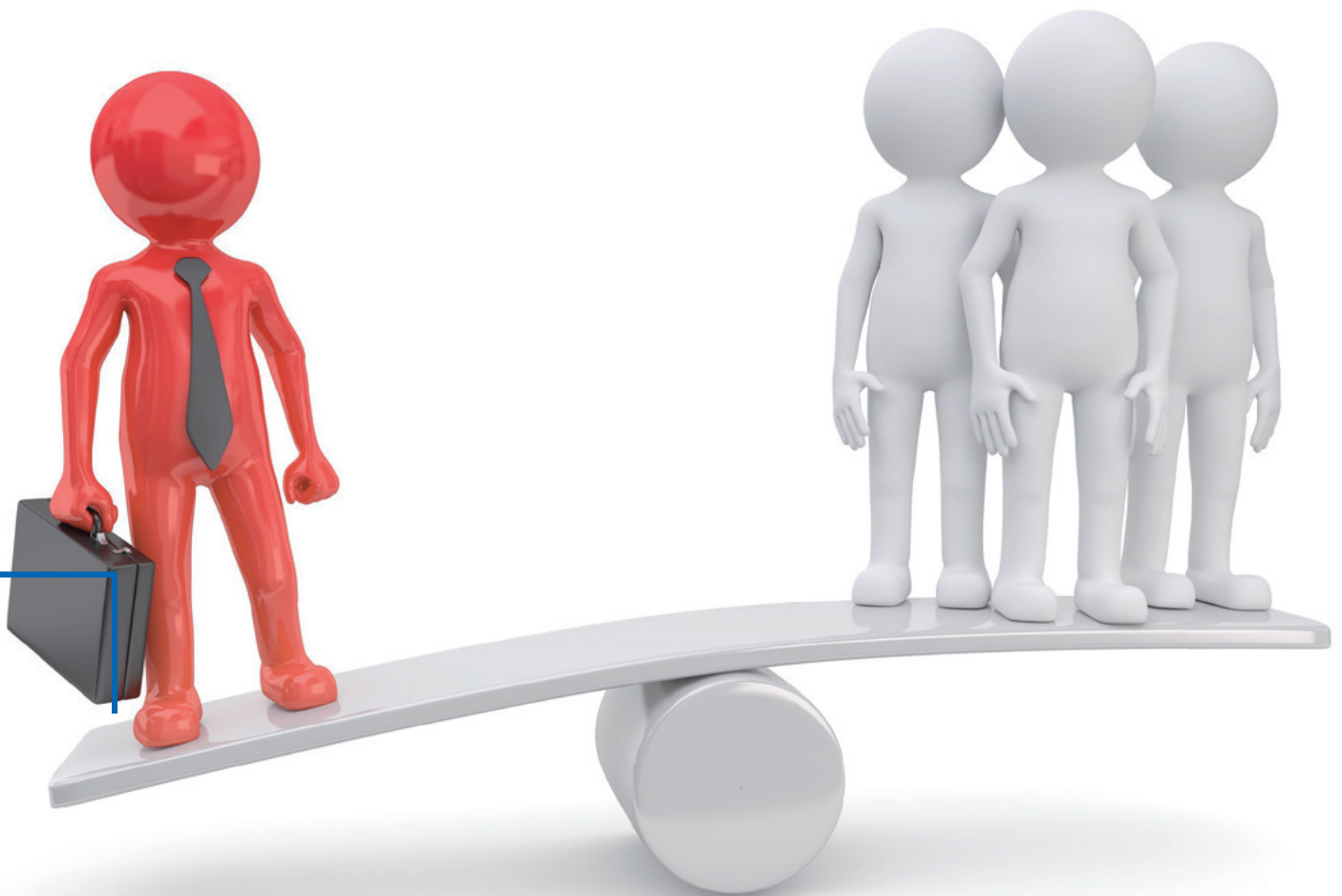


# Ungleichheit: Ausmaß, Ursachen und Konsequenzen



Paritätisches Jahrgutachten 2016

# Impressum

Ungleichheit: Ausmaß, Ursachen und Konsequenzen  
*Paritätisches Jahresgutachten 2016*

*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

*Inhaltlich verantwortlich gemäß Presserecht:*

Dr. Ulrich Schneider

*Grafiken und Tabellen:*

Der Paritätische Gesamtverband

*Titelfoto:*

fotomek, fotolia.de

Berlin, Mai 2016

## Inhalt

<b>1. Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2. Methodische und konzeptionelle Vorbemerkungen</b>	<b>9</b>
2.1 Einkommensbezogene Armutserhebungen	9
2.2 Armut jenseits geringer Einkommen	12
<b>3. Empirischer Teil</b>	<b>16</b>
3.1 Arbeit	16
3.2 Einkommensarmut	24
3.3 Mindestsicherungsleistungen	25
3.4 Überschuldung	29
3.5 Vermögensentwicklung	30
<b>4. Gesetzgeberische Maßnahmen im Berichtszeitraum</b>	<b>33</b>
4.1 Neuregelungen in der Arbeitsmarktpolitik	33
4.2 Neuregelungen in der Grundsicherungspolitik	37
4.3 Neuregelungen in der Krankenversicherung	40
4.4 Neuregelung in der Pflegeversicherung	45
4.5 Neuregelungen in der Rentenversicherung	50
4.6 Neuregelungen in der Familienpolitik	54
4.7 Neuregelungen zur Migration	56
<b>5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen</b>	<b>61</b>
<b>6. Anmerkungen</b>	<b>70</b>
<b>7. Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen</b>	<b>75</b>
<b>8. Internetquellen und nützliche Links</b>	<b>76</b>



## 1. Einleitung

Die Wirtschaft hat Konjunktur. Ungleichheit - leider - auch. Das ist keine neue Entwicklung, auch der Paritätische hat in den vergangenen Jahren regelmäßig auf die Gefahr weiter wachsender Disparitäten hingewiesen und Vorschläge für eine sozial gerechtere Politik vorgelegt. Neu ist jedoch, dass die Debatte um die Ursachen und Folgen der Ungleichheit in den vergangenen Monaten über Fachkreise hinaus zu einem Thema geworden ist, das in der Öffentlichkeit breit diskutiert wird.

