeginn 2013 wurde sie auf 850 Euro erhöht. Mini-Jobber zahlen keine Beiträge zur Sozialversicherung. Für Midi-Jobber gilt die sogenannte Gleitzone, in der der Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen parallel mit dem Entgelt steigt. Zum Jahresbeginn 2015 musste die Arbeitszeit in vielen Mini-Job-Beschäftigungen vermutlich herabgesetzt werden, um die Vereinbarkeit mit dem zu diesem Zeitpunkt neu eingeführten Mindestlohn sicherzustellen.

Mini-Jobs sind für die Beschäftigten steuer- und mit Ausnahme der gesetzlichen Rentenversicherung auch sozialversicherungsfrei. Nur die Arbeitgeber sind verpflichtet, Steuern, bestimmte Umlagen und Versicherungsbeiträge zu entrichten. Für die Beschäftigten entstehen damit in der Regel keine Ansprüche auf Leistungen der Kranken-, Arbeitslosen- oder Pflegeversicherung.

Diagramm 4: Atypische Beschäftigungsverhältnisse - Anzahl in Millionen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017): Beschäftigungsstatistik

Anmerkung: Die Daten zur geringfügigen Beschäftigung beziehen sich jeweils auf Ende Juni. Die Zahl der befristet Beschäftigten beruht auf Daten des Mikrozensus. Für 2016 liegen noch keine Zahlen vor. Die Zahlen zur Leiharbeit 2013 - 2015 sind der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 24.02.2016, Bundestagsdrucksache 18/7661, entnommen. Die Tabelle enthält Doppelzählungen, etwa zwischen Leiharbeit und befristeter Beschäftigung. Copyright für das Diagramm: Paritätischer Gesamtverband e.V.

Die Rentenbeitragspflicht für Mini-Jobber wurde mit den oben genannten Reformen des Jahres 2013 eingeführt. Damit erwirbt der Beschäftigte, sofern er von der gesetzlichen Befreiungsmöglichkeit keinen Gebrauch macht, volle, wenn auch in der Höhe entsprechend begrenzte Rentenversicherungsansprüche. In jedem Fall gilt dabei eine Mindestbeitragsbemessungsgrundlage von 175 Euro, so dass 2016 monatlich insgesamt mindestens 32,73 Euro an Rentenversicherungsbeiträgen zu entrichten waren. Der Arbeitnehmeranteil ergibt sich aus der Differenz zwischen dem auf 15 Prozent der Gehaltssumme festgeschriebenen Arbeitgeberanteil und dem allgemeinen Rentenversicherungsbeitragssatz. Dieser liegt derzeit bei 18,7 Prozent, womit vom Arbeitnehmer 3,7 Prozent zu entrichten sind. Obgleich die Höhe der daraus resultierenden Leistungen angesichts der geringfügigen Einkommen begrenzt ist, werden mit der Beitragszahlung doch immerhin grundsätzliche Ansprüche etwa auf eine Erwerbsminderungsrente oder eine private Riester-Rente eröffnet.

Die Zahl der in Mini-Jobs geringfügig Beschäftigten in den letzten Jahren auf hohem Niveau stabil geblieben. Zum Jahresanfang 2003, direkt nach der gesetzlichen Neuregelung, waren es nur 5,6 Mio. Mittlerweile ist der Anteil auf 7,8 Mio. und damit ein Viertel aller Anstellungsverhältnisse gestiegen. 5,14 Mio., also fast 67 Prozent, sind Frauen. Hier wird der Mini-Job mit steigender Tendenz zum Nebenerwerb. Zwischen 2011 und 2015 stieg ihr Anteil an einer in Nebentätigkeit ausgeübten geringfügigen Beschäftigung von 55,3 auf 56,1 Prozent.<sup>7</sup>

Die Zahl der befristeten Beschäftigungsverhältnisse ist in den vergangenen Jahren in etwa stabil geblieben. Aktuelle Daten für 2016 liegen allerdings nicht vor. Besorgniserregend ist, dass die Zahl der Leiharbeitsverhältnisse 2016 (Stand: Ende Juni) auf über eine Million gewachsen ist, obwohl die günstige Wirtschafts- und Konjunkturlage eigentlich hätte erwarten lassen können, dass die Zahl zumindest abnimmt. Leiharbeitsverhältnisse

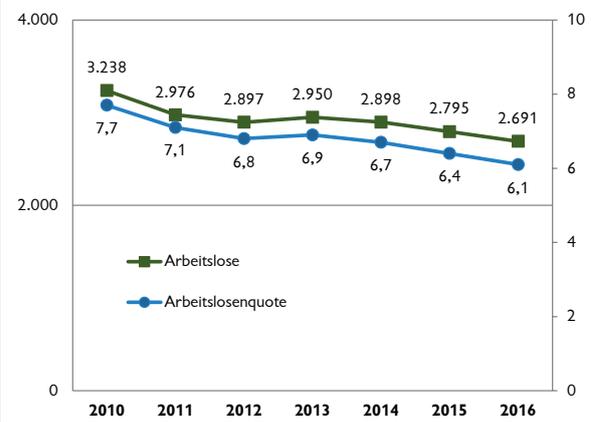
sind mitnichten regelmäßig auskömmlich finanziert. Etwa zwei Drittel der Leiharbeiter erhalten Niedriglöhne.

### Arbeitslosigkeit

Die in den vorangegangenen Abschnitten beschriebene, im Grundsatz positive Arbeitsmarktentwicklung spiegelt sich in den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit auch in Form einer gesunkenen Arbeitslosenquote und einer um über 100.000 Menschen reduzierten Zahl an Arbeitslosen wieder. (Vgl. Tabelle 4 und Diagramm 5)

In den öffentlichen Statistiken der Bundesagentur für Arbeit ist jedoch nicht der gesamte Umfang der Arbeitslosigkeit erfasst. Dies soll am Beispiel der Arbeitslosen- und Unterbeschäftigungszahlen aus dem Jahr 2015 illustriert werden. 2015 wurden statistisch, wie in der Tabelle ersichtlich, rund 2,8 Mio. Arbeitslose ausgewiesen. Nicht mitgezählt wurden dabei jedoch 166.949 Personen, die zwar erwerbslos, aber in Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung beschäftigt waren. Auch arbeitslose Menschen ab dem 58. Lebensjahr wurden nicht berücksichtigt, sofern ihnen seit über 12 Monaten kein Jobangebot unterbreitet wurde. Grund dafür ist Paragraph 53a Abs. 2 des Sozialgesetzbuches II. Dort wird bestimmt, dass Menschen ab diesem Lebensjahr „nach Ablauf dieses Zeitraums für die Dauer des jeweiligen Leistungsbezugs nicht als arbeitslos“

Diagramm 5: Arbeitslosigkeit - absolute Anzahl und Quote



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017): Arbeitslose nach Rechtskreisen (Jahreszahlen); Copyright für das Diagramm: Paritätischer Gesamtverband e.V.

gewertet werden. Zählt man beide hier beschriebenen Gruppen hinzu, erhöht sich die tatsächliche Arbeitslosenzahl auf über 3,125 Mio.

Nicht berücksichtigt wurden außerdem 442.533 Personen, die 2015 an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung teilgenommen haben oder in Arbeitsgelegenheiten oder geförderten Arbeitsverhältnissen beschäftigt waren. Andere

Tabelle 4: Arbeitslosigkeit 2010 - 2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Arbeitslosenquote (in Prozent)	7,70	7,10	6,80	6,90	6,70	6,40	6,10	
Arbeitslose (in tausend)	3.238	2.976	2.897	2.950	2.898	2.795	2.691	
Veränderung zum Vorjahr	-	- 176,0	- 263,0	- 79,0	+ 53,0	- 52,0	- 103,0	- 104,0
Dauer der Arbeitslosigkeit (in Wochen)	37,60	36,90	36,60	36,90	38,10	38,0	-	
Bezugsdauer von ALG I (in Wochen)	19,70	19,10	17,90	18,40	18,60	18,30	-	

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017): Arbeitslose nach Rechtskreisen (Jahreszahlen); Copyright für die Tabelle: Paritätischer Gesamtverband e.V.

wurden nicht mitgezählt, weil sie erkrankt waren. Auch wenn man diese nicht einrechnet, kommt man auf annähernd 3,57 Millionen Menschen, die arbeitslos oder unterbeschäftigt waren. Zählt man dazu noch Kurzarbeiter oder Menschen, die Einstiegsgeld oder Gründungszuschuss beziehen, erhöht sich die Zahl der in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit<sup>9</sup> für 2015 erfassten Arbeitslosen oder Unterbeschäftigten von 2,795 Millionen auf rund 3,67 Millionen.

Wie bereits in den vergangenen Jahren bezog nur ein geringer Teil der Arbeitslosen Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Der weitaus größere Teil war auf Arbeitslosengeld II, also „Hartz IV“ angewiesen. Die Quote hat sich seit 2013 von 67,0 Prozent auf 69,5 Prozent erhöht. Dieser mit zwei Dritteln sehr hohe Anteil ist Folge der Reformen, mit denen die Leistungen der klassischen Arbeitslosenversicherung seit 2005 kontinuierlich beschnitten und gekürzt worden sind.

### Langzeitarbeitslosigkeit

Langzeitarbeitslosigkeit war auch 2016 die größte arbeitsmarktpolitische Herausforderung. Langzeitarbeitslos ist gemäß § 18 Abs. 1 SGB III, wer zwölf Monate oder länger durchgehend arbeitslos ist. 2016 waren das 993.073 Menschen, womit die absolute Anzahl erstmals seit fast einem Vierteljahrhundert wieder unter die Millionengrenze gesunken war. Dennoch: Mit einem Anteil von 36,9 Prozent vom Gesamt aller Arbeitslosen waren trotz der unvermindert guten wirtschaftlichen Situation noch immer mehr als ein Drittel aller Arbeitslosen bereits mindestens ein Jahr ohne reguläres Erwerbseinkommen.

Tatsächlich ist die Anzahl der Langzeitarbeitslosen sogar erheblich höher. Denn in der Arbeitslosenstatistik gilt die Arbeitslosigkeit - wie oben erläutert - ja zum Beispiel immer dann als unterbrochen, wenn der Betroffene an arbeitsmarktpo-

litischen Maßnahmen teilnimmt oder länger als sechs Wochen erkrankt.

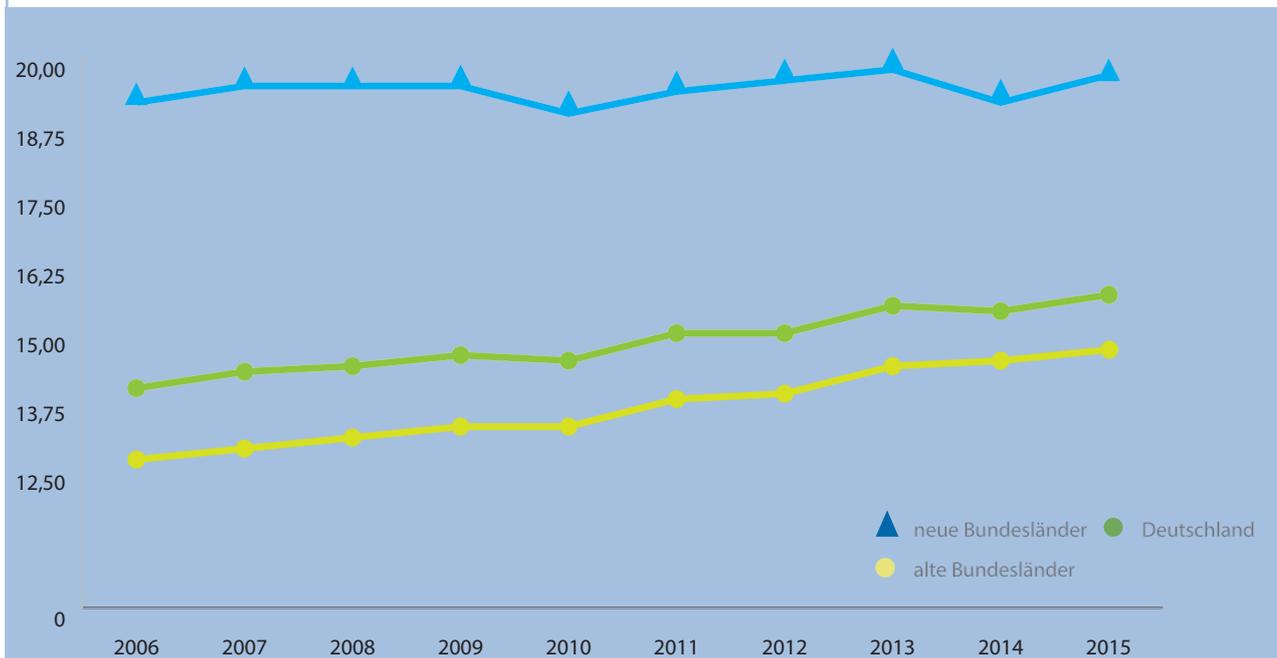
### 3.2 Einkommensarmut

Arbeitslosigkeit, Armut und Ausgrenzung liegen in erwerbszentrierten Dienstleistungsgesellschaften eng beieinander. Arbeitslosigkeit kann auf der Grundlage der Statistiken der Bundesagentur für Arbeit vergleichsweise exakt bemessen werden. Um das Maß an Armut und sozialer Ausgrenzung zu bestimmen, braucht es aber differenzierter Kriterien, und auch auf normative Setzungen kann nicht verzichtet werden.

Es ist Anspruch des sozialen Rechtsstaates, nicht nur absolute Armut zu vermeiden und die zur Sicherung der physischen Existenz notwendigen Grundbedarfe zu sichern, sondern darüber hinaus auch Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Armut wird also nicht nur am Einkommen, sondern auch an den Ressourcen für die soziale und kulturelle Partizipation gemessen. Arm ist danach, wer das soziokulturelle Existenzminimum nicht über sein Einkommen abdecken kann.

In der Armutsforschung hat sich deshalb ein relativer Armutsbegriff etabliert. Armutsgefährdet ist danach, wessen Einkommen die sogenannte Armutsrisikogrenze von 60 Prozent des Durchschnittseinkommens unterschreitet. Bislang besteht unter Fachleuten ein breiter Konsens, dass unterhalb dieser auf europäischer Ebene definierten Armutsschwelle soziale Ausgrenzungsprozesse stattfinden. Sowohl die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder und die Europäische Union als auch der Paritätische orientieren sich an dieser Definition. Im vorangegangenen Kapitel zu Methodik und Konzeption dieses Berichtes sind die Zusammenhänge eingehend erläutert. An dieser Stelle soll aber auch auf die detaillierte Analyse der aktuellen Zahlen verwiesen werden, die der Paritätische mit seinem jährlichen Bericht

Diagramm 6: Armutsrisikoquote von 2006 bis 2015 (in Prozent)



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

Quelle: Statistisches Bundesamt 2016: Amtliche Sozialberichterstattung. Datenbasis: Mikrozensus. 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. Copyright für Diagramm und Tabelle: Paritätischer Gesamtverband e.V.

zur Armutsentwicklung in Deutschland für 2017 bereits vorgelegt hat.

In der Dekadenbetrachtung hat sich die Armutsquote in Deutschland zuletzt wie in Tabelle 6 dargestellt entwickelt. Nach den aktuellsten Zahlen des Statistischen Bundesamtes erreichte sie im Jahr 2015 15,7 Prozent, das entspricht einer Steigerung um 0,3 Punkte. Rund 12,9 Mio. Menschen lebten damit in Deutschland unter der Einkommensarmutsgrenze.

Der Paritätische Bericht zeigt: Der Anstieg der Armut in Deutschland war 2015 fast flächendeckend. Nur wenige Länder (Sachsen-Anhalt, Saarland und Rheinland-Pfalz) konnten ihre Armut abbauen. In Nordrhein-Westfalen hat sich die überdurchschnittliche Armutsquote von 17,5

Prozent zwar zumindest nicht weiter erhöht, in 11 Bundesländern ist sie aber gestiegen. Die mit Abstand stärkste Zunahme zeigt das Land Berlin. Hier sprang die Armutsquote von 20 auf gleich 22,4 Prozent, was einer Steigerung um 12 Prozent entspricht. Sehr deutliche Zuwachsraten sind des Weiteren in Thüringen (+ 6,2 Prozent), Schleswig-Holstein (+ 5,8 Prozent), Niedersachsen (+ 4,4 Prozent) und Hessen (+ 4,3 Prozent) zu verzeichnen. Im Land Bremen wuchs die Armut zwar „nur“ um 0,7 Prozent, jedoch auf außerordentlich hohem Niveau. Sie stieg von 24,1 auf 24,8 Prozent.

In Deutschland gibt es neben den in der Regel beitragsabhängigen Leistungen der Sozialversicherungen ein steuerfinanziertes, bedürftigkeitsorientiertes Mindestsicherungssystem. Es folgt dem Individualisierungsgrundsatz, wonach die

Leistungen dem konkreten Bedarf des Einzelnen anzupassen sind. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Mindestsicherung vor Armut schützen würde, denn das erfolgt nur dem Grunde, nicht der Höhe nach. Die höchstrichterliche Rechtsprechung leitet aus Artikel 1 des Grundgesetzes ein Recht auf einen Leistungsumfang ab, der sowohl die physische Existenz als auch die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft sichert.

### 3.3 Mindestsicherungsleistungen

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 klargestellt, dass dieses subjektive Recht dem Grunde nach unverfügbar ist und eingelöst werden muss. Es hat darüber hinaus präzisiert, dass der Umfang sowohl die physische Existenz - also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit - als auch die Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben sichern muss. Bei der Aktualisierung und Konkretisierung des Existenzminimums verfügt der Gesetzgeber zwar über einen Gestaltungsspielraum, er ist aber durch Mindeststandards begrenzt, die nicht unterschritten werden dürfen. Dieser Rahmen ist enger, soweit

es um die Bedarfe zur Deckung des physischen Existenzminimums geht, und weiter, soweit es um die notwendigen Bedarfe zur Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben geht. Die unterschiedlichen Ermessensspielräume ändern jedoch nichts an der Unverfügbarkeit des einheitlichen Anspruchs auf Leistungen, die das gesamte Existenzminimum umfassen.

Das Bundesverfassungsgericht hat im oben genannten Urteil vom 9. Februar 2010 auch 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 Urteil 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 „an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist,<sup>11</sup> gekommen sei.

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

Tabelle 5: Bezieher von Grundsicherungsleistungen 2010 bis 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Leistungen nach SGB II	6.150.344	5.846.468	5.822.548	5.858.901	5.858.797	5.837.290
- davon Arbeitslosengeld II	4.641.468	4.374.948	4.318.039	4.314.634	4.282.241	4.243.707
- davon Sozialgeld	1.508.876	1.489.520	1.504.509	1.544.267	1.576.556	1.593.583
Hilfe zum Lebensunterhalt	98.354	108.215	112.585	122.376	132.770	137.145
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	796.646	844.030	899.846	962.187	1.002.547	1.038.008
Asylbewerberleistungsgesetz	130.297	143.687	165.244	224.993	362.850	974.551
<b>Insgesamt</b>	<b>7.175.641</b>	<b>6.960.400</b>	<b>7.000.023</b>	<b>7.168.457</b>	<b>7.356.964</b>	<b>7.968.944</b>

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016): Amtliche Sozialberichterstattung; Datenbasis: Mikrozensus. 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. Copyright für die Tabelle: Paritätischer Gesamtverband e.V.

lagenspezifischen Bedarfen differenziert sind und gemeinsam das letzte Netz der sozialen Sicherung bilden. Tabelle 5 stellt dar, wie sich die Beziehungszahlen seit 2010 entwickelt haben.

### Arbeitslosengeld II und Sozialgeld

Der quantitativ größte Anteil der Grundsicherungsleistungen entfiel auch im neuen Be-

arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und 8 Prozent in Ausbildung. Weitere 6,7 Prozent standen dem Arbeitsmarkt wegen der Erziehung von Kindern oder der Pflege Angehöriger nicht zur Verfügung.<sup>13</sup>

Nicht berücksichtigt sind dabei die zahlreichen Bezieher von ALG II, die zwar wöchentlich bis zu 15 Stunden erwerbstätig, aber nach der Definition,

Tabelle 6: Dauer der Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bezugsdauer von ALG II in Wochen	52,7	51,1	52,3	53,0	54,1	54,7

*Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2016): Arbeitsmarkt 2015. Aufgrund einer rückwirkenden Revision der Arbeitslosenstatistik kann es zu Abweichungen gegenüber den Darstellungen der Vorjahre kommen. Copyright für die Tabelle: Paritätischer Gesamtverband e.V.*

richtsjahr auf Arbeitslosengeld II (ALG II) und Sozialgeld. ALG II wird nach SGB II seit 2005 an Menschen zwischen 15 und 65 Jahren gezahlt, die mindestens drei Stunden täglich einer Erwerbstätigkeit nachgehen könnten. Familienangehörige, die dazu nicht in der Lage sind, insbesondere Kinder unter 15 Jahren und Jugendliche, die die Schule besuchen, erhalten Sozialgeld zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes.

2015 hat sich die Zahl der Bezieher von Leistungen nach SGB II gegenüber dem Vorjahr um 21.507 leicht verringert. Im Zwischenverhältnis nahm die Anzahl der ALG II-Bezieher um 38.534 ab, die der Sozialgeldempfänger nahm um 17.027 Personen zu.

Unter den erwerbsfähigen Leistungsbeziehern nach SGB II war mit 42,6 Prozent auch im Jahr 2015 nur der kleinere Teil erwerbslos oder ohne Beschäftigung. Der verbleibende Rest war nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit<sup>12</sup> berufstätig. Davon waren 16,6 Prozent mehr als geringfügig beschäftigt („Aufstocker“), 10,1 Prozent in

der die offizielle Statistik folgt, dennoch arbeitslos sind. Denn als arbeitslos gilt, wer arbeitslos gemeldet ist, gleichzeitig eine Anstellung sucht bzw. dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht und weniger als 15 Stunden beschäftigt ist. Deshalb sind auch arbeitslos gemeldete Personen erfasst, die zumindest zeitweise - bis zu 15 Stunden wöchentlich - beschäftigt sind. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit unter den Beziehern von ALG II hat sich seit 2011 stetig erhöht. Inzwischen liegt sie bei über 54 Wochen. (Vgl. Tabelle 6)

### Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gehört ebenfalls zu den Leistungen, die unabhängig von der Wirtschaftsentwicklung immer häufiger in Anspruch genommen werden müssen. Anspruchsberechtigt sind Personen ab 65 Jahren sowie dauerhaft erwerbsgeminderte Erwachsene. (Vgl. Tabelle und Diagramm 7) Der seit 2005 andauernde ungebrochene Anstieg der Zahl von Grundsicherungsempfängern ging 2016 um

Tabelle 7: Beziehung von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2006 bis 2016 (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 <sup>14</sup>	512.262	489.906	1.002.168
2015	536.121	501.887	1.038.008
2016	522.492	498.892	1.021.384

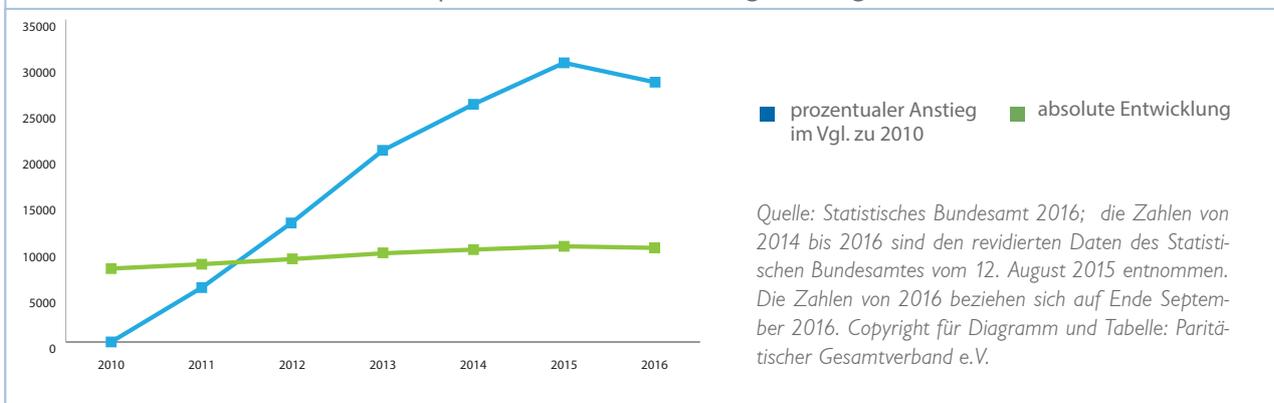
Quelle: Statistisches Bundesamt 2017; Copyright für die Tabelle: Paritätischer Gesamtverband e.V.

16.624 auf insgesamt 1.021.384 erstmals geringfügig zurück. Der Rückgang betraf beide Bereiche der Grundsicherung. Vermutlich dazu beigetragen haben dürften die Wohngelderhöhung zum Jahresbeginn 2016 und die Rentenanpassung im gleichen Jahr, die überdurchschnittlich hoch ausfiel.

### Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz

Seit 1993 sind hilfebedürftige Asylbewerber, Geduldete und zur Ausreise verpflichtete Ausländer sowie ihre Familienangehörigen auf die im Vergleich zu den anderen Grundsicherungsinstru-

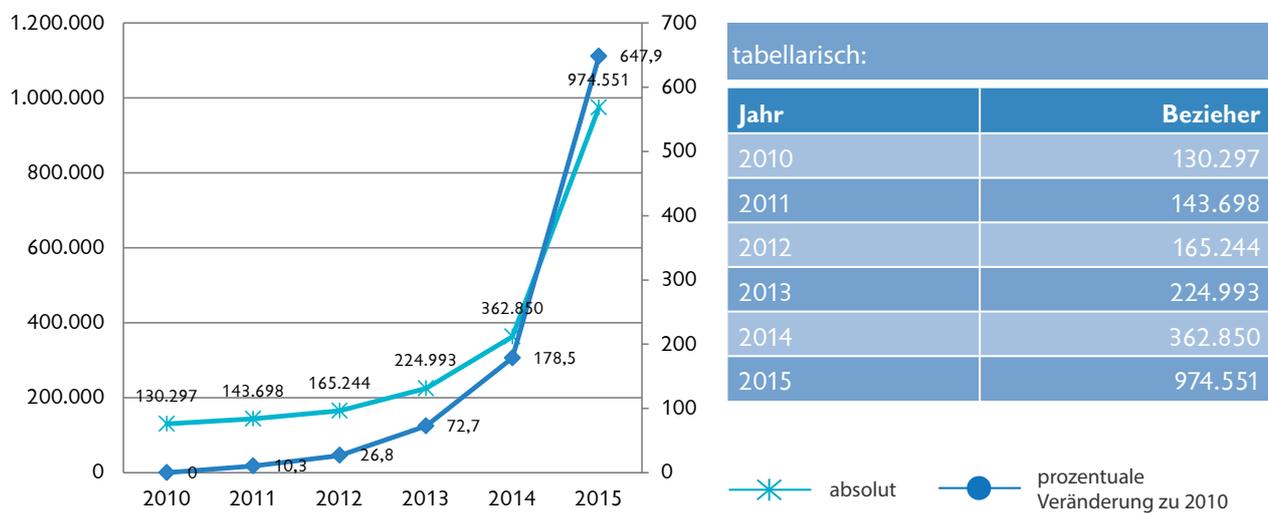
Diagramm 7 und Tabelle 8: Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2010 bis 2016 und prozentuale Veränderung im Vergleich zu 2010



Quelle: Statistisches Bundesamt 2016; die Zahlen von 2014 bis 2016 sind den revidierten Daten des Statistischen Bundesamtes vom 12. August 2015 entnommen. Die Zahlen von 2016 beziehen sich auf Ende September 2016. Copyright für Diagramm und Tabelle: Paritätischer Gesamtverband e.V.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Absolut	796.646	844.030	899.846	962.187	1.002.547	1.038.008	1.021.384
prozentualer Anstieg zu 2010	0	5,9	13,0	20,8	25,8	30,3	28,8

Diagramm 8: Beziehende von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2010 - 2015 (absolut und im Verhältnis zu 2010)



tabellarisch:

Jahr	Bezieher
2010	130.297
2011	143.698
2012	165.244
2013	224.993
2014	362.850
2015	974.551

Quelle: Statistisches Bundesamt 2016; Copyright für Diagramm und Tabelle: Paritätischer Gesamtverband e.V.

menten erheblich geringere Unterstützung nach Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) verwiesen.

Sie werden in der Regel als Sachleistungen erbracht. Die Empfängerzahlen sind im Jahr 2015 massiv gestiegen. (Vgl. Tabelle 8)

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

### Die Dunkelziffer der Armut

Über den oft unterstellten Missbrauch von Grundversicherungsleistungen wird viel diskutiert. Es wird aber nur selten darauf hingewiesen, dass viele eigentlich Berechtigte sie trotz bestehender Bedarfe sehr häufig gar nicht in Anspruch nehmen. Es liegt in der Natur der Sache, dass dazu keine genauen Zahlen vorliegen. In der sozialwissen-

schaftlichen Forschung wird jedoch von einer Nichtinanspruchnahmequote von etwa 40 Prozent ausgegangen.<sup>15</sup> Das heißt: Vier von zehn Berechtigten verzichten auf die ihnen zustehenden Leistungen.

### 3.4 Überschuldung

Die Teilhabechancen werden nicht nur vom Einkommen, sondern auch vom individuellen Vermögen definiert. Eine erhebliche Anzahl von Menschen verfügt jedoch nicht über Vermögen, sondern ist im Gegenteil überschuldet. Überschuldung ist definiert als derart ausgeprägter Verschuldungsstand, dass eine Möglichkeit, die Situation aus eigener Kraft zu überwinden, nicht mehr besteht. Die Schuldnerquote gibt Auskunft über den Anteil über 18-jähriger überschuldeter Personen an der Gesamtbevölkerung. (Vgl. Tabelle 9) Die Überschuldung (mit hoher Intensität = juristische Sachverhalte) hat vor allem bei älteren Menschen zu- (bei über 70-jährigen um 16 Pro-

Tabelle 9: Private Schulden

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Schuldner (in Mio.)	6,49	6,41	6,59	6,58	6,67	6,72	6,85
Schuldner (Anteil in Prozent)	9,50	9,38	9,65	9,81	9,90	9,92	10,06
Schuldner (Haushalte in Mio.)	3,19	3,21	3,31	3,30	3,34	3,35	3,37
mittlere Schuldenhöhe (Euro) <sup>16</sup>	34.300	34.800	33.700	33.000	34.500	34.000	34.300

Quelle: Boniversum Consumer Information/Microm Consumer Marketing/Creditreform Wirtschaftsforschung 2016; SchuldnerAtlas Deutschland. Copyright für die Tabelle: Paritätischer Gesamtverband e.V.

zent, 174.000 Fälle), bei jüngeren dagegen abgenommen. Es ist davon auszugehen, dass die Problematik in Zukunft zunehmen wird.

Ursachen für hohe Schulden sind insbesondere Krankheit, Unfall, Sucht und Arbeitslosigkeit. Unwirtschaftliche Haushaltsführung hat deutlich an Bedeutung verloren. Überproportional betroffen sind Alleinerziehende.

### 3.5 Vermögensentwicklung

Die Vermögensdaten werden in Deutschland unzureichend erfasst. Weil die Vermögensteuer seit nunmehr 20 Jahren nicht mehr erhoben wird, stehen auch keine amtlichen Daten aus der Steuerstatistik zur Verfügung.

Die Vermögensverteilung wird in regelmäßigen Abständen stichprobenartig in der von der Deut-

schen 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. Gegenüber dem vorangegangenen Jahresgutachten gibt es daher keine Änderungen, so dass an dieser Stelle auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden kann.

## 4. Der Beitrag der Politik

### *Gesetzgeberische Maßnahmen im Berichtszeitraum*

#### 4.1 Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsförderung

Wesentliche Neuregelungen 2016:

- *Gesetz zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz - AWStG)*

Mit dem in wesentlichen Teilen zum 1. August 2016 in Kraft getretenen Gesetz soll die Fort- und Weiterbildung von gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen verbessert werden.

- *Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ und ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter*

Ausbau und Modifikation der Beschäftigungsprogramme zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit, die der Förderung von insgesamt 43.000 Menschen dienen sollen.

- **Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz (AWStG)**

##### **Inhalt**

Die Grundsätze der Weiterbildungsförderung wurden geändert, so dass nun bei Personen ohne Berufsabschluss eine für die nachhaltige berufliche Eingliederung nötige Weiterbildung vor die Arbeitsvermittlung treten kann. Neben abschlussorientierten Maßnahmen kann auch der Erwerb von Grundkompetenzen (zum Beispiel Lesen, Schreiben, IT-Kompetenzen) gefördert werden.

Zur Stärkung von Motivation und Durchhaltevermögen erhalten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer von abschlussbezogenen Weiterbildungen beim Bestehen einer Zwischenprüfung eine Prämie von 1.000 Euro, beim Bestehen der Abschlussprüfung eine Prämie von 1.500 Euro.

##### **Bewertung**

Das Gesetz enthält sinnvolle Einzelbestimmungen zur Stärkung der Fort- und Weiterbildung. Das oben genannten Instrument zur Unterstützung des Erwerbs von Grundkompetenzen zählt dazu.

Es fehlt aber an einem auch unter Kohäsionsaspekten dringend benötigten Gesamtkonzept, das nicht nur die berufliche Weiterbildung gering Qualifizierter und vom Arbeitsmarkt entfernter Personenkreise fördert, sondern gleichzeitig die besonderen Förderbedarfe von geflüchteten Menschen (zum Beispiel hinsichtlich Spracherwerb und individueller Begleitung) abdeckt.

Das Gesetz ändert auch nichts am etablierten Zweiklassensystem, mit dem zwischen Weiterbildungs- und Qualifizierungsansprüchen von SGB II- und SGB III-Leistungsberechtigten unterschieden

wird: Arbeitslose im Rechtskreis des SGB II, und das ist der weit überwiegende Teil, haben gegenüber der Minderheit von Anspruchsberechtigten nach SGB III einen deutlich schlechteren Zugang zu Weiterbildungsangeboten und beruflicher Qualifizierung. Um das zu ändern, wären neue, zielgruppengerechte Qualifizierungsmaßnahmen nötig, zu denen insbesondere modulare Konzepte zum schrittweisen Erreichen eines nachträglichen Berufsabschlusses und arbeitsintegrierte Lernangebote („Lernen im Arbeitsprozess“) gehören.

Mit der Zahlung von Prämien werden zwar finanzielle Anreize in der abschlussbezogenen Weiterbildung gesetzt, während einer längeren Phase der beruflichen Fortbildung ist der Lebensunterhalt damit allerdings weder ausreichend noch verlässlich gesichert. Um zu erreichen, dass die Jobcenter den Umfang ihrer abschlussorientierten Qualifizierungen ausbauen, wäre es außerdem nötig, das Eingliederungsbudget aufzustocken und die Finanzierungsrahmen über mehrere Jahre zu spannen.