Zu offensichtlich, zu besorgniserregend haben sich die wachsenden Disparitäten inzwischen manifestiert. Noch vor einem Jahr, bei der Vorstellung des Paritätischen Jahresgutachtens 2015, wurde die zunehmende Armut noch vielfach mit Verweis auf die Relativität des Armutsbegriffs grundsätzlich bestritten. Das hat sich geändert. In zahlreichen wissenschaftlichen Studien, Analysen und Artikeln wurde in den vergangenen Wochen und Monaten immer wieder neu nachgewiesen und empirisch belegt, was sich bereits in den vergangenen Jahren deutlich abgezeichnet hat und Gegenstand der Analysen und Warnungen der Paritätischen Untersuchungen und Veröffentlichungen in den vergangenen Jahren war: Wirtschaftliches Wachstum und wachsende Ungleichheit sind kein Widerspruch, sie können Hand in Hand gehen. Die soziale und regionale Polarisierung der Gesellschaft wächst. Die geringe soziale Mobilität im Land entwertet das Aufstiegsversprechen der sozialen Marktwirtschaft und des demokratischen Sozialstaats, gefährdet den sozialen Zusammenhalt und ist eine wesentliche Wachstumsbremse für Wirtschaft, Wohlstand und gesellschaftliche Wohlfahrt.

In dieser Situation ändern sich gleichzeitig die Herausforderungen an Staat und Gesellschaft. Im April 2015, bei der Vorstellung des zurückliegenden Paritätischen Jahresgutachtens, war die

hohe Zahl der in Deutschland Hilfe suchenden Flüchtlinge nur ein Randthema der Debatte. Auch das hat sich in den vergangenen Monaten entscheidend geändert. Deutschland kann und wird es schaffen, den in Deutschland Schutz suchenden Menschen Sicherheit und Unterstützung zu bieten. Der Paritätische trägt mit den unter seinem Dach zusammengeschlossenen Diensten und Einrichtungen, mit den vielen hunderttausend im Verband haupt- und ehrenamtlich engagierten Menschen dazu bei, dass dieser Prozess gelingt. Das geschieht jedoch nicht von selbst: Entscheidende Rahmenbedingungen für die Integration der Geflüchteten in Arbeitsmarkt und Gesellschaft müssen verbessert werden. Das ist dringend notwendig, denn die Ungleichheit im Land hat auf verschiedenen Ebenen ein Maß erreicht, das den sozialen Zusammenhalt - die soziale Kohäsion unseres Gemeinwesens - gefährdet.

### ■ Einkommensdisparitäten

Während die ungleiche Vermögensverteilung auch in der öffentlichen Diskussion in der Regel konzipiert wird, sind Ausmaß und Bewertung der Einkommensdisparitäten häufig umstritten. Nach allen vorliegenden Daten haben sich nicht nur die Vermögen, sondern auch die Einkommen in Deutschland sehr ungleich entwickelt. Das Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) konstatiert 2015 für die bis dahin vorliegenden Daten von 2010 bis 2012:

*„Während die realen Einkommen der obersten zehn Prozent um mehr als 15 Prozent stiegen, stagnieren sie in der Mitte der Einkommensverteilung und waren in den unteren Einkommensgruppen sogar rückläufig. Im Ergebnis ist die Ungleichheit der verfügbaren Haushaltseinkommen in Deutschland bis zum Jahr 2005 stark gestiegen und stagniert seitdem auf hohem Niveau.“<sup>1</sup>*

Doch selbst diese Diagnose bildet das Ausmaß der Einkommensungleichheit nicht ab, wie neuere Auswertungen der Steuerdaten von 27 Millionen in Deutschland lebenden Menschen ergaben. Danach ist die Ungleichheit der Einkommen, getrieben vom Wachstum der Kapitaleinkommen gegenüber anderen Einkommensarten, in den letzten Jahren mit Ausnahme des Krisenjahres 2009 stetig gewachsen.<sup>2</sup>

#### ■ Vermögensdisparitäten

Eine Vielzahl aktueller Studien und Analysen weist auf die erhebliche Ungleichheit der Vermögen in Deutschland hin. Etwa 40 Prozent der Bevölkerung verfügen über keinerlei Vermögen, nicht wenige sind dagegen verschuldet. Über 63 Prozent des gesamten Nettovermögens gehören den reichsten 10 Prozent der Bevölkerung, allein das vermögendste Hundertstel der Bevölkerung vereint 29 Prozent der privaten Nettovermögen auf sich. Wegen dieser Polarität gilt Deutschland nicht nur gemeinsam mit Österreich als das Land mit der höchsten Vermögensungleichheit in Europa, die Vermögensarmut in Deutschland wird - etwa vom Präsidenten des DIW, Marcel Fratscher - als im Vergleich selbst mit den USA „in Deutschland wesentlich größer“<sup>3</sup> eingeschätzt.