Die Förderung beruflicher Weiterbildung und Qualifizierung wurde in den vergangenen Jahren massiv reduziert. Von 2010 bis 2016 sank die Zahl der Zugänge - rechtsübergreifend und inklusive Rehabilitation - von 586.000 auf rund 336.000 Teilnehmende. Erst seit 2015 ist mit 6,6 Prozent wieder ein leichtes Plus zu vermerken.

#### ■ Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ und ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter

##### Inhalt

Im November 2014 hat Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles das Konzept „Chancen eröffnen - Soziale Teilhabe sichern“ vorgestellt, die Umsetzung begann 2015. Wesentliches Element ist das

Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“, das die Perspektiven von bis zu 20.000 langzeitarbeitslosen Bezieherinnen und Beziehern von ALG II verbessern soll. Besonders im Fokus stehen dabei Menschen, die gesundheitlich eingeschränkt sind, und Langzeitarbeitslose mit Kindern. Die entsprechende Förderrichtlinie wurde am 7. Mai 2015 im Bundesanzeiger veröffentlicht. Für die Laufzeit von 2015 bis 2018 ist ein Fördervolumen von 750 Mio. Euro geplant. Ende 2016 waren nur rund 8.200 Plätze des Programms besetzt.

Darüber hinaus enthält das Konzept ein Programm zur nachhaltigen Arbeitsmarktintegration von langzeitarbeitslosen Menschen. Es wird seit Mai 2015 umgesetzt, die Laufzeit erstreckt sich bis 2020. Zielgruppe sind Menschen über 35 Jahren, die seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind und wegen mangelnder beruflicher Qualifikation voraussichtlich nicht auf andere Weise in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Zu den konkreten Maßnahmen gehören unter anderem Ausgleichsleistungen für eine geminderte Leistungsfähigkeit, individuelles Coaching und die Akquise von geeigneten Beschäftigungsunternehmen. Ursprünglich wurde kalkuliert, dass damit insgesamt bis zu 33.000 Menschen erreicht werden könnten. Das geplante Programmvolumen von etwa 885 Mio. Euro soll mit 470 Mio. Euro aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und weiteren 415 Mio. aus SGB II-Eingliederungsmitteln finanziert werden. Davon wurden bis Mitte 2016 lediglich 81,7 Mio. Euro verausgabt. Obwohl die Förderkriterien im Jahresverlauf gelockert wurden, um zusätzliche Teilnehmer/-innen gewinnen zu können, rechnen die Jobcenter nach neuestem Stand bis Programmende nunmehr nur noch mit rund 23.000 Teilnehmern/-innen.

##### Bewertung

Die neu hinzugekommenen Bundesprogramme gleichen den massiven Rückbau öffentlich geför-

derter Beschäftigung nicht aus. Sie sind schon aus Gründen beschränkter Quantität wenig geeignet, die seit 2010 weggefallenen Instrumente zu kompensieren oder zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit beizutragen (etwa hinsichtlich der Betriebsakquisiteure im „Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter“).

Das Programm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ kann nach Einschätzung des Paritätischen zwar wenig zur Sicherung des Lebensunterhaltes durch Arbeit, immerhin aber einen Beitrag zur sozialen Teilhabe von langjährig Leistungsberechtigten leisten, die ansonsten vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Als „Blaupause“ für einen bundesweit noch aufzubauenden Sozialen Arbeitsmarkt kann es jedoch nicht dienen. Denn nach Ansicht des Paritätischen muss die Förderung von Arbeitsverhältnissen grundsätzlich allen Arbeitgebern offen stehen. Kriterien wie „Zusätzlichkeit“, „Wettbewerbsneutralität“ und „öffentliches Interesse“ sind dafür nicht zielführend. Außerdem wären neben einer sozialpädagogischen Betreuung am Arbeitsplatz („Jobcoaching“) auch Möglichkeiten zur beschäftigungsbegleitenden Qualifizierung vorzusehen.

Zur Etablierung des reklamierten Sozialen Arbeitsmarkts wird es zudem erforderlich sein, zukünftig noch weitergehende gesetzliche Änderungen in § 16e SGB II (zum Beispiel zur Ermöglichung von im Einzelfall notwendigen langjährigen Förderungen) und geeignete Finanzierungsgrundlagen zu schaffen (z. B. „PAT“).

Positiv zu vermerken ist, dass 2016 im Zuge des sogenannten Rechtsvereinfachungsgesetzes sowohl Arbeitsgelegenheiten (§ 16d SGB II) als auch geförderte Arbeitsverhältnisse (§ 16e SGB II) neu geregelt worden sind. Die Veränderungen weisen in die richtige Richtung, da nun sowohl bei Arbeitsgelegenheiten als auch bei geförderten

Arbeitsverhältnissen (wieder) eine sozialpädagogische Begleitung gefördert werden kann.

Außerdem wurde der Zeitraum, innerhalb dessen in einem Zeitrahmen von fünf Jahren eine Beschäftigung in Arbeitsgelegenheiten möglich ist, auf im Bedarfsfall drei Jahre verlängert (Lockerung der sogenannten „2-in-5-Regel“).

Weiterhin problematisch bleibt allerdings der für Arbeitsgelegenheiten geltende strenge Kriterienkatalog („Zusätzlichkeit“, „öffentliches Interesse“, „Wettbewerbsneutralität“). Folge ist, dass in vielen Fällen eine sinnstiftende und unterstützende Beschäftigung verunmöglicht wird, obwohl es an Einsatzfeldern nicht mangelt. Durch eine Lockerung könnte die soziale Kohäsion zusätzlich gestärkt werden.

## 4.2 Grundsicherung

### ■ *SGB II-Rechtsvereinfachungsgesetz (9. SGB II-Änderungsgesetz)*

Mit dem Gesetz sollen von den Arbeits- und Sozialministern der Länder erarbeitete Vorschläge zur Vereinfachung des Leistungsrechts umgesetzt werden.

### ■ *Neuntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Rechtsvereinfachung - sowie zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht (SGB II-Rechtsvereinfachungsgesetz)*

#### Inhalt

Der Bundestag hat am 23. Juni 2016 gegen die Stimmen der Linken und Bündnis 90/Die Grünen das Neunte Gesetz zur Änderung des SGB II, die sogenannte „Rechtsvereinfachung“, beschlossen.

Das Gesetz wurde am 29. Juli 2016 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und trat weitgehend bereits zum 1. August 2016 in Kraft. Der Gesetzentwurf greift Vorschläge der Arbeits- und Sozialminister der Länder auf, bleibt aber an vielen Stellen dahinter zurück. Nicht übernommen wurde zum Beispiel die Forderung, die besonderen Sanktionsregelungen für unter 25-Jährige zu streichen.

Zu den neuen Bestimmungen zählen unter anderem folgende Regelungen:

- Menschen in Ausbildung können auch aufstockend zu einer Ausbildungsvergütung - AIG II beziehen.
- Personen, die neben dem Arbeitslosengeld aufstockend SGB II-Leistungen beziehen, erhalten ab Zugang zu den aktiven Leistungen der Bundesagentur für Arbeit.
- Der Zeitraum für die Beschäftigung in Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädi-

gung, sogenannte Ein-Euro-Jobs - bislang begrenzt auf insgesamt 24 Monate innerhalb von fünf Jahren -, kann um ein Jahr auf insgesamt 36 Monate verlängert werden, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind und vorrangige Leistungen nicht in Betracht kommen.

- Der Regelbewilligungszeitraum für Arbeitslosengeld II und Sozialgeld wird auf zwölf Monate verlängert.
- Die Zahl der Fallkonstellationen, in denen die Betroffenen zu Erstattungen verpflichtet werden können, wird ausgeweitet. Dazu gehört, dass die Jobcenter künftig auch für Sachleistungen einen Erstattungsanspruch geltend machen können.

Weitere Regelungen betreffen die Anrechnung von Einkommen, die Berechnung der Kosten für Unterkunft und Heizung und die Beratung der Leistungsberechtigten. Neu beschlossen wurde etwa auch, dass von Betroffenen gegen Leistungskürzungen eingereichte Widersprüche und Anfechtungsklagen künftig keine aufschiebende Wirkung mehr haben.

#### Hintergrund

Die durchschnittliche Akte von SGB II-Leistungsbeziehern hat über 650 Seiten. Dieser Umfang erstaunt nicht, wenn man berücksichtigt, dass die Jobcenter unter anderem auch die familiären und sozialen Zusammenhänge der Betroffenen erfassen. Eigentliche Ursache ist aber das diesen

Leistungsbereich besonders kennzeichnende Ausmaß an Bürokratie: Allein in den ersten elf Monaten des Jahres 2012, so ergab die Antwort auf eine parlamentarische Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann (DIE LINKE), hat die Bundesagentur 346 Weisungen veröffentlicht, darunter 129 Handlungsempfehlungen oder Geschäftsanweisungen, 118 E-Mail-Infos und 84 Verfahrensinformationen.<sup>1</sup> Zusammengenommen waren das 921 Seiten. Weitere 8.105 Seiten kamen an Anlagen dazu.

Dieser Papierberg hatte allerdings nur dienende Funktion. Er war nötig, um die zahllosen Änderungen zu konkretisieren, die im gleichen Zeitraum in den verschiedenen zugeordneten Sozialgesetzbüchern vorgenommen wurden und die sich auf abermals 1.700 Seiten addieren. Das untersuchte Jahr bildet dabei keine Ausnahme: Derartige Modifikationen gab es seit Inkrafttreten der Hartz-Reformen bereits über 60 Mal. Um die ständig neuen Weisungen und Verfahren umzusetzen, müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jobcentern mit einer zweistelligen Zahl von unterschiedlichen Softwareprogrammen arbeiten.

Für eine Rechtsvereinfachung hätte also aller Anlass bestanden. Leider fand sie auch mit dem beschlossenen Gesetz nicht statt. Das hat schwerwiegende Folgen für über 7 Millionen Bezieherinnen und Bezieher von Hartz IV-Leistungen - und das, obwohl darunter nur etwa 2,7 Millionen Menschen arbeitsuchend sind.

### Bewertung

Die Erwartungen an das als „Rechtsvereinfachungsgesetz“ bezeichnete Regelwerk werden nicht eingelöst. Die Bundesregierung selbst bezifferte im Vorfeld die Summe der dadurch erreichbaren Einsparungen auf etwa 39 Mio. Euro. Das ist weniger als ein Prozent der Ausgaben. Die eingehende Untersuchung der neuen Bestimmungen und Verfahren lässt jedoch vermuten, dass der

vom Gesetz realiter verursachte Mehraufwand dabei nicht vollständig erfasst wurde. Die avisierte Einsparung beruht zudem fast ausschließlich darauf, dass die Geltungsdauer der Bescheide von sechs auf zwölf Monate erhöht wurde - was aber auch schon vorher durchaus Praxis war.

Tatsächlich schafft das Gesetz an vielen Stellen eher zusätzliche Bürokratie. Es lässt Chancen ungenutzt und führt in Teilen zu einer deutlichen Verschlechterung der Rechtsposition der Betroffenen. Nicht beschlossen wurde beispielsweise die noch im Referentenentwurf vorgesehene Einführung einer Bagatellgrenze bei der Anrechnung kleiner Kapitalerträge oder die vielfach geforderte bundeseinheitliche Einführung eines Globalantrags zur Inanspruchnahme von Leistungen zu Bildung und Teilhabe (BuT). Beschlossen wurden dagegen neue, zu Lasten der Leistungsberechtigten gehende Sanktions- und Kürzungsinstrumente, etwa die Befugnis, die Leistungen bei „sozialwidrigem Verhalten“ nur noch als Darlehen zu gewähren. Weitere Beispiele für die Verschlechterung der Rechtsposition sind stark eingeschränkte Möglichkeiten zur rückwirkenden Korrektur von fehlerhaften Verwaltungsakten und die Verschärfung von Ersatzansprüchen gegen die Anspruchsberechtigten.

Während die Anforderungen an die Leistungsberechtigten und Antragsteller immer weiter steigen, werden die Obliegenheiten der Verwaltung, zugunsten ihrer „Kunden“ ergangene Urteile administrativ tatsächlich umzusetzen, erheblich eingeschränkt. Zumindest teilweise gilt: Verwaltungsvereinfachung soll auf Kosten der Rechtsstaatlichkeit erreicht werden. Die sinnvollen Ansätze zur Weiterentwicklung der Eingliederungsvereinbarung werden durch den eher repressiven als fördernden Charakter der vorgeschlagenen Regelungen zu Beratung und sofortiger Eingliederung der Leistungsberechtigten nahezu wieder aufgehoben. Um insbesondere Langzeitarbeitslose besser zu unterstützen, sind

dringend Verbesserungen vor allem bei den Arbeitsgelegenheiten, bei der Förderung von Arbeitsverhältnissen und der freien Förderung<sup>2</sup> nötig.

Der Paritätische hat die Regelungen des Rechtsvereinfachungsgesetzes an anderer Stelle umfassend kommentiert und insgesamt gefordert, auf das Gesetz zu verzichten. Für die soziale Kohäsion hat das Gesetz nachteilige Auswirkungen: die Schieflage zwischen Fördern und Fordern wird weiter verschärft, die Rechtsposition der Betroffenen nachhaltig geschwächt und das abstruse Maß an Bürokratie wird zum Teil sogar ausgebaut. Neue und unbestimmte Sanktionsmöglichkeiten, etwa bei „sozialwidrigem Verhalten“, nehmen die in den Jobcentern Beschäftigten in die Pflicht, noch mehr Verschlechterungen und unklare Bestimmungen umsetzen zu müssen. Die gemeinsam von einer Bund-Länder-AG und Bundesrat eingebrachten Vorschläge zur Reform des Sanktionsrechts wurden in wesentlichen Teilen nicht auf-

genommen. Dazu zählen etwa die Abschaffung der verschärften Sanktionen für unter 25-Jährige, die Begrenzung der Sanktionshöhe auf höchstens 30 Prozent des maßgeblichen Regelbedarfs und der Verzicht auf Sanktionen bei den Kosten der Unterkunft. Zur Stärkung der sozialen Kohäsion hätten die konkreten Verbesserungsvorschläge des Bundesrates stärker berücksichtigt werden müssen. Im Übrigen sollte das Sanktionsrecht insgesamt gestrichen werden: Von annähernd einer Million Sanktionstatbeständen sind nur einige hundert auf die Weigerung, zumutbare Arbeit anzunehmen zurückzuführen. Die übergroße Mehrheit der Sanktionen, die den Betroffenen jeweils gravierende Einschränkungen über drei Monate verursachen, geht auf Bagatelverstöße zurück. Es wäre vor diesem Hintergrund überaus konstruktiv, die Mitarbeiter von der Administration solcher Verfahren zu befreien und die freiwerdenden Kapazitäten in die überfällige Intensivierung der Beratung der Betroffenen zu investieren.

### 4.3 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 zwischen 2017 und 2023 umgesetzt werden.

#### ■ *Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz - BTHG)*<sup>3</sup>

##### **Inhalt**

Mit dem BTHG wird das SGB IX - Rehabilitation

und Teilhabe behinderter Menschen - in mehreren Schritten neu gefasst und um die bislang im SGB XII verorteten Abschnitte zur Eingliederungshilfe erweitert. Analog dazu wird eine Reihe von Bestimmungen im SGB XI und im Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe (RBEG) angepasst. Die

ersten Änderungen traten am 1. Januar 2017 in Kraft. Ein weiterer Teil der Neuregelungen wird jedoch erst ab 2018, der überwiegende Teil ab 2020 gelten. Das BTHG soll vor allem die bereits seit 2009 auch für Deutschland verbindliche UN-Behindertenrechtskonvention umfassend umsetzen und die Lebenssituation und Teilhabemöglichkeiten von Menschen mit Behinderung verbessern. Ankündigt war ein Orientierungswechsel, mit dem das bisherige „Fürsorgesystem“ durch ein „modernes Teilhaberecht“ ersetzt werden soll. Allerdings soll mit dem Gesetz auch der Ausgabenanstieg in der Eingliederungshilfe gebremst werden.

### Hintergrund

Laut Teilhabebericht der Bundesregierung leben in Deutschland über 12 Mio. Menschen mit einer Beeinträchtigung. Der Anteil an der Gesamtbevölkerung errechnet sich damit auf fast 16 Prozent<sup>4</sup>. 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.<sup>5</sup>

Etwa 7,6 Mio. Menschen - und damit der größte Teil - zählen mit einem Behinderungsgrad von 50 Prozent zu den Schwerbehinderten, rund 2,7 Mio. Menschen haben eine leichtere Behinderung. Von diesen mehr als 10 Mio. Menschen mit Behinderung haben nur knapp 4 Prozent eine angeborene Behinderung bzw. trat die Behinderung im ersten Lebensjahr auf. Die verbleibenden 96 Prozent haben ihre Einschränkung also erst im Lauf des Lebens erworben. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Mit 86 Prozent überwiegt der Anteil derer, bei denen die Schwerbehinderung als Folge einer chronischen Erkrankung eintritt.<sup>6</sup>

Im Jahr 2015 erhielten in Deutschland rund 883.000 Personen Eingliederungshilfe für be-

hinderte 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 Leistungen nach § 54 (Eingliederungshilfe).<sup>7</sup>

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit waren im Jahr 2015 rund 179.000 Menschen mit Behinderung arbeitslos gemeldet. Der Anteil der Arbeitslosen unter Schwerbehinderten war 2015 mit 13,9 Prozent fast doppelt so groß wie der Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung insgesamt.<sup>8</sup> Dies belegt, dass Deutschland von dem in der UN-Behindertenrechtskonvention formulierten Ziel des inklusiven Arbeitsmarktes noch weit entfernt ist.

Die Leistungen der Integrationsämter sollen dazu beitragen, die Chancen schwerbehinderter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern. Sie werden aus Mitteln der Ausgleichsabgabe finanziert. 2014 wurden rund 9.650 schwerbehinderte Menschen mit einem Finanzvolumen von 43,5 Mio. Euro gefördert. Das waren rund 6 Mio. Euro mehr als 2013.<sup>9</sup> Tatsächlich nehmen die Ausgaben seit Jahren kontinuierlich zu. Die Prognose geht deshalb von stetig sinkenden Einnahmen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe bei gleichzeitig wachsendem Bedarf an Unterstützungsleistungen aus.

### Bewertung

Einige der Neuregelungen werden die Lage von Menschen mit Behinderung im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention verbessern. Sie werden die soziale Kohäsion damit fördern. 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, zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen, zur Einführung des Pflegebedürftigkeitsbegriffes und zur Pflegeberatung.

Dem gegenüber stehen aber Bestimmungen, 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 Bestimmungen werden in erster Linie die Sparbestrebungen der Träger der Pflegeversicherung sowie der Länder und der Kommunen umgesetzt.

Ein modernes und dem Geist der UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtetes Konzept, in dem Eingliederungs- und Pflegeleistungen im Interesse der betroffenen Menschen zusammengeführt werden, ist nicht erkennbar. Vielmehr besteht die Gefahr, dass mit den Gesetzen 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 umgesetzt werden. Dies zumal nicht einmal Rechte auf eigenständige Wahl der Wohnung und Gestaltung der sozialen Aktivitäten berücksichtigt werden.

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

Das BTHG schränkt das Wunsch- und Wahlrecht erheblich ein. Dazu gehören die Regelungen zur Zumutbarkeitsprüfung (vgl. § 104 SGB IX) und zur gemeinsamen Inanspruchnahme von Leistungen,

das sogenannte Poolen (vgl. § 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. Bei allen anderen Leistungen, wie zum Beispiel Unterstützung bei Freizeitaktivitäten oder beim Schulbesuch, gelten die allgemeinen Zumutbarkeitskriterien und es kann auf eine gemeinsame Inanspruchnahme verwiesen werden.

Das Wunsch- und Wahlrecht ist der zentrale Maßstab für selbstbestimmte Teilhabe. Die Wahlfreiheit muss sowohl den Leistungsort als auch die Leistungsart umfassen. Der Zwang zur gemeinschaftlichen Inanspruchnahme von Leistungen ist mit Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention und dem Recht, den Wohnort gleichberechtigt mit anderen frei zu wählen, nicht vereinbar. Aus diesen Gründen ist das Poolen gegen den Willen von Menschen mit Behinderung abzulehnen.

- *Anrechnung von Einkommen und Vermögen*

Die Leistungen der Eingliederungshilfe sollen auch künftig nicht unabhängig von ihren 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 wurde der Einkommensfreibetrag für Erwerbstätige um bis zu 260 Euro monatlich, der Vermögensfreibetrag wurde zunächst auf 27.600, ab April 2017 auf 30.000 Euro erhöht. Zu begrüßen ist auch, dass das Arbeitsförderungsentgelt für Menschen, die in einer WfbM beschäftigt sind, auf 52 Euro angehoben und damit verdoppelt wurde.

Verbesserungen bei der Heranziehung von Einkommen und Vermögen von Partnern oder Kindern werden erst mit dem zweiten Schritt ab 2020

in Kraft treten. Der Eigenbetrag wird dann am Gesamtbruttoeinkommen nach Einkommenssteuergesetz (EStG) abzüglich bestimmter Ausgaben - zum Beispiel Werbungskosten - errechnet. Davon werden rund 30.000 Euro von der Anrechnung auf die Kosten der Eingliederungshilfe ausgenommen. Von dem darüber liegenden Betrag sind monatlich 2 Prozent als Eigenbeitrag zu leisten. Der Vermögensfreibetrag erhöht sich ab 2020 auf 50.000 Euro.

Aufgrund der engen Bindung an Erwerbstätigkeit sind jedoch WfbM-Beschäftigte und Menschen, die in Einrichtungen leben oder Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. Grundsicherung nach SGB XII haben, von diesen Regelungen ausgeschlossen. Für diesen Personenkreis wurde der Vermögensfreibetrag nach langer Stagnation zwar nahezu verdoppelt, er bemisst sich aber auch jetzt auf lediglich 5.000 Euro. Diese Ungleichbehandlung von Erwerbstätigen und nicht erwerbsfähigen Menschen mit Behinderung und die grundsätzliche Beibehaltung des Bedürftigkeitsprinzips widersprechen dem Anliegen der UN-Behindertenrechtskonvention, insbesondere Artikel 28 „Soziale Sicherheit“. Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung muss grundsätzlich unabhängig von Einkommen und Vermögen gewährt werden.

- *Abkehr von der ganzheitlichen Aufgabenstellung*

Auch die Aufgaben der Eingliederungshilfe wurden mit dem Bundesteilhabegesetz neu definiert (vgl. §§ 76, 90 SGB IX). 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“ (§ 53 Abs. 3 SGB XII).*

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. Entsprechend der neuen Regelung wird die Persönlichkeitsentwicklung ausschließlich eine Aufgabe der Teilhabe am Arbeitsleben sein. 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.

Eines der 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 Eingliederungshilfe beschränkt sich im Bereich des Wohnens auf die Fachleistung, die nach den Regeln des SGB IX i.V. mit denen der Sozialhilfe oder dem Einkommenssteuergesetz gewährt werden. 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.

Bestandteile der existenzsichernden Leistungen sind die Kosten für Unterkunft und Lebensunterhalt. Die Unterkunftskosten in gemeinschaftlichen Wohnformen sind gesondert geregelt. (Vgl. § 42a Abs. 5 und Abs. 6 S. 2 SGB XII). 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 Berechnung der Kosten für den Lebensunterhalt orientiert sich an den Re-

gelbedarfsstufen. (Vgl. §§ 41 ff. SGB XII). Die Höhe der jeweiligen Regelbedarfsstufe richtet sich nach der Wohnform. Leistungsberechtigte, die in einer eigenen Wohnung leben, erhalten Leistungen der Regelbedarfsstufe 1 (409 Euro mit Stand vom 1. Januar 2017), Menschen mit Behinderung, die heute in vollstationären Einrichtungen leben, erhalten Leistungen der Regelbedarfsstufe 2 (368 Euro Stand 1. Januar 2017). Die existenzsichernden Leistungen werden also auf dem Niveau der Grundsicherung festgelegt und unter Beachtung des Bedürftigkeitsprinzips nach den Regeln der Sozialhilfe gewährt. Damit sind 211.000 Menschen, die heute in einer stationären Einrichtung leben, von erheblichen Verschlechterungen bedroht.

Weitere für die Bedarfsdeckung notwendige Vorgaben gibt es nicht. Die darüber hinaus nötigen konkreten Regelungen werden an die Länder delegiert. 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 ermöglichen, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen und behinderungsbedingte Armut zu vermeiden.

## 4.4 Pflege

### ■ *Zweites Pflegestärkungsgesetz (PSG II)*

Das PSG II führt einen neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff, ein neues Begutachtungsinstrument sowie umfangreiche Überleitungs- und Bestandsschutzregelungen ein. Zum 1. Januar 2017 wurden die Pflegeversicherungsbeiträge von 2,35 auf 2,55 Prozent angehoben. Kinderlose zahlen weiterhin einen Zusatzbeitrag von 0,25 Prozent, den sie allein tragen.

### ■ *Drittes Pflegestärkungsgesetz (PSG III)*

Das PSG III stärkt die Rolle der Kommunen in der Pflege. Gleichzeitig werden die Regelungen der Hilfe zur Pflege sowohl im SGB XII als auch im Bundesversorgungsgesetz an den neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff angepasst.

### ■ *Zweites Pflegestärkungsgesetz (PSG II)*

#### Inhalt

Das Zweite Gesetz zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften - PSG II wurde vom Deutschen Bundestag am 13. November 2015 in der zweiten und dritten Lesung beschlossen, passierte am 18. Dezember 2015 den Bundesrat und ist in Teilen zum 1. Januar 2016 und mit den wesentlichen Regelungen vollständig zum 1. Januar 2017 in Kraft getreten.

Parallel zum neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff wird die Systematik zur Bemessung des Pflegebedarfes geändert. Die bisher kategorischen drei Pflegestufen werden dabei durch fünf Pflegegrade ersetzt. Damit wird die seit 20 Jahren bestehende systemisch bedingte Ungleichbehandlung von somatisch und kognitiv beeinträchtigten Menschen aufgehoben. Pflegerische Betreuungsmaßnahmen werden als neue gleichrangige Leistung ins SGB XI eingeführt. Die hergebrachte defizitorientierte Perspektive auf Pflege wird abgelöst durch ein Verständnis, das den Blick auf noch bestehende Fähigkeiten und Ressourcen lenkt. Ziel ist, die Selbständigkeit der Betroffenen zu erhal-

ten oder wieder herzustellen. Prävention und Rehabilitation rücken damit in den Vordergrund.

Konkret sind damit folgende Maßnahmen verbunden:

- Einführung eines neuen Begutachtungsverfahrens, das unter anderem Präventions- und Rehabilitationsperspektiven erfasst und entsprechende Maßnahmen empfiehlt, sowie in Verbindung mit dem Präventionsgesetz verbesserte Leistungen der Prävention in stationären Pflegeeinrichtungen
- Neuausrichtung der Leistungen auf das neue Pflegeverständnis durch
  - regelhafte und gleichberechtigte Einbeziehung von pflegerischen Betreuungsmaßnahmen
  - Einführung eines umfassenden und differenzierten Pflegeverständnisses
  - Stärkung der pflegfachlichen Anleitung
- Anpassung der hergebrachten drei Pflegestufen an fünf Pflegegrade
- Einführung eines unabhängig vom Pflegebedarf einheitlichen Entlastungsbetrages von monatlich 125 Euro für Unterstützungsleistungen im Alltag

- Einführung eines unabhängig vom Pflegebedarf einheitlichen Eigenanteils in vollstationären Einrichtungen
- Einführung eines individuellen Anspruchs auf zusätzliche Betreuung und Aktivierung in stationären Einrichtungen
- Ausbau der Beratungsansprüche für Pflegebedürftige
- Vereinfachung des Zugangs zu Hilfsmitteln durch Antrags- und Genehmigungsfiktion bei Begutachtungen.
- Neuregelung der sozialen Leistungen für pflegende Angehörige.

Zudem wird die Höchstbezugsdauer des Pflegegelds bei Kurzzeit- und Verhinderungspflege flexibilisiert. Pflegegeld wird künftig bei Verhinderungspflege für bis zu sechs Wochen, bei Kurzzeitpflege für bis zu acht Wochen gewährt. Entsprechendes gilt für die Fortgewährung des anteiligen Pflegegelds bei Inanspruchnahme der Kombinationspflege. Zur Finanzierung der Umstellung und Leistungsverbesserungen wurde zum 1. Januar 2017 der Beitragssatz um 0,2 Prozent angehoben. Das führt zu Mehreinnahmen von rund 2,5 Mrd. Euro.

### Hintergrund

Menschen mit kognitiven Einschränkungen erhalten künftig eine höhere Pflegebedarfeinstufung. 2,8 Mio. Betroffene wurden zum Stichtag pauschal in Pflegegrade übergeleitet und erhielten gleichzeitig einen Besitzstandsschutz. Davon wurden über 1 Mio. Personen mit einer eingeschränkten Alltagskompetenz sofort besser gestellt, indem sie im Vergleich zu nur somatisch Erkrankten einen höheren Pflegegrad erhalten haben. Im vollstationären Bereich werden deshalb mindestens 30.000 zusätzliche Pflegekräfte eingestellt werden müssen. Aufgrund der allgemein ungelösten Fragen zur Personalbemessung hat der Gesetzgeber bestimmt, dass bis 2020 ein Personalbemessungsinstrument zu entwickeln und zu erproben ist.

Menschen, die erst an der Schwelle zur Pflegebedürftigkeit stehen und einen nur geringen Pflege- oder Betreuungsbedarf haben, hatten bislang keinen Anspruch auf Leistungen aus der Pflegeversicherung. Sie werden mit Pflegegrad 1 neu einbezogen. Damit werden etwa 500.000 mehr Menschen von der sozialen Pflegeversicherung erfasst als bisher. Im Jahr 2017 wird die Reform Mehrausgaben von 3,7 Mrd. Euro verursachen. Danach werden es 2,4 bis 2,5 Mrd. Euro jährlich sein. Durch die Anpassung der Pflegestufen an Pflegegrade werden in den kommenden vier Jahren zusätzliche Überleitungskosten von insgesamt etwa 3,6 Mrd. Euro entstehen. Für den vollstationären Bereich kommen Bestandsschutzkosten von knapp 0,8 Mrd. Euro hinzu. In der ambulanten Pflege werden die Ausgaben durch deutliche Anhebung der Leistungsansprüche in den Pflegegraden 2 bis 5 um weitere 1,6 Mrd. Euro steigen, im vollstationären Bereich werden Mehrausgaben von 210 Mio. Euro kalkuliert. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass der Beitragssatz damit bis ins Jahr 2022 stabil gehalten werden kann.

### Bewertung

Mit Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs werden demenziell erkrankte Menschen als genauso hilfebedürftig anerkannt wie körperlich Pflegebedürftige. Das kommt den Betroffenen in vollstationären Einrichtungen allerdings nur dann zugute, wenn dort zusätzliches Personal finanziert und gewonnen werden kann. Mit der Verpflichtung zur unabhängig vom Pflegegrad einrichtungseinheitlichen Gestaltung der Eigenanteile soll erreicht werden, dass der von den Pflegebedürftigen bzw. vom zuständigen Sozialhilfeträger zu tragende Eigenanteil nicht mehr analog zum Pflegebedarf steigt. Das eigentliche Grundproblem - seit Beginn der Pflegeversicherung nehmen die Eigenfinanzierungsanteile bei den Heimbewohnern kontinuierlich zu - wird damit allerdings nicht gelöst. Dies kann nur durch eine Behebung des ursächlichen Realwertverlustes im

Sinne einer regelmäßigen und regelgebundenen Leistungsanpassung erfolgen.

Kritisch zu bewerten ist auch die Staffelung, mit der die Leistungen an die Pflegegrade angepasst werden. Vor allem in der vollstationären Pflege werden die unteren Pflegegrade dabei systematisch benachteiligt. Der monatliche Leistungsbeitrag für Personen mit Pflegegrad 3 beziffert sich auf 1.262 Euro, für Menschen mit Pflegegrad 4 werden 1.775 Euro, für Menschen mit Pflegegrad 5 2.005 Euro bereitgestellt. Für Menschen mit Pflegegrad 2 ist die Leistung auf 770 Euro monatlich reduziert. In Kombination mit dem einrichtungsindividuellen Eigenanteil wird es diesem Personenkreis deutlich erschwert, vollstationäre Pflege in Anspruch zu nehmen.

Die Qualität der Angebote zur Unterstützung im Alltag (Entlastungsbetrag) muss ohne Preisdumping sichergestellt werden. So ist nicht abschließend sichergestellt, dass gewerbliche Angebote in diesem Bereich durch sozialversicherungspflichtig Beschäftigte erbracht werden, die nachweislich mindestens den Mindestlohn erhalten.

Die Leistungen der sozialen Sicherung der Pflegeperson (Rentenversicherungsbeiträge) werden aufgrund der Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs übergeleitet und teilweise neu geregelt. Nicht nachvollziehbar ist, dass Pflegende von Versicherten mit Pflegegrad 1 von diesen Regelungen ausgeschlossen sind.

### ■ Drittes Pflegestärkungsgesetz (PSG III)

#### Inhalt

Das Dritte Gesetz zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Gesetze - PSG III wurde vom Deutschen Bundestag am 1. Dezember 2016 in zweiter und dritter Lesung verabschiedet. Damit ist die Pflegereform (vorläu-

fig) abgeschlossen. Eine ganze Reihe von Änderungen betrifft das SGB XII und damit die Länder, weshalb der Bundesrat zustimmen musste. Er gab sein Einverständnis am 16. Dezember 2016.

Mit dem PSG III werden Empfehlungen der Bund-Länder-AG zur Stärkung der Rolle der Kommunen in der Pflege umgesetzt. Gleichzeitig werden die Regelungen der Hilfe zur Pflege nach SGB XII und nach Bundesversorgungsgesetz an den neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff angepasst. Parallel dazu werden ein neues Begutachtungsassessment und neue Leistungen vor allem in den Bereichen Betreuung und haushaltsbegleitende Hilfen eingeführt, was allerdings an den Schnittstellen der Sozialgesetzbücher XI und XII (Eingliederungshilfe) zu Abgrenzungsproblemen führt. Weitere Änderungen betreffen parallel sowohl SGB V und SGB XI. Sie sollen den Abrechnungsbetrag in der Pflege verhindern und gleichzeitig die Refinanzierung von tarifähnlichen Löhnen verbessern.

#### 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, Anstieg von derzeit 2,8 Mio. Pflegebedürftigen auf 4,5 Mio. in 2050) werden den Kommunen neue Instrumente für die Steuerung und die Gestaltung der Pflegestruktur vor Ort bereitgestellt. Vor allem durch die Entwicklung von Sozialräumen und den Ausbau von Beratungsstrukturen soll gewährleistet werden, dass pflegebedürftige Menschen so lange wie möglich in ihrem gewohnten Umfeld verbleiben können.