Das tatsächliche Ausmaß der Ungleichheit wird aber damit nicht abgebildet, wie im Folgenden gezeigt wird. Empirische Untersuchungen zur Vermögensungleichheit in Deutschland unterschätzen das Ausmaß der Armut regelmäßig, da der Umfang der Vermögen - auch wegen ihrer in Deutschland weitgehenden Steuerfreiheit - statistisch kaum erfasst ist und Vermögensmillionäre sich an den Umfragen des Statistischen Bundesamtes nicht oder deutlich unterdurchschnittlich beteiligen. Die Bundesarbeitsministerin hat angekündigt, dass der kommende Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung die Vermögenserfassung auf eine neue, sehr viel breitere

re und präzisere Grundlage stellen wird. Das ist in der Tat überfällig.

#### ■ Regionale Disparitäten

Ungleichheit manifestiert sich nicht nur auf Ebene der persönlichen Einkommens- und Vermögenspositionen, sondern auch auf regionaler Ebene. Artikel 72 des Grundgesetzes weist dem Bund Kompetenzen zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in Deutschland zu. Von diesen entfernt sich die Bundesrepublik jedoch zusehends. Der Paritätische hat, gestützt auf aktuelle Angaben der amtlichen Sozialberichterstattung, in den vergangenen Jahren eigene Untersuchungen zur regionalen Armutsentwicklung herausgegeben, zuletzt in den Veröffentlichungen „Die zerklüftete Republik“ (2015) und „Zeit zu Handeln. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland“ (2016). Die Zunahme regionaler Disparitäten geht jedoch deutlich über den Bereich der Armutspolitik hinaus. So wird im „Sozioökonomischen Disparitätenbericht 2015“ - einer von der Friedrich-Ebert-Stiftung herausgegebenen aktuellen und umfassenden Untersuchung - festgestellt:

*„Die regionalen Disparitäten, also räumlich ungleiche Entwicklungen gemessen als Abweichungen vom Bundesdurchschnitt, verfestigen sich in Deutschland oder werden teilweise sogar noch größer (...). Die Analyse der Disparitäten in ökonomischen, demografischen und infrastrukturellen Bereichen deutet darauf hin, dass es sich um eine sich selbst verstärkende Entwicklung handelt, von der die jeweiligen Regionen meistens in mehreren Bereichen betroffen sind. Die Gewinnerregionen stehen immer besser da, während Verliererregionen einem zunehmenden Abwärtstrend unterliegen.“<sup>4</sup>*

Nicht die Herstellung von und der Trend zu gleichwertigen Lebensverhältnissen prägen das derzeitige Geschehen, sondern im Gegenteil: Regionen entwickeln sich immer stärker auseinander, und es

kommt zu einer regionalen Kumulation wachsender Ungleichheit, die sich wechselseitig verstärkt. Wirtschaftlich starke Räume kommen dynamisch voran, wirtschaftlich schwache, häufig ländliche Räume fallen immer weiter zurück. Viele Regionen sind in einem Teufelskreis der Ungleichheit gefangen, der sich nur schwer durchbrechen lässt.

#### ■ Chancendisparitäten

Es ist grundlegender Anspruch und Wesensmerkmal der Legitimation der sozialen Marktwirtschaft, dass sie individuellen sozialen Aufstieg ermöglicht. Herkunft, so das Postulat, darf nicht bestimmend für die individuellen Chancen in der Zukunft sein. Die soziale Mobilität nimmt ab, schicht- und klassenspezifische Risiken nehmen zu. Wer arm geboren wird, dessen Entfaltungsmöglichkeiten sind eingeschränkt. Das Bildungssystem trägt nicht zur Verminderung der Unterschiede sozialer Herkunft bei, es verstärkt sie. Die mangelnde soziale Mobilität prägt auch Ausbildung und Studium. Allenfalls die Hälfte der Hauptschulabsolventinnen und -absolventen hat Aussicht auf eine Ausbildung mit berufsqualifizierendem Abschluss. Noch dramatischer stellt sich die Situation bei Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss dar. Ähnlich ist das Bild beim Zugang zur akademischen Qualifizierung: Der Anteil der Studienanfänger mit „niedriger Bildungsherkunft“ hat sich nach einer Studie des Deutschen Studentenwerkes von 1991 bis 2012 halbiert. Bildung wird zwar regelmäßig als effektivstes Instrument der Armutsbekämpfung genannt, wirkt aber allenfalls als langfristige Maßnahme. Überhaupt belegen die im internationalen Vergleich relativ geringen Bildungsinvestitionen in Deutschland, dass entsprechende Anstrengungen im Mittelpunkt der Theorie, aber keinesfalls der Praxis stehen. Das Bildungsversprechen wird nicht eingelöst, die soziale Mobilität nimmt ab und bleibt gering. Gleichzeitig wachsen die Abschottung zu anderen sozialen Milieus und der Wunsch nach Distinktion,

nicht nur in der sichtbaren Abgrenzung in sogenannten „Gated Communities“, sondern selbst im zwischenmenschlichen Zusammenleben. Noch vor wenigen Jahrzehnten heirateten die Hälfte der Männer in Deutschland in eine „untere“ Einkommens- oder Bildungsschicht, inzwischen haben 80 Prozent der Paare in Deutschland einen ähnlichen beruflichen Hintergrund oder ein vergleichbares Bildungsniveau. Auch so wird der soziale Status gefestigt, fortgeschrieben und vererbt.