Der Bundesrat hat seine Zustimmung zum PSG III mit einer Entschließungsanfrage versehen. Dort wird die den Sozialhilfeträgern mit Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff in Aussicht

gestellte Kostenreduzierung nicht nur bezweifelt, sondern es werden umgekehrt sogar Mehrausgaben prognostiziert. 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 Bestandschutzregelungen - dann 230 Mio. Euro.

Da es bislang an einer insgesamt nachvollziehbaren Gegenüberstellung fehlt, spricht sich der Bundesrat dafür aus, die finanziellen Gesamtfolgen des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und die Auswirkungen auf die Sozialhilfe ab 2017 unter Beteiligung der Länder wissenschaftlich zu evaluieren.

Es geht bei den befürchteten Mehrausgaben nicht um den Anstieg der Fallzahlen: Der Anteil der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zur Pflege an allen Pflegebedürftigen beläuft sich seit Jahren in etwa konstant auf rund 13 Prozent. Und die Kosten in der Hilfe zur Pflege sind zwar grundsätzlich, aber doch erheblich langsamer gestiegen als die Ausgaben der Pflegeversicherung. (Im Jahr 2014 beliefen sie sich auf netto rund 3,5 Mrd. Euro.) Ein Großteil der Mehrausgaben wird vielmehr in der vollstationären Versorgung verortet, weil die meisten der derzeit etwa 800.000 Heimbewohner auf Hilfe zur Pflege angewiesen sind. Insbesondere für die höheren Pflegegrade sind mit dem PSG III zwar durchaus finanzielle Entlastungen verbunden. Sie werden aber vor allem von den steigenden Eigenanteilen der unteren Pflegegrade aufgezehrt, die sich aus der Verpflichtung zur einrichtungseinheitlichen Gestaltung der Selbstbeteiligung ergeben.

Eine Evaluation fordert der Bundesrat auch für die Auswirkungen der neuen Vergütungsbestimmungen. PSG III verpflichtet die Kostenträger auch dann zur Anerkennung von Tarifgehältern - oder, sofern sachlich begründet, auch darüber hinausgehenden Vergütungen -, wenn der Vertragspartner nicht tariflich gebunden ist. Befürchtet werden Wettbewerbsverzerrungen und negative Folgen für das Tarifsysteem. In den kommenden Jahren wird zudem eine Abgrenzung der Leistungen der Hilfe zur Pflege von den Leistungen der Eingliederungshilfe erforderlich, da der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff Teilhabeelemente enthält, die leistungsrechtlich für Anbieter und Betroffene zu Friktionen führen.

#### Bewertung

Auch wenn der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff weitgehend in das SGB XII übertragen wird, kommt es durch die Neuregelung der Hilfe zur Pflege für bestimmte Personengruppen zu Versorgungsproblemen. Betroffen sind vor allem nichtversicherte „Rüstige“, die aus unterschiedlichen Gründen stationäre Versorgung benötigen. Unterhalb Pflegegrad 2 werden sie diese Leistung nicht mehr in Anspruch nehmen können. Nichtversicherte der Pflegegrade 2 bis 5 werden von den bislang über die Hilfe zur Pflege finanzierten zusätzlichen Betreuungs- und Aktivierungsmaßnahmen in Pflegeheimen ausgeschlossen.

Pflegeversicherungs- und Eingliederungshilfeleistungen werden wie bisher nebeneinander gewährt. Allerdings stellt die Pauschalleistung für die Pflege von Menschen mit Behinderungen in vollstationären Einrichtungen weiterhin eine außerordentliche Ungleichbehandlung dieser Personengruppe dar.

## 4.5 Alterssicherung

### ■ *Gesetz zur Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und zur Stärkung von Prävention und Rehabilitation im Erwerbsleben (Flexirentengesetz)*

Das Gesetz soll den Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand flexibilisieren. Ziel ist laut Bundesregierung, dass mehr ältere Menschen länger arbeiten. Dafür werden verschiedene Instrumente neu verankert bzw. bestehende Regelungen modifiziert. So werden zum Beispiel die Möglichkeiten, vor dem Eintritt in die Rente Teilrente mit Hinzuverdiensten zu kombinieren, modifiziert.

### ■ *Erste Verordnung zur Änderung der Unbilligkeitsverordnung*

Hartz-IV-Leistungsberechtigte können von den Jobcentern aufgefordert werden, vorzeitig und unter Inkaufnahme von lebenslangen Abschlägen Rente zu beantragen. Die Jobcenter haben die Möglichkeit, die Verrentung auch gegen den Willen der Betroffenen einzuleiten. Die Bedingungen für die Zulässigkeit dieser Zwangsverrentung werden mit der Verordnung eingeschränkt.

### ■ *Verordnung zur Bestimmung der Rentenwerte in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Alterssicherung der Landwirte zum 1. Juli 2016 (Rentenwertbestimmungsverordnung 2016 - RWBestV 2016)*

Die Renten steigen um 4,25 Prozent (West) bzw. 5,95 Prozent (Ost). Der Wert eines Entgeltpunktes steigt ab Juli auf 30,45 Euro (bisher: 29,21 Euro) in den alten und auf 28,66 Euro (bisher: 27,05 Euro) in den neuen Bundesländern.

### ■ *Gesetz zur Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und zur Stärkung von Prävention und Rehabilitation im Erwerbsleben (Flexirentengesetz)*

#### Inhalt

Nach Ansicht der Bundesregierung können und wollen immer mehr ältere Menschen in Deutschland über das Renteneintrittsalter hinaus arbeiten. Das Flexirentengesetz schafft dafür neue Rahmenbedingungen. Das Gesetz ist keine große Reform, sondern modifiziert im Kern bereits bestehende Instrumente:

(1) Die Möglichkeit, vor dem Einreichen der Regelaltersgrenze eine Teilrente mit Erwerbsar-

beit zu kombinieren, wird flexibilisiert. Insbesondere wird die Hinzuverdienstgrenze für Teilrentner individualisiert.

(2) Wer eine vorzeitige Vollrente erhält und weiter arbeitet, ist zukünftig sozialversicherungspflichtig. Die Erwerbstätigkeit trotz Vollrente wirkt damit rentenerhöhend.

(3) Es werden Möglichkeiten geschaffen, über die Regelaltersgrenze hinaus und parallel zum Bezug einer Vollrente freiwillig Beiträge in die Rentenversicherung zu zahlen. Der Rentenanspruch wird dadurch erhöht. Neu ist, dass in diesem Fall die auch bisher schon

verpflichtend zu leistenden Beiträge der Arbeitgeber für die Versicherten zu einer Rentenerhöhung führen.

- (4) Die Arbeitgeber werden bei der Beschäftigung von Vollrentnern vom Beitrag zur Arbeitslosenversicherung entlastet – und sparen damit 1,5 Prozent ihrer Lohnkosten.
- (5) Versicherte erhalten früher und flexibler als bisher die Möglichkeit, freiwillig zusätzliche Versicherungsbeiträge zu leisten, um künftige Abschläge wegen vorzeitiger Altersrente zu reduzieren oder zu vermeiden.
- (6) Die Rentenauskunft wird bei älteren Versicherten um neue Informationen und Optionen erweitert.
- (7) Neue Regelungen im Bereich der Prävention und der Rehabilitation sollen die Gesundheit und die Erwerbsfähigkeit der Versicherten länger erhalten.

#### Hintergrund

Seit gesetzlich festgelegt wurde, dass das Renteneintrittsalter bis zum Jahr 2031 sukzessive auf 67 Jahre angehoben wird, gibt es eine intensive politische Debatte über einen sozial verträglichen Übergang aus der Erwerbsarbeit in die Rente. Mit dem „Rentenversicherung-Leistungsverbesserungsgesetz“ von 2014 wurde die Altersgrenze für eine abschlagsfreie Altersrente für besonders langjährig Versicherte vorübergehend von 65 auf 63 Jahre herabgesetzt. In diesem Zusammenhang haben die Regierungsfractionen von SPD und Union in einem Entschließungsantrag die Einsetzung einer Arbeitsgruppe beschlossen, die Vorschläge für einen flexibilisierten Übergang in den Ruhestand erarbeiten sollte. Der Gesetzentwurf setzt im Wesentlichen die im November 2015 vorgelegten Empfehlungen dieser Arbeitsgruppe um.

#### Bewertung

Der Gesetzentwurf versucht, die mit der Absenkung des Rentenniveaus und der Anhebung des Renteneintrittsalters verbundenen finanziellen und sozialen Nachteile im Kern durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit zu kompensieren. Längeres Arbeiten erhöht die individuellen Rentenansprüche und wirkt damit - so die Logik - dem Absinken des Lebensstandards im Alter entgegen. Für dieses Ziel werden die Rahmenbedingungen insbesondere im Rentenrecht dergestalt modifiziert und auch flexibilisiert, dass sich längeres Arbeiten sowohl für die Arbeitgeber als auch für die Beschäftigten rechnen soll.

Das Gesetz gibt keine hinreichende Antwort auf das Problem, dass viele Beschäftigte schlicht nicht länger arbeiten können. Die meisten Menschen benötigen eher eine sozial verträgliche Verkürzung der Erwerbsphase als eine Verlängerung. Dies gilt insbesondere für viele Beschäftigte in körperlich und/oder seelisch belastenden - etwa sozialen - Berufen. Je nach individueller Lage und körperlicher Belastbarkeit sollten diese Beschäftigten daher die Möglichkeit haben, mit mindestens 40 Beitragsjahren künftig ab 60 Jahren ohne zusätzliche Abschläge in Rente zu gehen.

Die Modifizierung der Instrumente ist im Grundsatz als positiv zu begrüßen. Sie wurden allerdings schon bisher wenig in Anspruch genommen, und von den eher mäßigen Neuerungen lässt sich kein grundlegender Wandel erwarten. Teilrente zum Beispiel ist bereits seit 1992 möglich. Im Rentenzugang 2014 haben aber lediglich 2.176 Menschen diese Option genutzt. Dies entspricht einem Anteil von lediglich 0,3 Prozent an allen neuen Altersrenten. Ein zentrales Problem ist hier, dass das Gesamteinkommen zu niedrig ist. Daran ändert das Gesetz aber nichts. Daher sind kaum praktische Auswirkungen zu erwarten. Die Zusatzverdienstmöglichkeiten bei Teilrentenbezug sind deshalb günstiger zu bewerten.

Auch die verbesserte Möglichkeit, die mit einer vorzeitigen Rente verbundenen Abschläge durch freiwillige zusätzliche Beiträge zu kompensieren, ist im Prinzip positiv zu bewerten. Auch hier gilt aber: Sie nutzt nur wenigen Versicherten. 2014 machten lediglich 819 Neurentner/-innen davon Gebrauch. Man muss es sich leisten können, Abschläge abzukaufen. Insofern ist das Instrument sozial selektiv und nutzt vor allem besser verdienenden Beschäftigten. Die Modifizierungen bei den Regeln werden kaum zu erheblichen Zuwächsen führen.

Die Möglichkeit, die Rentenansprüche auch nach der Regelaltersgrenze durch Erwerbsarbeit zu erhöhen, ist im Grundsatz ebenso zu begrüßen. Allerdings fehlte es im Sozialrecht auch bisher nicht an Anreizen zur Weiterarbeit: Jeder Monat der Erwerbstätigkeit wurde mit einem Zuschlag von 0,5 Prozent verrechnet, sofern man den Rentenbezug aufgeschoben oder weiter Beiträge gezahlt hat.

Zu kritisieren ist, dass die Option zur Zwangsverrentung von SGB II-Leistungsberechtigten nicht abgeschafft wurde. In Zukunft soll durch eine Änderung der sogenannten Unbilligkeitsverordnung lediglich ausgeschlossen werden, dass durch den erzwungenen Renteneintritt eine dauerhafte Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen entsteht (vgl. oben, Abschnitt 4.2). Das aber bedeutet, dass die Rentenansprüche von Menschen, deren Einkommen nach einer Zwangsverrentung nur knapp oberhalb der Grundsicherungsschwelle liegt, weiter verringert werden. Während die Bundesregierung mit der Rente ab 63 den abschlagsfreien Rentenzugang von im Schnitt besonders gut abgesicherten Menschen erleichtert hat, werden andere durch eine Zwangsverrentung faktisch mit dauerhaften Rentenkürzungen sanktioniert. Damit werden viele ältere Menschen zutiefst verunsichert. Diese Rentenpolitik nach Zweiklassenart gefährdet die soziale Kohäsion.

## ■ Erste Verordnung zur Änderung der Unbilligkeitsverordnung

### Inhalt

Mit der Verordnung wird die sogenannte Unbilligkeitsverordnung um eine neue Regel ergänzt. Bestimmt wird, dass eine behördliche Aufforderung zur Beantragung einer vorzeitigen Altersrente nicht zulässig („unbillig“) ist, wenn der Leistungsberechtigte dadurch auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angewiesen wäre. Die Klausel wird wirksam, wenn 70 Prozent des Rentenanspruchs unter dem aktuellen SGB II-Bedarf der betroffenen Leistungsberechtigten liegen.

### Hintergrund

Leistungen nach SGB II sind gegenüber anderen Sozialleistungen nachrangig (vgl. § 12a SGB II). Hilfebedürftige Personen sind daher verpflichtet, vorrangig andere Sozialleistungen zu beantragen und in Anspruch zu nehmen. Vorrangig sind unter anderem Ansprüche gegenüber der Rentenversicherung. SGB II-Beziehende, die die Voraussetzungen für einen vorzeitigen Rentenbeginn erfüllen, sind deshalb verpflichtet, einen entsprechenden Antrag zu stellen. Bei Unterlassung ist das Jobcenter ermächtigt, die Beantragung in Vertretung vorzunehmen (vgl. Art. 5 Abs. 3 SGB II). Der Wunsch der Betroffenen spielt dabei keine Rolle. Es ist deshalb sachgerecht, von einer „Zwangsverrentung“ zu sprechen.

Die Unbilligkeitsverordnung nimmt bestimmte Umstände von der Ruhestandsverpflichtung aus - zum Beispiel, wenn Ansprüche auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung vorhanden sind, wenn eine abschlagsfreie Altersrente bevorsteht oder wenn eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird oder in Aussicht steht.

Ein vorzeitiger Rentenbeginn bedeutet für die Betroffenen, dass sie für jeden Monat vor dem regulären Renteneintrittsalter einen Abschlag auf ihre

Rente in Höhe von 0,3 Prozent in Kauf nehmen müssen. Sie müssen also dauerhaft - bis an ihr Lebensende - mit einer reduzierten Rentenleistung auskommen. Bei einem regulären Renteneintrittsalter von 67 Jahren (ab 2031 voll in Kraft) können sich die Abschläge auf bis zu 14,4 Prozent summieren (maximale Abschläge aktuell: 9 Prozent).

### Bewertung

Die Änderung der Unbilligkeitsverordnung soll verhindern, dass SGB II-Leistungsberechtigte durch Abschläge wegen vorzeitigem Rentenbeginns dauerhaft auf Leistungen der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angewiesen sind. Zudem soll vermieden werden, dass Betroffene vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze zwischenzeitlich auf die Leistungen der Sozialhilfe verwiesen werden.

Gegenüber dem Status quo ist die Änderung positiv zu bewerten, da sie Zwangsverrentungen für eine Vielzahl von Fällen verhindert. Zu fordern ist aber unverändert die grundsätzliche Abschaffung der Zwangsverrentung. Am 14. September 2016 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in einer Presseerklärung verkündet, dass die Zwangsverrentung durch Verordnung abgeschafft sei. Da tatsächlich lediglich die Anwendbarkeit eingeschränkt wurde, ist diese Behauptung schlicht falsch.

Zwangsverrentungen sind grundsätzlich zu kritisieren:

Nach dem Rentenrecht obliegt es den einzelnen Versicherten zu entscheiden, wann sie einen Rentenantrag stellen möchten. Das betrifft insbesondere den - sofern möglich - vorzeitigen Renteneintritt. Mit der Aushebelung dieses Grundsatzes für Hartz IV-Beziehende wird erheblich in die Handlungsfreiheit der Betroffenen eingegriffen.

Gleichzeitig bleibt es bei massiven Abschlägen für diejenigen SGB II-Leistungsberechtigten, die

auch weiterhin von den Ausnahmen der Unbilligkeitsverordnung nicht erfasst werden. Sie müssen bis an ihr Lebensende mit zum Teil spürbar reduzierten Rentenleistungen leben.

Schließlich ist auch der bürokratische Aufwand unverhältnismäßig. Für alle SGB II-Leistungsberechtigten ab dem 63. Lebensjahr wird jeweils zu prüfen sein, ob sie die Voraussetzungen für eine vorzeitige Rente erfüllen, ob sie zur Antragstellung bei der Rentenversicherung aufgefordert werden können und ob sie ggf. unter den Schutz der sogenannten Unbilligkeitsverordnung fallen. Auch aus diesen Gründen ist die Zwangsverrentung grundsätzlich abzuschaffen.

### ■ [Verordnung zur Bestimmung der Rentenwerte in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Alterssicherung der Landwirte zum 1. Juli 2016 \(Rentenwertbestimmungsverordnung 2016 - RWBestV 2016\)](#)

#### Inhalt

Der Wert eines Entgeltpunktes, aus dem sich der individuelle Rentenanspruch ableitet, wurde ab Juli 2016 auf 30,45 Euro (bisher: 29,21 Euro) in den alten Bundesländern und 28,66 EUR (bisher: 27,05 Euro) in den neuen Bundesländern angehoben. Die Renten steigen damit um 4,25 bzw. 5,95 Prozent.

#### Hintergrund

Der individuelle Rentenanspruch ergibt sich aus der Multiplikation verschiedener Werte. Wichtigste Faktoren sind die persönlich erworbenen Entgeltpunkte und der Rentenwert.

Einen Entgeltpunkt erhält, wer ein Jahr lang Lohn oder Gehalt in Höhe des Durchschnittseinkommens aller Versicherten erhalten und die entsprechenden Beiträge abgeführt hat. Bei höherem Verdienst werden mehr Entgeltpunkte erworben.

Gleiches gilt umgekehrt, wenn das Einkommen unterdurchschnittlich war. Die individuelle Rentenhöhe hängt also zum einen davon ab, wie viele Entgeltpunkte insgesamt erarbeitet wurden.

Der konkrete Geldbetrag, mit dem ein Entgeltpunkt in der Rente berücksichtigt wird, wird im Rentenwert definiert. Er wird nach einer komplexen Formel jährlich neu berechnet und zum 1. Juli mit der Rentenwertbestimmungsverordnung festgelegt. Zentrale Faktoren sind die Durchschnittsbruttolöhne und -gehälter der Versicherten und der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung. Die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts ist entscheidend für die jährliche Anpassung der Renten.

### Bewertung

Mit der Rentenanpassung 2016 wurde die größte Rentenerhöhung des letzten Jahrzehntes vorgenommen. Darin spiegelt sich insbesondere die von 2014 bis 2015 sehr positive Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter. Zwei spezifische Entwicklungen tragen dazu in besonderem Maß bei: Vor allem in den neuen Bundesländern zeigt der im Jahr 2015 eingeführte gesetzliche Mindestlohn positive Wirkungen. Etwa 1,1 Mio. Jobs oder 22 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse profitieren davon. Dies erklärt auch zum Teil die verhältnismäßig höhere Anhebung beim Rentenwert Ost. Zudem wirkt sich ein statistischer Sondereffekt mit ca. einem Prozentpunkt rentenerhöhend aus.<sup>10</sup> In der Summe ist der Entgeltfaktor mit 3,78 Prozentpunkten (West) bzw. 5,48 Prozentpunkten (Ost) für die vergleichsweise hohe Anpassung 2016 verantwortlich. Bescheiden rentensteigernde Effekte wurden daneben auch durch die Entwicklung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung und des Nachhaltigkeitsfaktors erzielt. Gesamtergebnis ist eine Erhöhung der Renten, die die positive Lohn-(und Beschäftigungs-)entwicklung abbildet.

In den Vorjahren war die Einkommensentwicklung der Rentnerinnen und Rentner weitgehend von der Lohnentwicklung abgekoppelt. In den Jahren von 2004 bis 2006 sowie 2010 fanden Renten-Nullrunden statt, 2007, 2008 und 2012 lagen die Rentenanpassungen unterhalb der Preissteigerungsrate. 2009 erfolgte zwar eine spürbare Anhebung der Renten, sie lag jedoch nur in den neuen Ländern über der Preissteigerung von 2,6 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Grundsätzlich ist die Rentenformel so konstruiert, dass die Rentenanpassungen perspektivisch hinter der Lohnentwicklung zurückbleiben. Das Jahr 2016 ist in diesem Zusammenhang eine positive Ausnahme.

Zu kritisieren bleibt auch weiterhin, dass gesamtgesellschaftlich wirksame Leistungen der Rentenversicherung (wie die 2014 zu Recht beschlossene bessere Berücksichtigung von Erziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder) nicht systemgerecht aus Steuern, sondern aus Beiträgen der Versicherten finanziert werden. Der Gesetzgeber verlagert systematisch die Finanzierungsaufgaben der öffentlichen Haushalte auf die Beitragszahler der Gesetzlichen Rentenversicherung. Weiteres Beispiel dafür ist die Kürzung des Zuschusses zur Gesetzlichen Rentenversicherung, mit der von 2013 bis 2016 3,5 Mrd. Euro eingespart wurden. Auch die Streichung der Rentenversicherungsbeiträge für Bezieherinnen und Bezieher von ALG II, die Einnahmeverluste von 1,8 Mrd. Euro in der Rentenversicherung und entsprechende Einsparungen in den öffentlichen Haushalten bewirkten, folgt diesem Prinzip.

## 4.6 Förderung des bürgerschaftlichen Engagements

### ■ Sonderprogramm Bundesfreiwilligendienst (BFD) mit Flüchtlingsbezug

Mit Artikel 5 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes wurde der Bundesfreiwilligendienst (BFD) um einen Einsatzbereich mit Flüchtlingsbezug erweitert. Teilnehmen können sowohl Freiwillige deutscher Herkunft, die sich in der Flüchtlingshilfe, als auch Geflüchtete, die sich grundsätzlich engagieren möchten.

### ■ Sonderprogramm Bundesfreiwilligendienst (BFD) mit Flüchtlingsbezug

#### Inhalt

Mit Artikel 5 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes wurde das Spektrum der Bundesfreiwilligendienste zum 20. Oktober 2015 um einen Dienst mit Flüchtlingsbezug ergänzt. (Vgl. § 18 Bundesfreiwilligendienstgesetz - BFDG) Das daran anknüpfende, vom BMFSFJ unterhaltene Sonderprogramm „Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug“ ging am 1. Januar 2016 an den Start und wird zum 31. Dezember 2018 auslaufen. Es ermöglicht pro Jahr bis zu 10.000 zusätzliche BFD-Plätze sowohl für Freiwillige, die in der Flüchtlingshilfe arbeiten möchten, als auch für Menschen mit Fluchthintergrund, die einen Freiwilligendienst absolvieren möchten. Dafür hat der Bund im Jahr 2016 zunächst 50 Mio. Euro zusätzlich im Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt.

Ein Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug muss entweder einen Bezug zur Unterstützung von Asylberechtigten, Personen mit internationalem Schutz<sup>11</sup> oder Asylbewerbern erkennen lassen oder andererseits von einem Asylberechtigten, einer Person mit internationalem Schutz oder einem Asylbewerber mit Bleibeperspektive absolviert werden. Nicht berechtigt sind Asylsuchende mit sogenanntem Ankunftsbescheid, abgelehnte Asylbewerber mit dem Status der Dul-

dung und Asylbewerber, die aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a des Asylgesetzes stammen. Weitere Voraussetzung ist, dass Menschen im laufenden Asylverfahren seit mindestens drei bis sechs Monaten (Regelung je nach Bundesland) in Deutschland sind und eine Beschäftigungserlaubnis der Ausländerbehörde vorliegt. Einer Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit bedarf es nicht.

Für den Freiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug gibt es im Vergleich zum regulären BFD einige Sonderregelungen: Zum einen muss die pädagogische Begleitung speziell gestaltet sein. Gleichzeitig wird bestimmt, dass die Einsatzorte grundsätzlich gewechselt werden und auch unter 27-Jährige ihren Dienst in Teilzeit absolvieren können.

#### Hintergrund

Der Bundesfreiwilligendienst ist eine besondere Form des Engagements, die gleichzeitig der persönlichen Bildung dient. Das strukturierte Angebot ermöglicht es Menschen aller Altersgruppen, sich in verschiedensten gemeinnützigen Bereichen, insbesondere aber in der sozialen Arbeit zu engagieren. Geleistet werden müssen mindestens 20 Wochenstunden. Die Betätigung ist sowohl praktisch als auch gemeinwohlorientiert und arbeitsmarktneutral. Persönlichkeitsentwicklung, Berufsorientierung und Kompetenzerwerb

werden in Orientierung an ergebnisoffenen Bildungskonzepten gefördert und kontinuierlich reflektiert.

Mit dem Sonderprogramm wird die Möglichkeit geschaffen, die große Bereitschaft zum Engagement für Flüchtlinge strukturiert und mit einem hohen Grad an hauptamtlicher Begleitung zu flankieren, um Überforderungssituationen zu vermeiden bzw. Frustrationen im Rahmen unkoordinierter Hilfen entgegenzuwirken. Menschen mit Fluchterfahrungen können das Angebot nutzen, um nach Monaten des Ausnahmezustandes Normalität und Sinnstiftung zu erleben, erste Erfahrungen über den Arbeitsalltag in Deutschland zu sammeln, den Spracherwerb voranzubringen, soziale Kontakte außerhalb der Gruppe der Geflüchteten zu knüpfen und vorhandene Kompetenzen zu überprüfen und auszubauen oder neue

zu erwerben. Es können damit Grundlagen für die Aufnahme einer ersten Erwerbsarbeit bzw. der Zugang zu Ausbildung geschaffen werden.

#### Bewertung

2016 haben insgesamt etwa 6.500 Freiwillige am Sonderprogramm partizipiert, davon etwa 2.500 Menschen mit Fluchthintergrund und darunter vor allem jüngere Männer. Unter dem Aspekt der sozialen Kohäsion ist das Programm grundsätzlich zu begrüßen. Durch die starke Zielgruppeneinschränkung in den gesetzlichen Vorgaben kommt das Angebot allerdings weniger Menschen zu Gute als grundsätzlich möglich wäre. Dies zumal gerade Menschen mit hoher Zukunftsunsicherheit (Asylsuchende, Geduldete) und geringer Aussicht auf Erwerbsarbeit unbedingt Alltagsstruktur und sinnstiftende Angebote bräuchten. Dies könnte ein Freiwilligendienst zumindest zeitweise leisten.

## 4.4 Migration und Asyl

### ■ *Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren*

Das Gesetz führt beschleunigte Asylverfahren für Anträge mit geringen Erfolgsaussichten ein, erweitert die Möglichkeiten zur Durchsetzung einer Wohnsitzauflage (Residenzpflicht) und beseitigt bestimmte Abschiebehindernisse.

### ■ *Integrationsgesetz*

Das Integrationsgesetz soll unter anderem den Zugang zu Sprachförderung, Ausbildung und Ein-Euro-Jobs erleichtern. Die Anwartsfrist für die Niederlassungserlaubnis wird von drei auf fünf Jahre verlängert.

### ■ *Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren*

#### Inhalt

Das als „Asylpaket II“ bekannt gewordene Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren wur-

de am 11. März 2016 verabschiedet und trat bereits am 17. März 2016 in Kraft.

Mit neuen Bestimmungen sowohl im Asyl- als auch im Aufenthaltsgesetz werden Instrumente geschaffen, die Asylverfahren für bestimmte Per-

sonengruppen erheblich zu beschleunigen. Davon betroffen sind unter anderem

- Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten,
- Asylsuchende, die „offensichtlich“ über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht haben oder
- Asylsuchende, die einen Asylfolgeantrag stellen.

Im beschleunigten Verfahren muss das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge innerhalb einer Woche über den Asylantrag entscheiden, die Asylsuchenden müssen währenddessen in besonderen Aufnahmeeinrichtungen leben. Diese Verpflichtung bleibt im Fall bestimmter Entscheidungen (etwa bei Ablehnung des Antrags als „offensichtlich unbegründet“) auch nach Ende des Verfahrens erhalten. Besondere Regelungen zum einstweiligen Rechtsschutz oder zum Zugang zu Rechtsberatung gibt es - anders als bei vergleichbaren Regelungen wie etwa dem Flughafenverfahren - nicht. Für die Dauer der Unterbringung in diesen besonderen Einrichtungen gelten ein Arbeits- und Ausbildungsverbot sowie die sogenannte Residenzpflicht, wonach der zugewiesene Aufenthaltsbezirk nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde verlassen werden darf. Bei einem Verstoß gegen die Residenzpflicht wird unterstellt, dass der Asylantrag zurück genommen wird. Das Gleiche gilt für den Fall, dass Asylsuchende sich nicht rechtzeitig bei der zuständigen Aufnahmeeinrichtung oder Außenstelle des Bundesamtes melden.

Im Aufenthaltsgesetz werden die an gesundheitliche Gefahren geknüpften Abschiebungsverbote neu geregelt. Danach kann nur noch bei lebensbedrohlichen oder schwerwiegenden Erkrankungen, die sich durch die Abschiebung wesentlich verschlechtern würden, ein Abschiebungsverbot ausgesprochen werden. Es ist dabei nicht erforderlich, dass die medizinische Versorgung im Zielstaat mit der Versorgung in der Bun-

desrepublik Deutschland gleichwertig ist. Eine ausreichende medizinische Versorgung soll in der Regel auch dann vorliegen, wenn sie nur in einem Teil des Zielstaats gewährleistet wird. Medizinische Gründe, die eine Abschiebung „beeinträchtigen“ können, müssen durch eine „qualifizierte ärztliche Bescheinigung“ unverzüglich glaubhaft gemacht werden.

Der Familiennachzug zu subsidiär Geschützten wird für zwei Jahre - und damit bis zum 16. März 2018 - vollständig ausgesetzt. Durch eine Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes werden die Regelsätze des Bargeldbedarfs für Asylsuchende (also des Betrags, der nicht durch Sachleistungen abgedeckt wird) um 10 Euro abgesenkt.

#### Hintergrund

Die Zahl der neu einreisenden Schutzsuchenden ging im Jahr 2016 vergleichsweise massiv zurück. Nach Angaben des Bundesministeriums des Innern hat sich die Anzahl der Flüchtlinge und Asylsuchenden von 2015 auf 2016 von geschätzten 890.000 auf geschätzte 280.000 reduziert. Aufgrund von Rückständen aus dem Vorjahr wurden 2016 trotzdem über 740.000 formale Asylanträge gestellt. Knapp 700.000 Asylanträge wurden entschieden, so dass sich die Zahl der anhängigen Verfahren deutlich reduzierte. Die bereinigte Schutzquote, also der Anteil derer, über deren Asylantrag positiv entschieden wurde, lag im Jahr 2016 bei 71,4 Prozent und damit auf einem historischen Höchststand. Trotz der neuen Abschiebemöglichkeiten hat sich die Zahl der ausreisepflichtigen Menschen von Dezember 2015 zu Dezember 2016 um lediglich 3.000 Personen auf 207.000 erhöht (davon ca. 150.000 Menschen mit einer Duldung). Nur knapp die Hälfte davon waren abgelehnte Asylsuchende.

#### Bewertung

Obwohl die Schutzquote und somit der nachweisliche Schutzbedarf der Asylsuchenden im Jahr 2016 weiter gestiegen ist, setzt die Bundesregie-

zung mit diesem Gesetz ein weiteres Mal auf das politische Signal der Abschreckung. Die Möglichkeit zur Schaffung besonderer Aufnahmeeinrichtungen schließt bestimmte Personengruppen - bisher vor allem Migrantinnen und Migranten aus den Westbalkanländern - langfristig von gesellschaftlicher Teilhabe, Bildung und Arbeit aus und isoliert sie von der Mehrheitsgesellschaft. Da über den Schutzbedarf erst im Rahmen des Asylverfahrens entschieden wird, eine gelingende Integration jedoch so früh wie möglich beginnen muss, ist zu fordern, dass der Zugang zu Sprache, Bildung, Arbeit und sonstigen Integrationsangeboten unabhängig von Nationalität und Bleibeperspektive allen Asylsuchenden von Anfang offen stehen.

Die Familienzusammenführung ist eine wesentliche Voraussetzung der Integration. Menschen, die in ständiger Sorge um das Schicksal ihrer Familienangehörigen sind, können sich nicht auf eine neue Sprache, ein neues Land oder eine neue Tätigkeit konzentrieren. Von der Trennung betroffene Menschen leben in einem Dauerzustand psychischer und emotionaler Anspannung, die auch negative gesundheitliche Folgen hat. Schon die Dauer des regulären Verfahrens zur Familienzusammenführung beträgt zwischen einem und zwei Jahren. In Kombination mit der zweijährigen Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Geschützte addieren sich die Wartezeiten auf bis zu vier Jahre. Ehe und Familie stehen gemäß Art. 6 des Grundgesetzes und Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention unter besonderem Schutz. Einschränkungen sind nur zulässig, wenn sie verhältnismäßig sind. Dies ist bei der vorliegenden Regelung nicht der Fall.

Die im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes vorgenommene Kürzung der Regelsätze des Bargeldbedarfs führt zu einer noch stärkeren Ungleichbehandlung der von diesem Gesetz Betroffenen. Die Ausgangsthese, dass es sich dabei überwiegend um Menschen handele, die nicht dauerhaft in Deutschland leben, kann im Hinblick

auf die Schutzquote ebenso wenig überzeugen wie der Hinweis auf den fehlenden Bedarf an Ausgaben im Bereich Bildung und Sport. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Urteil vom 18. Juli 2012 explizit festgestellt, dass die Menschenwürde nicht migrationspolitisch zu relativieren sei und das menschenwürdige Existenzminimum auch Leistungen des sozio-ökonomischen Bedarfs umfasse.<sup>12</sup> Die aktuelle Kürzung stellt einen weiteren Versuch dar, diese Rechtsprechung zu unterlaufen.

## ■ Integrationsgesetz

### Inhalt

Am 06. August 2016 sind das neue Integrationsgesetz sowie eine am 31. Juli 2016 verabschiedete ergänzende Verordnung in Kraft getreten. Danach haben Asylsuchende, „bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist“, nunmehr Zugang zu Maßnahmen der regulären Ausbildungsförderung nach SGB III. Sie können entsprechend ab dem vierten Monat ihres Aufenthalts mit berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen, ausbildungsbegleitenden Hilfen oder in Form assistierter Ausbildung gefördert werden. Nach 15 Monaten können sie dann auch Berufsausbildungsbeihilfe und Ausbildungsgeld beantragen.

Auch geduldeten Menschen werden Leistungen der Ausbildungsförderung eingeräumt, allerdings mit wesentlich längeren Wartezeiten. Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten sind ausgeschlossen. Für die Dauer einer schulischen oder beruflich qualifizierten Ausbildung ermöglicht das Ausländergesetz die Erteilung einer Duldung, wenn „konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung nicht bevorstehen“<sup>13</sup>. Nach Abschluss der Ausbildung und zur Aufnahme einer ihr entsprechenden Beschäftigung besteht anschließend Anspruch auf eine zweijährige Aufenthaltserlaubnis.