Der exemplarische Blick auf die vier genannten Formen sozialer Disparitäten zeigt: Der gesellschaftliche Zusammenhalt ist enormen Fliehkräften ausgesetzt. Die soziale Kohäsion ist gefährdet.

#### ■ Die neue Ungleichheitsdebatte

Das Ausmaß an Ungleichheit, das derzeit regelmäßig konstatiert wird, ist nicht neu, sondern Ergebnis eines langjährigen Prozesses. Neu und frappierend ist jedoch, dass die Entwicklungen, die früher nicht selten absichtsvoll ignoriert wurden, zunehmend stärker positiv bewertet und legitimiert werden. Hier zeigt sich, was schon der Begründer der modernen Wirtschaftswissenschaft, Adam Smith, beobachtete und als Mangel an Sympathie, als Mitgefühlsmüdigkeit, beschrieb: *„Die Glücklichen und Stolzen staunen über die Unverschämtheit des menschlichen Elends und wundern sich, dass dieses es wagen könne, sich vor ihnen zur Schau zu stellen, und dass es sich herausnehme, mit dem ekelhaften Anblick seiner Not die Heiterkeit ihres Glücks zu stören“*<sup>5</sup>

Die Aktualität dieses Zitats offenbart sich mit Blick auf die neue Ungleichheitsdebatte in Deutschland, die 2015 begonnen hat und seitdem andauert. Ausgelöst durch die Veröffentlichung des Berichts zur regionalen Armutsentwicklung, den der Paritätische im Frühjahr 2015 unter dem Titel „Die tief zerklüftete Republik“ veröffentlicht hat, ist in Deutschland eine Kontroverse entstanden,

die nicht nur hinterfragt, was Armut ist und wie viel Armut es in Deutschland gibt, sondern darüber hinaus auch, ob es überhaupt Armut und Ungleichheit gibt, die mit den Mitteln der Sozialpolitik bekämpft werden kann und muss. Die Rede war dabei von „Armutlobbyisten, die nur noch nerven“<sup>6</sup>, von Übertreibung und Verzerrung - obwohl die Fakten gänzlich unbestritten waren und blieben. Und während Teile der politischen Öffentlichkeit versuchten, Armut in einem kollektiven Akt der Autosuggestion als nicht existent zu erachten, unternahmen es andere, den Handlungsbedarf auf ein Minimum zu beschränken, indem sie Armut insgesamt neu definierten.

Ausgehend von einer Übereinkunft der Europäischen Union bestand auch in Deutschland lange Zeit ein breiter Konsens, Armut nicht absolut, am physischen Existenzminimum eines Menschen, zu messen, sondern relativ zum Wohlstandsniveau der Gesellschaft zu bestimmen.

Nach dem absoluten Armutsbegriff ist der arm, der über ein Einkommen von weniger als einem US-Dollar am Tag verfügt oder zur Sicherung seiner physischen Existenz nur ungefähr 1.200 Kalorien täglich zu sich nehmen kann. Diese Definition taugt jedoch nicht, um Armut in entwickelten Wohlstandsgesellschaften zu bestimmen. Das gilt insbesondere, wenn man nicht nur auf das bloße Überleben abstellt, sondern die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben mit einbezieht. Mit recht betonte etwa die damalige Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen 2012: „Armut ist in einem reichen Land wie Deutschland relativ.“<sup>7</sup> Ihre Nachfolgerin im Amt, Andrea Nahles, stellte diesen Grundkonsens der Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Frage. Angesprochen auf den Armutsbericht 2015 des Paritätischen, der Armut entsprechend europäischer Konventionen als relative Einkommensarmut thematisiert, formulierte die Ministerin im Gespräch mit der Süddeutschen Zeitung: „Der Ansatz führt leider schnell in die Irre. (...) Es ist eine relative Größe, die

*Einkommensspreizung zeigt, aber nicht die absolute Armut. Dabei laufen wir aber Gefahr, den Blick für die wirklich Bedürftigen zu verlieren. Es gibt zum Beispiel mehr illegale Einwanderer und sehr viel jüngere Erwerbsgeminderte, da haben wir es mit wirklicher Armut zu tun.“<sup>8</sup>*

Die damit vollzogene Abkehr vom Grundkonsens der internationalen Armutsberichterstattung lässt für den kommenden Armuts- und Reichtumsbericht wenig erwarten.

Selbstverständlich werden Armut und Reichtum auch in dem hier vorgelegten Gutachten relativ bestimmt, entsprechend den methodischen Standards der statistischen Ämter des Bundes und der Länder und der internationalen Konventionen. Nicht zuletzt formuliert Adam Smith bereits 1776 eine zeitlos gültige Antwort zur Debatte um relative Armut. Er betonte, dass sich „necessaries“ - unerlässliche Güter - nicht unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Gesellschaft festlegen lassen:

*„Ein Leinenhemd ist beispielsweise, genaugenommen, nicht unbedingt zum Leben notwendig. Griechen und Römer lebten, wie ich glaube, sehr bequem und behaglich, obwohl sie Leinen noch nicht kannten. Doch heutzutage würde sich weithin in Europa jeder achtbare Tagelöhner schämen, wenn er in der Öffentlichkeit ohne Leinenhemd erscheinen müsste. Denn eine solche Armut würde als schimpflich gelten (...). Ebenso gehören heute in England Lederschuhe aus Lebensgewohnheit unbedingt zur notwendigen Ausstattung. Selbst die ärmste Person, ob Mann oder Frau, würde sich aus Selbstachtung scheuen, sich in der Öffentlichkeit ohne Schuhe zu zeigen“. Es handle sich um Dinge, „ohne die achtbaren Leuten, selbst aus der untersten Schicht, ein Auskommen nach den Gewohnheiten des Landes nicht zugemutet werden sollte.“<sup>9</sup>*