Im Rahmen des Arbeitsmarktprogramms „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ werden aus Bundesmitteln jährlich bis zu 100.000 Arbeitsgelegenheiten für Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz finanziert. Die Teilnahme an diesen Maßnahmen ist verpflichtend. Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten sowie ausreisepflichtige und geduldete Personen sind von diesen Maßnahmen ausgeschlossen.

Im Asylbewerberleistungsgesetz werden zahlreiche Sanktionsmöglichkeiten eingeführt: Im Fall des Aufenthalts in Deutschland trotz Schutzgewährung in einem anderen EU-Mitgliedstaat, bei Verstoß gegen Mitwirkungs- oder Teilnahmepflichten an Arbeitsgelegenheiten und Integrationskursen oder bei Verstößen gegen die Wohnsitzzuweisung oder die Aufenthaltsbeschränkung sind Leistungskürzungen möglich.

Im Aufenthaltsgesetz wird eine Wohnsitzzuweisung für anerkannte Flüchtlinge, sonstige Schutzberechtigte und Menschen mit einem humanitären Aufenthaltstitel eingeführt. Diese Personen sind nun kraft Gesetzes verpflichtet, für drei Jahre im Bundesland der Erstzuweisung (im Rahmen des Asylverfahrens oder eines humanitären Aufnahmeprogramms) zu leben. Darüber hinaus kann die zuständige Behörde diese Menschen auch bestimmten Wohnorten zuweisen oder sie von bestimmten Wohnorten ausschließen, wenn dort ein „erhöhtes Segregationsrisiko“ zu befürchten ist. Ausnahmen gelten unter anderem, wenn ein Familienmitglied an einem anderen Ort einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, einer Ausbildung oder einem Studium nachgeht.

Die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis (sogenannte Niederlassungserlaubnis) für anerkannte Flüchtlinge und sonstige Schutzberechtigte wird von der Erfüllung bestimmter Integrationsleistungen (unter anderem hinreichende Sprachkenntnisse, überwiegend selbstständige

Sicherung des Lebensunterhalts, ausreichender Wohnraum) abhängig gemacht. Sie wird in der Regel nicht mehr schon nach drei Jahren (dies ist nur noch in Fällen „herausragender Integration“ möglich), sondern erst nach fünf Jahren ermöglicht.

Die sogenannte Vorrangprüfung, nach der die Bundesagentur für Arbeit bei Asylsuchenden und Geduldeten grundsätzlich prüft, ob bevorrechtigte Personen (deutsche oder ausländische Staatsangehörige mit gesichertem Aufenthaltsstatus) für die Stelle zur Verfügung stehen, wird in den meisten Bezirken der Bundesagentur für drei Jahre ausgesetzt. Personen aus „sicheren Herkunftsstaaten“, die nach September 2015 (erfolglos) einen Asylantrag gestellt haben, unterliegen weiterhin einem Arbeitsverbot.

#### Hintergrund

Die Frage, wann ein „rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt“ zu erwarten, also die viel beschworene „gute Bleibeperspektive“ oder auch Anerkennungsprognose zu bejahen ist, ist nach wie vor gesetzlich nicht geregelt. § 44 des Aufenthaltsgesetzes stellt lediglich fest, dass damit bei Personen aus sicheren Herkunftsstaaten nicht zu rechnen ist. Laut Gesetzesbegründung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz soll es umgekehrt bei Personen aus Ländern mit einer hohen Anerkennungsquote „oder bei denen eine belastbare Prognose für einen erfolgreichen Asylantrag besteht“ der Fall sein.

Eine gute Anerkennungsprognose haben laut den Auslegungshinweisen, die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) am 1. Dezember 2016 erlassen hat, Personen aus Herkunftsländern, aus denen es in der Vergangenheit eine relevante Anzahl von Antragstellern gab und für die die Gesamtschutzquote (also Anerkennungsquote) über 50 Prozent lag. Dies wird aktuell für Asylsuchende aus Syrien, Irak, Iran, Eritrea und Somalia bejaht. Für andere Asylsuchende - wie zum Beispiel Afghanen/-innen, die ab Oktober 2016 (also zum

Zeitpunkt des Erlasses der Auslegungshinweise) eine weit über 50-prozentige Anerkennungsquote aufwies - wurde die gute Bleibeperspektive nicht angenommen.

Bezüglich der Ausbildungsduldung wie auch der Wohnsitzzuweisung sind zwischenzeitlich verschiedene landesspezifische Anwendungshinweise ergangen, die die gesetzlichen Regelungen unterschiedlich restriktiv interpretieren. Bei der Ausbildungsduldung wird vor allem die Frage, wann „konkrete aufenthaltsbeendende Maßnahmen“ bevorstehen, kontrovers diskutiert. In der Praxis führen beide Regelungen zu einem hohen Beratungsbedarf und werfen zahlreiche rechtliche Fragen auf, die bisher noch nicht obergerichtlich geklärt werden konnten.

Mit Stand vom 16. Januar 2017 waren von 100.000 jährlich für Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen zur Verfügung stehenden Plätzen lediglich 18.959 beantragt und 13.000 genehmigt.<sup>14</sup>

### Bewertung

Die politische Entscheidung, nur Asylsuchende mit „guter Bleibeperspektive“ in Integrationsangebote einzubeziehen, hält der Paritätische für grundsätzlich falsch. Diese herkunftsorientierte Unterscheidung diskriminiert viele Betroffene und führt zu massiven Spannungen - auch zwischen den verschiedenen Flüchtlingsgruppen.

Die aufgezwungene Untätigkeit, die für viele Menschen - insbesondere aus den sogenannten sicheren Herkunftsländern - jahrelang anhalten kann, ist psychisch extrem belastend. Gleichzeitig werden viele Asylsuchende von Teilhabeangeboten ausgeschlossen, obwohl sie sich in Zukunft dauerhaft rechtmäßig in Deutschland aufhalten werden. Frühzeitig einsetzende Integrationsangebote sind erfolversprechender als alle später einsetzenden Maßnahmen, da die Motivation für einen Neustart und eine Neuorientierung im ersten Jahr nach der Ankunft erfahrungsgemäß am

größten ist. Aus diesen Gründen müssen alle Asylsuchenden spätestens nach dreimonatigem Asylverfahren Zugang zu allen Integrationsangeboten haben. Zumindest muss sichergestellt werden, dass bestimmte Gruppen von Asylsuchenden nicht länger pauschal von bestimmten Integrationsangeboten ausgeschlossen werden, sondern in jedem Einzelfall eine Prüfung der individuellen Aufenthaltsperspektive erfolgt.<sup>15</sup> Gerade die Aufnahme einer Ausbildung kann schließlich eine individuelle Aufenthaltsperspektive eröffnen.<sup>16</sup>

An der Verfassungsmäßigkeit der im Asylbewerberleistungsgesetz eingeführten Sanktionsmöglichkeiten bestehen massive Bedenken. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in der oben genannten Entscheidung zwar nicht ausdrücklich dazu äußert. Es gibt aber in der Rechtsprechung durchaus Zweifel, ob diese Leistungseinschränkungen auf das unabweisbar Gebotene aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten überhaupt zulässig sind.<sup>17</sup> Zumindest aber wären solche Einschränkungen restriktiv zu handhaben. Die Hinzunahme von acht weiteren Sanktionsmöglichkeiten lässt jedoch den Eindruck entstehen, dass die hier erfolgte Abweichung von der verfassungsrechtlich garantierten Sicherung des Existenzminimums migrationspolitisch motiviert ist.

Die Wohnsitzzuweisungen für anerkannte Schutzberechtigte berücksichtigen weder soziale Bindungen wie Gemeinden, Netzwerke oder die erweiterte Familie, noch nehmen sie hinreichend auf die Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation oder die Unterstützungs- und Beratungsstruktur vor Ort Rücksicht. Sie fördern damit nicht - wie vorgegeben - die Integration, sondern behindern sie. Vor allem verletzen sie das Freizügigkeitsrecht und widersprechen sowohl Art. 26 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) als auch Art. 12 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (UN-Zivilpakt) und Art. 33 der EU Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2011/95/EU). Dadurch, dass die Zustän-

digkeit der Jobcenter an den Ort der Wohnsitzzuweisung gekoppelt ist, wird darüber hinaus der Zugang zu Sozialleistungen erschwert.

Die beschriebenen gesetzgeberischen Maßnahmen schließen eine Vielzahl von Menschen langfristig von gleichberechtigter Partizipation aus. Die auch in 2016 fortgesetzte Strategie, Regelungen für Schutzsuchende mit Sanktions- und Abschreckungsmaßnahmen zu koppeln, wirkt sich negativ auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt aus und gibt der auch in Deutschland wachsenden Anzahl von Populisten neuen Auftrieb. Die soziale Kohäsion wird dadurch erheblich gefährdet.

## 5. Fazit und Schlussbemerkung

In den vergangenen Jahren ist es trotz der hervorragenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu keinem Zeitpunkt gelungen, Armut und Ungleichheit spürbar zu reduzieren. Selbst unter diesen positiven Rahmenbedingungen keine Fortschritte in der Weiterentwicklung der sozialen Kohäsion erzielt zu haben, ist insgesamt ein Rückschritt.

Auch 2016 bemühte sich die Politik nicht darum, Armut konsequent zu bekämpfen und den Aufstieg zu fördern. Stattdessen wurden unkoordiniert und ungezielt abermals die besonders durchsetzungsfähigen Interessen von einkommensstarken Gruppen gefördert. Insbesondere die Rentenversicherung wurde mit versicherungsfremden, vorwiegend von den Beitragszahlern finanzierten Leistungen zusätzlich belastet. Mit der fortgesetzten Beitragsreduzierung wurde die Chance vertan, Rücklagen für konjunkturelle Krisenphasen aufzubauen. Diese Politik ist weder sozial noch nachhaltig, sie ist kurzfristig. Wenn sich die gute wirtschaftliche Lage eintrübt, werden dem Staat die Mittel fehlen, um die in Krisensituationen notwendigen Mehrausgaben und Investitionen zu tätigen. Für solche Zeiten sind aufgrund der knappen Rücklagen im Gegenteil deutliche Beitragssteigerungen oder Leistungskürzungen programmiert.

Gerade Menschen, die selbst von Armut oder sozialem Abstieg betroffen sind, zweifeln daran, dass ihre Interessen noch angemessen berücksichtigt werden. Die eingangs zitierten Forschungen für den Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung bestätigen, dass diese Zweifel oft genug begründet sind. Das hat insbesondere in Jahren, die gemeinhin als Wahljahre apostrophiert werden, Bedeutung. Wie entsprechende Erhebungen von Infratest dimap<sup>1</sup> zeigen, werden die größten

Herausforderungen für das politische Handeln von der Bevölkerung aller drei Bundesländer, in denen 2017 bislang Landtagswahlen stattgefunden haben, identisch gewichtet. Sowohl in NRW und dem Saarland als auch in Schleswig-Holstein rangiert „Soziale Gerechtigkeit“ auf dem ersten Platz, überall gefolgt von „Wirtschaft und Arbeit“ und „Schule und Bildung“. Alle anderen Politikbereiche, wie Innere Sicherheit, Verkehrspolitik, Flüchtlingspolitik und Zuwanderung, stehen deutlich dahinter. Das zeigt: Die Bevölkerung hat ein feines Gespür für die wirklichen Zukunftsfragen in unserem Land.

### 5.1 Agenda des Sozialen

Es ist daher überfällig, wieder konsequent zu einer Politik zurückzufinden, die soziale Sicherheit wiederherstellt, Armut bekämpft und Aufstiegsmöglichkeiten schafft. Deutschland braucht eine umfassende sozialstaatliche Agenda, die so breit angelegt sein muss, wie die sozialen Verwerfungen und die unterschiedlichen Lebens- und Problemlagen der Menschen in diesem Land es erfordern. Die Menschen müssen wieder das Gefühl bekommen, gegen die großen Risiken von Krankheit, Pflegebedürftigkeit, dauerhafter Arbeitsunfähigkeit oder im Alter abgesichert und vor Armut geschützt zu sein. Sie müssen die Gewissheit haben, dass kein Kind in unserem Bildungs- und Jugendhilfesystem zurückgelassen wird und auch all diejenigen selbstverständlich mitgenommen werden, für die es besonderer Anstrengungen der Inklusion bedarf, von Menschen mit einer Behinderung oder chronisch kranken Menschen über pflegebedürftige Menschen bis hin zu zugewanderten oder geflüchteten Menschen oder solchen mit nur sehr unzureichenden Kenntnissen der deutschen Sprache.

Wir brauchen eine Agenda des Sozialen. Wichtige Bestandteile eines solchen Masterplans wären:

- Die gesetzliche Rentenversicherung muss für alle, die über Jahrzehnte gearbeitet und Beiträge eingezahlt haben, wieder zu einem Garanten für ein auskömmliches Einkommen im Alter und einen Lebensabend ohne gravierende finanzielle Probleme werden. Das Rentenniveau ist dazu wieder auf 53 Prozent anzuheben. Bei allen langjährigen Versicherten ist dafür Sorge zu tragen, dass die Rentenhöhe in der Regel vor dem Gang zum Sozialamt bewahrt.
- In der Gesundheitspolitik ist die faktische Zweiklassenmedizin zu beenden und mit einer Bürgerversicherung dafür Sorge zu tragen, dass alle die gesundheitliche Versorgung erhalten, die sie benötigen und die zur Verfügung gestellt werden kann. Die wichtige Prävention in den Lebenswelten muss in koordiniertem Miteinander der Akteure und insbesondere in partnerschaftlicher Kooperation mit der Zivilgesellschaft geleistet werden.
- Die Arbeitslosenversicherung muss bei Arbeitslosigkeit wieder ihre Schutzfunktion erfüllen. Arbeitslosengeld I muss wieder zu einer relevanten Sozialleistung werden, die im Fall der Arbeitslosigkeit im Regelfall auch tatsächlich greift. Dazu sind die Hürden zu ihrer Inanspruchnahme zu senken und ist die Bezugsdauer auszuweiten. Mit einem Mindestarbeitslosengeld ist dafür Sorge zu tragen, dass vollzeittätige Versicherte aus dem Niedriglohnsektor trotz ihres Arbeitslosengeldes nicht in Hartz IV fallen.
- Das Leistungsniveau ist sowohl bei Hartz IV als auch bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung so anzuheben, dass Einkommensarmut ausgeschlossen ist. Hierzu sind die Regelsätze bedarfsorientiert anzupassen und die Unterkunftskosten inklusive Energiekosten in voller Höhe zu übernehmen. Bei der Grundsicherung im Alter sind angemessene Einkommensfreibeträge auf jegliche Formen der Altersvorsorge, vor allem aber auf Renten der gesetzlichen Rentenversicherung einzuführen.
- Mit einem sozialen Arbeitsmarkt ist dafür zu sorgen, dass die große Zahl der Langzeitarbeitslosen wieder die Möglichkeit erhält, sich über eigene Arbeit ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Hierzu sind öffentlich geförderte Arbeitsplätze vorzuhalten, zu guten Arbeitsbedingungen und, wo nötig, flankiert von sozialer Hilfestellung.
- Insbesondere für Kinder aus benachteiligten Familien, hierunter viele Alleinerziehende, ist mit einer Bildungsoffensive sicherzustellen, dass Nachteile ausgeglichen werden und alle die gleichen Möglichkeiten der Teilhabe und persönlichen Entfaltung innerhalb und außerhalb unseres Bildungssystems erhalten. Das sogenannte Bildungs- und Teilhabepaket als besonderer Bestandteil von Hartz IV ist in entsprechende schulische und außerschulische Angebote der Jugendhilfe zu überführen. Vorschulbereich und Schulen sind in ihren Ressourcen und in ihren Möglichkeiten der Personalvergütung so auszustatten, dass sie überall ihrem Bildungs- und Erziehungsauftrag gerecht werden können.
- Bei allen Maßnahmen zur Gewährung sozialer Sicherheit und zur Förderung sozialer Mobilität ist den besonderen Schwierigkeiten und Bedürfnissen von Menschen mit Behinderung Rechnung zu tragen. Bei der Frage der Vereinbarkeit von individuellen Behinderungen und gesundheitlichen Einschränkungen einerseits und den Anforderungen des Bildungssystems und der Arbeitswelt andererseits ist dem Gedanken der Inklusion ohne Abstriche Rechnung

zu tragen. Die Tatsache, behindert zu sein, darf nicht quasi schicksalhaft mit der Abhängigkeit von Fürsorgeleistungen und dem Fall in die Einkommensarmut einhergehen.