Die Frage nach absoluten oder relativen Maßstäben in der Armutsberichterstattung ist jedoch nicht die einzige Wertung, die in einer solchen



Untersuchung zu treffen ist. Da in die zurückliegende Debatte längst überwunden geglaubte Anfechtungen neu eingebracht wurden, enthält das Jahresgutachten auch umfassende methodische und konzeptionelle Vorbemerkungen, die die Auswahlmaßstäbe transparent machen und begründen wollen.

#### ■ Soziale Kohäsion

Ungleichheit und wachsende soziale und regionale Disparitäten sind gefährlich. Schon 2004 diagnostizierte der Soziologe Wilhelm Heitmeyer, dass „Kohäsionskrisen“ als „Indiz für die Auflösung von Vergemeinschaftung, d.h. der Bindekraft von Idealen, sozialen Beziehungen, Milieus, Parteien und Institutionen“ zu verstehen seien. Eine zunehmende soziale Spaltung gefährdet das „soziale Band“<sup>10</sup> der Gesellschaft, das bei zunehmenden Fliehkräften immer mehr strapaziert wird und zu zerfasern oder zu zerreißen droht. So sieht der Soziologe Wolfgang Streeck in der wachsenden Ungleichheit zusammen mit sinkendem Wachstum und steigenden Schulden „die drei apokalyptischen Reiter“ des Kapitalismus, welcher selbst „die Gesellschaft angreift, die er eigentlich braucht“<sup>11</sup>.

Die Wahlerfolge der rechtspopulistischen AfD bei den Landtagswahlen im Frühjahr 2016 können als Ausdruck schwindender sozialer Kohäsion, eben als Kohäsionskrise, verstanden werden. Ihr destruktives Potenzial reicht jedoch noch weiter: *„Das Bedrohliche an diesen Krisenerscheinungen ist die Zunahme von politischen, sozialen und individuellen Zerstörungen, die angesichts des Wandlungsdrucks irreparabel werden, mithin die Aggressions- und Gewalttaten in unkalkulierbaren Schüben vergrößern lassen könnten.“*<sup>12</sup> Ausgehend von dieser Diagnose scheint es mehr als eine bloße Korrelation zu sein, dass das neue Höchstmaß an sich fortschreitend entwickelnder Ungleichheit mit einem neuen Höchstmaß an Hass und Gewalt einhergeht. Das Bundeskriminalamt zählte

2015 1.005 Angriffe auf Flüchtlingsheime, davon 92 Brandstiftungen, bei denen der Tod von Menschen wenn nicht bewusst kalkuliert, so zumindest billigend in Kauf genommen wurde. Damit hat sich die Zahl der Angriffe, von 199 im Jahr 2014 ausgehend, mehr als verfünffacht, die Zahl der Brandstiftungen hat sich im gleichen Jahr mehr als verfünzfach. Es gibt deshalb allen Grund, die von Ralf Dahrendorf schon 1997 befürchtete Zerstörung des sozialen Zusammenhalts ernst zu nehmen und ihren Ursachen und Zusammenhängen nachzugehen.

Gegenstand der vorliegenden Bestandsaufnahme ist die Entwicklung der sozialen Kohäsion in Deutschland im Berichtsjahr 2015. Soziale Kohäsion wird dabei als eine normative Zielgröße bestimmt, die gekennzeichnet ist

- durch Partizipationsmöglichkeiten am gesellschaftlichen Wohlstand und am soziokulturellen Leben in der Gemeinschaft,
- durch gleichwertige Lebensverhältnisse durch die Bereitstellung sozialer Infrastruktur und
- durch die Gewährleistung subjektiver Rechte, die auf Teilhabe und soziale Integration gerichtet sind.

Ein hohes Maß an sozialer Kohäsion ist für die Stabilität von Wirtschaft und Gesellschaft unverzichtbar. Zu Recht ist sie einer der vier Eckpfeiler der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Auch die Bundestags-Enquetekommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität - Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der sozialen Marktwirtschaft“ erklärt „die gesellschaftliche Verteilung von Wohlstand, die soziale Inklusion und Kohäsion“<sup>13</sup> zum wesentlichen Schwerpunkt sozialpolitischen Handelns.

Ziel der paritätischen Jahresgutachten ist die systematische und komprimierte Bestandsaufnahme der sozialen Lage. Unter Heranziehung quan-

titativer Daten wird dabei die soziale Entwicklung im Zeitverlauf untersucht. Gleichzeitig werden bestimmende Einflussfaktoren bewertet. Konkret geht es also um folgende Fragen:

- Wie hat sich der soziale Zusammenhalt im Zeitverlauf entwickelt?
- Welchen Einfluss haben die politischen Maßnahmen des zurückliegenden Jahres dabei ausgeübt?

In einem separaten Teil werden konkrete Vorschläge zur Stärkung der sozialen Kohäsion entwickelt.

Um eine möglichst große Kontinuität mit den vorhergegangenen paritätischen Jahresgutachten zu gewährleisten, werden auch hier im Schwerpunkt diejenigen sozialen Indikatoren untersucht, die für die gesellschaftliche Kohäsion von zentraler Bedeutung sind. Dabei wird abermals bewusst auf die Erhebung eigener Daten verzichtet. Alle quantitativen Angaben beruhen auf als valide geltenden amtlichen Statistiken und wurden von anerkannten Institutionen erhoben. Die von Wertentscheidungen zwangsläufig nicht freie Datenauswahl wird im nachfolgenden Kapitel umfassend begründet.

## 2. Methodische und konzeptionelle Vorbemerkungen

Mit der neuen Debatte um Armut und Ungleichheit hat sich auch die Diskussion über die Armutsberichterstattung intensiviert. Häufig wird dabei die Frage aufgeworfen: Überschätzt die Orientierung an der relativen Einkommensarmut das Armutsproblem? Eine Antwort darauf muss sowohl an der Einkommensmessung als auch an alternativen Konzepten der Armutsmessung ansetzen. Zu diesem Zweck stehen unterschiedliche Methoden und Instrumente zur Verfügung, die kurz charakterisiert werden sollen.

### 2.1 Einkommensbezogene Armutserhebungen

Bei der Messung von Armut wurde lange Zeit vorwiegend auf Einkommensarmut abgestellt. Gängiger Maßstab ist dabei das Haushaltsnettoeinkommen. Dabei werden alle Einkommen (Löhne und Gehälter, Kapitaleinkommen, Miete und Verpachtung, Kinder- und Wohngeld, öffentliche Unterstützung) zusammengerechnet. Dieses Haushaltseinkommen wird wiederum nach der Haushaltszusammensetzung gewichtet, um die Effekte unterschiedlichen Wirtschaftens in den verschiedenen Haushaltskonstellationen zu berücksichtigen. Die Gewichtung erfolgte lange durch die sogenannte alte OECD-Skala, in der der Haushaltsvorstand mit dem Gewichtungsfaktor 1,0, weitere Personen über 13 Jahren mit 0,7 und jüngere Kinder mit 0,5 bewertet wurden. Diese Skala wurde von der sogenannten modifizierten OECD-Skala<sup>14</sup> abgelöst, die den Haushaltsvorstand weiterhin mit 1,0, Personen über 13 Jahren aber nur noch zur Hälfte und jüngere Kinder lediglich zu knapp einem Drittel berechnet. Auch die relativen Einkommensarmutsgrenzen haben sich verändert. Maßstab war anfangs ein Schwellenwert von 50 Prozent des gewichteten Netto-

haushaltseinkommens.<sup>15</sup> Später wurden 60 Prozent des Medianeinkommens zugrunde gelegt.

Das Medianeinkommen bezeichnet den mittleren Wert der Datenerhebung, das heißt es gibt in der Erhebung genauso viele Werte darunter wie darüber. Als Vorzug der Orientierung am Median gilt, dass Verzerrungen durch einzelne „Ausreißer“, wie etwa sehr hohe Einkommen, ausgeschlossen werden sollen. Dies ist gleichzeitig ein Nachteil: Wenn sich die sehr hohen Einkommen überproportional entwickeln, kann der Median stabil bleiben, obwohl die Einkommensunterschiede zwischen oben und unten immer weiter auseinandergehen. Da keine Durchschnittswerte berücksichtigt werden, würde eine Polarisierung nicht oder nur eingeschränkt abgebildet - anders als bei einer Orientierung am arithmetischen Mittel. Weitere Datenbasen ermöglichen es darüber hinaus, die Armutsentwicklung statistisch zu fassen. Sie haben jeweils eigene Stärken und Schwächen:

Eine selbstreferentielle Orientierung wäre eine Bezugnahme auf die Zahl der Bezieherinnen und Bezieher von Grundsicherung sowohl für Arbeitssuchende als auch für alte und erwerbsgeminderte Menschen. Arm wäre danach nur, wer keine Leistungen zur Armutsbekämpfung bekommt. Aussagekräftig ist diese Zahl kaum. Sie wird über die Festlegung der Einkommensgrenzen politisch definiert und ist damit in hohem Maße manipulationsanfällig. Sie liegt auch grundsätzlich zu niedrig. Verschiedene sozialstaatliche Leistungen - etwa der Kinderzuschlag - sind so ausgestaltet, dass sie den Menschen ein gerade über der Bedarfsschwelle liegendes Einkommen verschaffen. Ein Mehr an Einkommen ist damit nicht verbunden. Schon dieses Beispiel zeigt, dass Armutsmessung nicht allein auf die offizielle Grundsicherungsschwelle Bezug nehmen kann.

#### ■ Sozioökonomisches Panel

Das Sozioökonomische Panel (SOEP) ist eine besonders einflussreiche Erhebung in der Sozialberichterstattung. Dabei handelt es sich um eine seit 1984 jährlich durch das DIW durchgeführte Wiederholungsbefragung von Haushalten. 2013 wurden dabei Daten von annähernd 25.000 Menschen erhoben. Zu den großen Vorzügen des SOEP zählt, dass es Längsschnittbetrachtungen und regionale Vergleiche ermöglicht. Zudem enthalten die Stichproben auch Daten von Migranten. Das SOEP dient allerdings einem breiten Anwendungsspielraum, es ist nicht für die Armutsberichterstattung konzipiert. So ist beispielsweise 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>16</sup> Zu den Defiziten zählt zudem eine „vergleichsweise geringe Fragetiefe zu Einkommenskomponenten“, so dass „sich das SOEP in seiner jetzigen Form schlecht als Hauptinformationsquelle für die Armutsberichterstattung eignet“<sup>17</sup>, wie eine Expertise im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung ergab..