- Deutschland hat sich endlich mit allen Konsequenzen der Tatsache zu stellen, dass es seit langer Zeit schon ein Einwanderungsland ist. Deutschland hat sich vor allem auch ohne Wenn und Aber der Tatsache zu stellen, dass Hunderttausende von geflüchteten Menschen, die zu uns gekommen sind, zu integrieren sind, und dass Abschiebungen nur dann erfolgen dürfen, wenn sie nicht den Geboten der Menschlichkeit widersprechen. Halbheiten in der Integrationspolitik führen nicht weiter. Integrationsförderung bedeutet vor allem (massive) Hilfen bei der Überwindung von Sprachbarrieren, Öffnung von Arbeitsmärkten und Qualifizierungsangeboten sowie Unterstützung durch spezielle sozialarbeiterische und Bildungsangebote.
- Deutschland muss alles tun, um den mit der demographischen Entwicklung einhergehenden Herausforderungen in der Pflege gewachsen zu sein. Die Qualität von Pflege wird immer an der Zeit bemessen sein, die wir einem pflegebedürftigen Menschen zukommen lassen, und diese Zeit hängt immer von Personalschlüsseln und betriebswirtschaftlichen Spielräumen ab. Eine zukunftsweisende Reform des Pflegeberufs ist daher ebenso überfällig wie die angemessene Bezahlung des Personals und Refinanzierungsbedingungen, die eine bedarfsgerechte Personalausstattung erst ermöglichen.
- Die Verknappung bezahlbaren Wohnraums ist mittlerweile zu einem gravierenden sozialen Problem angewachsen. Der Staat hat auf diesem Feld wieder seiner Verantwortung nachzukommen. Der soziale Wohnungsbau muss spürbar wiederbelebt werden. Die gewinngetriebenen Spekulationsmöglichkeiten mit Wohnungen

sind ebenso spürbar zu begrenzen. Stattdessen sind Möglichkeiten des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu fördern. Ziel muss die Schaffung und der Erhalt preisgünstigen Wohnraums in erheblicher Größenordnung und die Beendigung von Gentrifizierungsprozessen sein.

- Über die aktuellen Beschlüsse zum Bund-Länder-Finanzausgleich hinaus ist dafür Sorge zu tragen, dass der Abbau kommunaler Infrastruktur in verschiedenen strukturell besonders benachteiligten Regionen Deutschlands beendet wird und die Kommunen ihre Handlungsfähigkeit wieder zurückgewinnen. Die Infrastruktur, die Kommunen und Vereine vor Ort im Sozialen, in der Bildung, der Kultur und im Breitensport vorhalten, sind eine unabdingbare Voraussetzung für überall in Deutschland gleichwertige Lebensverhältnisse, für lebenswerte Regionen und für eine effektive Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung.

## 5.2 Umverteilen tut not: Für eine gerechte und solidarische Steuerpolitik

Dies alles kostet und braucht zusätzliche öffentliche Einnahmen. Zu behaupten, eine inklusive Gesellschaft ohne solche Mehreinnahmen schaffen zu können, wäre unredlich. Voraussetzung all dessen ist daher eine Umkehr in der Finanz- und Steuerpolitik. Die inklusive Gesellschaft kann nur Wirklichkeit werden, wenn wir zurückfinden zu einer gerechten und solidarischen Steuerpolitik, die sich zur Notwendigkeit der Umverteilung bekennt und in der stärkere Schultern im Interesse des Gemeinwohls auch wieder stärkere Lasten übernehmen.

Der Paritätische fordert daher:

- Die Vermögensteuer zu reaktivieren und neu aufzusetzen. Angesichts der extremen Vermögensspreizung in Deutschland ist dies nicht nur ein Gebot der Gerechtigkeit, sondern auch der Vernunft. Studien haben dabei zu genüge dargelegt, wie dies ohne gesamtwirtschaftliche Schäden vollziehbar ist.
- Die Erbschaftsteuer ist so auszugestalten, dass sie bei rund 300 Milliarden Euro, die in diesem Jahrzehnt alljährlich vererbt werden, auch tatsächlich zu nennenswerten Steuereinnahmen führt. Mit angemessenen Freibeträgen kann weiterhin sichergestellt werden, dass Erben nicht zur Belastung wird und tatsächlich nur große Erbschaften herangezogen werden. Zur Frage, wie dies geschehen kann, ohne vererbte Betriebe in wirtschaftlich existentielle Schwierigkeiten zu bringen, liegen genügend Vorschläge auf dem Tisch.
- Die Kapitalertragssteuer ist abzuschaffen. Angesichts der einschlägigen multinationalen Steuerabkommen gibt es für sie keinen Anlass mehr. Kapitalerträge sind wie andere Einkommen auch zu versteuern.
- Es ist ein Gebot der Solidarität, die Spitzensätze in der Einkommensteuer deutlich anzuheben. Bedenken der Überforderung mittlerer Einkommensgruppen kann durch eine Neujustierung, ab wann der Spitzensteuersatz greifen und wie die Progression ausgestaltet werden soll, Rechnung getragen werden.
- Die im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vereinbarte Finanztransaktionssteuer auf europäischer Ebene ist endlich kraftvoll umzusetzen. Im Zweifelsfall ist über Alternativen nachzudenken.



## 6. Anmerkungen

### 6.1 Anmerkungen Kapitel 1: Einleitung

1. Müller-Armack, Alfred (1976): Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. 2. Auflage. Bern, Stuttgart, S. 245.
2. Neckel, Sighard (2016): Die neuen Oligarchien - Vorboten der Reifeudalisierung. In: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Heft 6/2016, S. 20 ff.
3. Nachtwey, Oliver (2016): Die Abstiegs-gesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne. Berlin, S. 161.
4. Ebd., S. 161.
5. Europäische Kommission (Hg.) (2017): Länderbericht Deutschland mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte. Brüssel, S. 4.
6. Vgl. Europäische Zentralbank (2016), zit. n. Europäische Kommission (2017), S. 7.
7. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hg.) (2017): Lebenslagen in Deutschland. Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin, S. 53.
8. Albig, Hanno u.a. (2017): Wie steigende Einkommensarmut das Wirtschaftswachstum in Deutschland beeinflusst, in: DIW Wochenbericht Nr. 10/2017. Berlin, S. 161.
9. Fratzscher, Marcel (2016): Verteilungskampf. Warum Deutschland immer ungleicher wird. München, S. 9.
10. Götte, Sebastian (2015): Wahrnehmung von Armut und Reichtum in Deutschland. Weimar, S. 27.
11. BMAS (Hg.) (2015): Forschungsprojekt Aktuelle Entwicklungen der Sozialen Mobilität und der Dynamik von Armutsrisiken in Deutschland. Abschlussbericht. Berlin, S. 37.
12. Ebd., S. 35.
13. BMAS (Hg.) (2016): Forschungsprojekt Systematisch verzerrte Entscheidungen? Die Responsivität der Deutschen Politik von 1998 bis 2015. Berlin, S. 170.
14. Ebd., S. 172.
15. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hg.) (2014): Mehr Vertrauen in Marktprozesse. Wiesbaden, S. 379. Die Angaben beziehen sich auf den Zeitraum 2008 - 2011 und dabei auf den Indikator der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen.

16. Ebd., S. 379.
17. Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) (Hg.) (2015): Aktuelle Entwicklungen der Sozialen Mobilität und der Dynamik von Armutsrisiken in Deutschland. Tübingen, S. 4.
18. Ebd., S. 246.
19. Groos, Thomas/Jehles, Nora 2015: Der Einfluss von Armut auf die Entwicklung von Kindern. Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung. Gütersloh.
20. Weiterführend mit ergänzenden Daten vgl. Lampert, Thomas/Rosenbrock, Rolf (2017): Armut und Gesundheit, in: Menschenwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017. Berlin.
21. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014): Bildungsbericht 2014. Bielefeld, S. 8.
22. Ebd., S. 8.
23. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012): Bildung in Deutschland. Bielefeld, S. 122.
24. Vgl. Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland. 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt durch das HIS-Institut für Hochschulforschung. Bonn und Berlin, 2013.
25. Bildungsbericht 2014, S. 124.
26. Dingeldey, Irene (2015). Bilanz und Perspektive des aktivierenden Wohlfahrtsstaates. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Heft 10/2015 vom 2. März 2015, S.38.
27. Groh-Samberg, Olaf/Hertel, Florian R. (2015): Ende der Aufstiegsgesellschaft. In: APuZ, Heft 10/2015, S. 27 f.
28. Dörre, Klaus (2015): Unterklassen. Plädoyer für die analytische Verwendung eines zwiespältigen Begriffs. In: APuZ, Heft 10/2015, S. 6.
29. Ebd., S. 7.

## 6.2 Anmerkungen Kapitel 2: Methodische und konzeptionelle Vorbemerkungen

1. Europarat (2010): Die neue Strategie und Aktionsplan des Europarates für soziale Kohäsion. Verabschiedet vom Ministerkomitee des Europarates am 7. Juli 2010, Europarat 2010, S. 2.
2. Ebd., S. 2.
3. Deutscher Bundestag (Hg.) (2013): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität - Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“. Bonn, Mai 2013 (Bundestagsdrucksache 17/13300), S. 231.

4. Richard Hauser 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 der Sicht der Armutsforschung. Vortrag im Rahmen der Tagung „20 Jahre Bundesweite Armutsberichterstattung“ des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes - Gesamtverband in Kooperation mit der Paritätischen Forschungsstelle am 5. November 2009 in Berlin. Manuskript.
5. 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.
6. Vgl. Becker, Irene (2017): Kritik am Konzept relativer Armut – berechtigt oder irreführend? In: WSI-Mitteilungen 2/2017, S. 103.
7. Groh-Samberg, Olaf (2009): Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstruktur. Zur Integration multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektiven. Wiesbaden, S. 124.
8. Kempe, Wolfram/Schneider, Hilmar (2002): Weiterentwicklung des Niedrigeinkommen-Panels (NIEP). Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung. Bonn, S. 24.
9. Zur Kritik vgl. Strengmann-Kuhn, Wolfgang (1999): Armutsanalysen mit dem Mikrozensus? In: Lüttinger, Paul (Hg.): Sozialstrukturanalysen mit dem Mikrozensus. ZUMA-Nachrichten Spezial, Band 6, Mannheim 1999
10. Vgl. Statistisches Bundesamt (2015): Lebensbedingungen, Armutsgefährdung. Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC).
11. Hübinger, Werner (1996): Prekärer Wohlstand. Neue Befunde zu Armut und sozialer Ungleichheit, Freiburg im Breisgau.
12. Rechtsgrundlage ist die Verordnung (EG) Nr. 1177/2003 des Europäischen Parlamentes und des Rates in Verbindung mit dem Bundesstatistikgesetz.
13. European Union Statistics on Income and Living Conditions.
14. In Deutschland werden die Daten unter der Bezeichnung „Leben in Europa“ vom Statistischen Bundesamt erhoben.
15. 1. Finanzielles Problem, die Miete oder Versorgungsleistungen rechtzeitig zu bezahlen; 2. Finanzielles Problem, die Wohnung angemessen heizen zu können; 3. Finanzielles Problem, unerwartete Ausgaben in einer bestimmten Höhe aus eigenen finanziellen Mitteln bestreiten zu können; 4. Finanzielles Problem, jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder eine gleichwertige vegetarische Mahlzeit einnehmen zu können; 5. Finanzielles Problem, jährlich eine Woche Urlaub anders als zu Hause zu verbringen; 6. Fehlen eines PKW im Haushalt aus finanziellen Gründen; 7. Fehlen einer Waschmaschine im Haushalt aus finanziellen Gründen; 8. Fehlen eines Farbfernsehgeräts im Haushalt aus finanziellen Gründen; 9. Fehlen eines Telefons im Haushalt aus finanziellen Gründen.

### 6.3 Anmerkungen Kapitel 3

1. Vgl. Statistisches Bundesamt (2017): Pressemitteilung Nr. 001 vom 02.01.2017.
2. Brücker, Herbert (2015): Mehr Chancen als Risiken durch Zuwanderung. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2015: Aktuelle Berichte Nr. 01/2015. Nürnberg.
3. Fuchs, Johann, u.a. (2017): Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060. Arbeitskräfteangebot sinkt auch bei hoher Zuwanderung. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hg.) (2017): IAB Kurzbericht Nr. 06/2017. Nürnberg.
4. Im Gegensatz zum Durchschnitt, der durch extreme einzelne Werte insgesamt verzerrt werden kann, bezeichnet der Median den „mittleren Wert“, bei dem eine gleiche Anzahl von Werten niedriger oder höher ist.
5. Statistisches Bundesamt (2016): Trend gestoppt: Lohnspreizung nicht weiter gewachsen. Pressemitteilung Nr. 322 vom 14.09.2016.
6. Ebd.
7. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. Minijobs in Deutschland. Drucksache 18/7840 vom 10.03.2016.
8. In Prozent aller zivilen Erwerbspersonen.
9. Bundesagentur für Arbeit (2016): Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung - Jahreszahlen 2015.
10. Die Armutsrisikoquote bezeichnet den Anteil der Personen an der Bevölkerung, die weniger als 60 Prozent des Medians der Äquivalenzeinkommen zur Verfügung haben.
11. BVerfG 1 BvL 10/12 vom 23. Juli 2014, 121.
12. Bundesagentur für Arbeit (2016): Analytikreport der Statistik: Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Bei den Daten der Bundesagentur für Arbeit handelt es sich um endgültige Daten, die nach einer Wartezeit von drei Monaten bestätigt sind. Diese Daten können entsprechend von den Daten des Statistischen Bundesamtes abweichen.
13. Bundesagentur für Arbeit (2016): Analytikreport der Statistik. Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Vgl. Sozialpolitik-aktuell.de 2016: Arbeitslose und nicht Arbeitslose unter den Empfängern der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) 2015.
14. Die Zahlen von 2014 bis 2016 entstammen den revidierten Daten des Statistischen Bundesamtes vom 12. August 2015. Die Zahlen von 2016 beziehen sich auf Ende September 2016.
15. Becker, Irene (2015): Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau. Arbeitspapier 309 der Hans Böckler Stiftung, S. 10.
16. Der Wert für 2016 ist hochgerechnet; der Wert von 2015 wurde entsprechend nachträglich revidiert.

## 6.4 Anmerkungen Kapitel 4

1. Vgl. Öchsner, Thomas (2012): Papier-Wut im Amt: Bundesagentur macht Arbeit. In: Süddeutsche Zeitung vom 14.12.2012 (<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/papier-wut-im-amt-bundesagentur-macht-arbeit-1.1550000>).
2. Bis zu 10 Prozent der Eingliederungsleistungen können lokal nach eigenem Ermessen ausgegeben werden, alle anderen Leistungen sind einheitlich normiert.
3. Die Regelungen werden hier im Zusammenhang mit dem PSG III und dem Regelbedarfsermittlungsgesetz bewertet.
4. Exakt 15,8 Prozent; vgl. BMAS (Hg.) (2016): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen 2016, Bonn, S. 35.
5. Vgl. ebd., S. 39 f.
6. Vgl. Statistisches Bundesamt (2015): Pressemitteilung Nr. 168 vom 11.05.2015 ([https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/05/PD15\\_168\\_122.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/05/PD15_168_122.html))
7. Vgl. Statistisches Bundesamt (2016): Pressemitteilung Nr. 445 vom 12.12.2016 ([https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/12/PD16\\_445\\_221](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/12/PD16_445_221)).
8. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2015): Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Die Arbeitsmarktsituation von schwerbehinderten Menschen, Dezember 2015, S. 18.
9. Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (Hg.) (2015): Arbeit und Inklusion. Jahresbericht 2014/2015 der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, Münster, S. 35.
10. Vgl. für eine detaillierte Aufschlüsselung: Steffen, Johannes (2016): Renten Anpassung 2016. Mindestlohn, Beschäftigungshoch und Statistikeffekt bringen deutliches Plus. (<http://www.portal-sozialpolitik.de/rente/rentenanpassung-2016>)
11. „nach der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9)“, § 18 Abs. 1 BFDG.
12. Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012.
13. § 60a Aufenthaltsgesetz - AufenthG: Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung).
14. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drucksache 18/11039 vom 30.01.2017.

15. So auch Verwaltungsgericht Ansbach, AN 6 K 16.01533, Beschluss vom 16.02.2017.
16. Siehe Sozialgericht Potsdam, S 6AL13/17 ER, Beschluss vom 29.03.2017.
17. Bayerisches Landessozialgericht, Beschluss vom 24. Januar 2013, L 8 AY 4/12 B.

## 6.5 Anmerkungen Kapitel 5

1. Zitiert nach Seibt, Philipp (2017): Drei Lehren für das große Finale. In: Spiegel-Online vom 18.05.2017.
2. Vgl. Bach, Stefan/Beznoska, Martin und Steiner, Viktor (2016): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv. In: DIW Wochenbericht Nr. 51/52.2016, S. 1212.3. Vgl. Hans-Böckler-Stiftung (2017): Steuern niedriger als gedacht. In: Böckler-Impuls 9/2017 vom 24. Mai 2017.
4. Albrecht, Joachim/Fink, Philipp/Tiemann, Heinrich (2016): Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015. Bonn, S. 3

## 7. Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

### 7.1 Tabellen

Tabelle	1	Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohter Bevölkerungsanteil	14
Tabelle	2	Arbeitsvolumen 2011 bis 2016	18
Tabelle	3	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 2010 bis 2016	19
Tabelle	4	Arbeitslosigkeit 2010 bis 2016	21
Tabelle	5	Bezieher von Grundsicherungsleistungen 2010 bis 2015	24
Tabelle	6	Dauer der Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II	25
Tabelle	7	Bezieher von Grundsicherungsleistungen im Alter und bei Erwerbsminderung 2006 bis 2016	26
Tabelle	8	Beziehende von Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz 2010 bis 2015	26
Tabelle	9	Private Schulden 2010 bis 2016	28

### 7.2 Diagramme

Diagramm	1	Entwicklung der Erwerbstätigkeit	16
Diagramm	2	Arbeitsvolumen Erwerbstätiger	17
Diagramm	3	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	19
Diagramm	4	Atypische Beschäftigungsverhältnisse	20
Diagramm	5	Arbeitslosigkeit	21
Diagramm	6	Armutsrisikoquote	23
Diagramm	7	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	26
Diagramm	8	Beziehende von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	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“:  
[www.bundesbank.de/phf](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. 030-2 46 36-0  
Fax 030-2 46 36-110

[www.paritaet.org](http://www.paritaet.org)  
[info@paritaet.org](mailto:info@paritaet.org)