#### ■ Niedrigeinkommenspanel und Mikrozensus

Ausdrücklich zum Zwecke der Armutsforschung diente das Niedrigeinkommenspanel (NIEP), das im Auftrag der Bundesregierung zwischen 1998 und 2002 von der TNS Infratest Sozialforschung durchgeführt wurde. Gegenstand der Untersuchung waren die Lebensbedingungen von Menschen, die in der ersten Befragungswelle nicht mehr als das 1,4- bzw. 1,5-fache des Sozialhilferegelsatzes oder Sozialhilfe zur Verfügung hatten. Das waren 1998 etwa 12,5 Millionen Menschen in

5,5 Millionen Haushalten. Die Bundesregierung hat sowohl eine Weiterentwicklung als auch eine bloße Weiterführung des NIEP abgelehnt. Seit 2006 finanziert das BMAS allerdings die Panelerhebung „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Die Erhebung beruht auf der Befragung von je etwa 6.000 Haushalten von Bedarfsgemeinschaften einerseits sowie der allgemeinen Bevölkerung andererseits und ermöglicht so einen Vergleich der je verschiedenen Lebenslagen.

Das Statistische Bundesamt befragt darüber hinaus im Rahmen einer Zufallsstichprobe jährlich etwa ein Prozent aller Haushalte. Dieser seit 1957 erhobene Mikrozensus umfasst etwa 830.000 Personen in 190.000 Haushalten. Jährlich wird nur etwa ein Viertel der befragten Haushalte ausgetauscht, um die Kontinuität zu gewährleisten. Erhoben werden dabei Selbsteinschätzungen zu etwa 200 Fragen. Die Befragung differenziert nicht nach Einkommensbestandteilen, was insbesondere im Hinblick auf Nebeneinkünfte wie etwa Mieten zu einer Untererfassung führen kann. Erfragt wird zudem nicht der genaue Einkommensbetrag, sondern die Selbsteinschätzung zu einer vorgegebenen Einkommensgruppe.<sup>18</sup> Außerdem werden Einkommen ab etwa 18.000 Euro monatlich nicht weiter differenziert, so dass sehr hohe Beträge nicht abgegrenzt werden können. Die Daten des SOEP etwa sind demgegenüber etwas genauer.

#### ■ Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)

Eine weitere Datenquelle ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes. Sie wird seit 1962/63 alle fünf Jahre durchgeführt, zuletzt im Jahr 2013. In der EVS werden ausschließlich Informationen von privaten Haushalten erhoben. Sie sammelt differen-

zierte Daten zu den Einkommen und Vermögen von etwa 60.000 Haushalten. Dabei werden auch fiktive Einkommensbestandteile - etwa selbstgenutztes Wohneigentum oder Dienstwagen - erfragt, die sich dem Einkommen zurechnen lassen. Die Auswahl der Haushalte erfolgt nach Quoten, um Repräsentativität zu gewährleisten.

Die EVS sammelt Informationen aus verschiedenen Bereichen: Über Fragebögen werden allgemeine persönliche Daten, soziodemographische Merkmale, Wohnsituation sowie Geld- und Sachvermögen bzw. Schulden erhoben. Für die Erfassung der Einnahmen und Ausgaben werden Haushaltsbücher herangezogen, die von den Befragten über je ein Quartal geführt werden. Die Aufwendungen für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren werden zusätzlich gesondert erfasst. Dafür führen 20 Prozent der befragten Haushalte über einen Monat separate Aufzeichnungen. Da die Beteiligung von Haushalten mit einem monatlichen Nettoeinkommen von mehr als 18.000 Euro - die Teilnahme im Gegensatz zum Mikrozensus freiwillig - in der Regel zu gering ausfällt, werden sie in der Erhebung nicht berücksichtigt.

Eine vollständige Auswertung der Daten liegt jeweils etwa zwei Jahre nach der Erhebung vor. Sie dient unter anderem als Grundlage für die Regelatzbemessung.

Ein statistikverzerrendes Defizit ist, dass EVS und Mikrozensus jeweils nur eigenständige Haushalte befragen. Menschen, die zum Beispiel in Einrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften leben - ein in der Regel besonders einkommensschwacher Personenkreis - bleiben damit ausgeblendet.

#### ■ Median versus Mittelwert

Neben den unterschiedlichen Erhebungen und der Bestimmung des Schwellenwertes gibt es bei der Armutsmessung nach dem Konzept der relativen Einkommensarmut eine weitere wesentliche

Stellschraube: Zur Berechnung des grundlegenden Durchschnittseinkommens muss man sich zwischen dem Median und dem arithmetischen Mittel entscheiden.

Gegen die Zahlen des Statistischen Bundesamtes zur relativen Armut wird oft eingewandt, dass sie durch die Orientierung am Median des Nettoäquivalenzeinkommens „nur“ Einkommensungleichheit abbilden. Tatsächlich leistet der Median das jedoch nur sehr eingeschränkt. Zu seiner Berechnung werden je exakt erfasste Einkommen als Einzelpositionen der Höhe nach numerisch aufsteigend sortiert. Der exakt in der Mitte befindliche Wert wird als Median bezeichnet. Bei insgesamt 51 Positionen wäre das Stelle 26. Es befinden sich also der Anzahl nach ebenso viele individuelle Einkommenspositionen darunter wie darüber. Dabei wird jedoch ausgeblendet, wie ungleich die Verteilung zwischen den Vermögenspositionen darüber oder darunter ist.

Die Orientierung am Median, wie der Paritätische sie auch in diesem Gutachten beibehält, ist deshalb für eine Dramatisierung der Armutsentwicklung ungeeignet. Tatsächlich wird das Maß an Ungleichheit damit zu niedrig bemessen. Ein Maß für Ungleichheit wäre der Median dann, wenn er Verschiebungen allein zugunsten der besonders einkommensstarken Gruppen abbilden würde. Gerade das leistet er aber nicht: Wenn die „obere“ Hälfte der Einkommenspositionen sich rasant erhöht, während die untere Hälfte dauerhaft stagniert oder abgekoppelt wird, verändert sich der Median nicht, obwohl die Ungleichheit offensichtlich zunimmt.

Die wachsende Ungleichheit würde jedoch dann abgebildet, wenn man für den Vergleich an Stelle des Medians das arithmetische Mittel der Einkommen, den Durchschnitt, heranziehen würde. Tatsächlich ist der Unterschied zwischen den Werten beträchtlich: Während der Median des gewich-

teten Äquivalenzeinkommens 2013 19.582 Euro betrug, lag das durchschnittliche Einkommen mit 22.471 genau 2.889 Euro darüber.<sup>19</sup>

Diese Abweichung zeigt, dass die Orientierung am Durchschnittseinkommen nicht nur die Ungleichheit besser abbilden würde, sondern auch eine deutlich höhere Armutsquote zur Folge hätte. Tatsächlich bildet der Median die auseinandergehende Schere zwischen Arm und Reich nicht ab, und er ist damit auch nur beschränkt als Maßstab für relative Einkommensarmut tauglich. Wer die Kluft zwischen Arm und Reich in ihrem ganzen Ausmaß abbilden will, der muss auch das gesamte Ausmaß des Reichtums in die Waagschale geben. Die Orientierung des Paritätischen am Median stellt deshalb eine „konservative“ Berechnung dar.

Ursache dafür, dass der Median in der internationalen Armutforschung dennoch als Maßstab etabliert ist, war aber nicht seine Aussagekraft, sondern der pragmatische Grund, dass hohe Einkommen in anderen Ländern noch schlechter dokumentiert sind als in Deutschland. Mit Schwächen bei der Differenzierung lässt sich dann noch ein Median festlegen, aber kein Mittelwert mehr.

## 2.2 Armut jenseits geringer Einkommen

Häufig wird auch argumentiert, dass der Einkommensbezug zu verzerrten Bildern von Armut führt.

Gern wird dazu das Beispiel des Studenten herangezogen, der zwar ohne großes Einkommen, aber dennoch nicht arm sei. Grundsätzlich wird damit in Frage gestellt, dass Einkommensarmut die Lebenslage tatsächlich maßgeblich negativ beeinflusst. Nun sind die Unterschiede zwischen Studenten und einkommensarmen Menschen so offensichtlich, dass sie hier nicht im Einzelnen aufgeführt werden müssen.

Tatsächlich wirkt sich ein dauerhaft zu geringes Einkommen erheblich negativ auf die Versorgung mit grundlegenden Gütern und Dienstleistungen aus. Es ist deshalb eine Fehlannahme, dass ein Wechsel vom Einkommens- zum Lebenslagenvergleich zu einem günstigeren Bild der sozialen Situation führt. Schon vor zwanzig Jahren hat Werner Hübinger in der Armutsstudie der Caritas „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>20</sup>. Übergänge zwischen Armut und prekärem Wohlstand seien häufig fließend, aber die „Wohlstandsschwelle“, ab der Deprivation deutlich nachlasse, werde nur selten überschritten.

Bereits das zeigt: Die Betrachtung einer relativen Armutsschwelle von 60 Prozent des Medianeinkommens unterschätzt das Maß von Armut und Ausgrenzung eher, als dass sie es dramatisiert.

TABELLE 1: ANTEIL DER VON ARMUT UND SOZIALER AUSGRENZUNG BETROFFENEN BEVÖLKERUNG IN PROZENT

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

Datengrundlage: EU-SILC; Quelle: Statistisches Bundesamt 2015;  
 Copyright für die Tabelle: Der Paritätische Gesamtverband



## ■ Materielle Deprivation

In der nach einheitlichen Maßstäben<sup>21</sup> seit 2005 jährlich vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaft (Eurostat) europaweit erstellten Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (European Union Statistics on Income and Living Condition - EU-SILC) - für Deutschland unter dem Titel „Leben in Europa“ vom Statistischen Bundesamt durchgeführt - werden neben relativer Einkommensarmut auch Merkmale wie Erwerbsbeteiligung und materielle Deprivation untersucht. Als erheblich materiell depriviert gilt, wer mindestens vier von neun bestimmten Ausgabepositionen nicht finanzieren kann.<sup>22</sup> Wie das Statistische Bundesamt am 5. November 2015 mitteilte, waren danach in Deutschland 2014 insgesamt 20,6 Prozent der Bevölkerung von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen. Diese Gruppe setzt sich - nach Abzug von Überschneidungen - aus armutsgefährdeten (16,1 Prozent), von erheblicher materieller Entbehrung betroffenen (5 Prozent) und Menschen in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsbeteiligung (10 Prozent) zusammen. Ein differenzierter Blick auf Armut zeigt, dass das Armutsproblem also nicht kleiner, sondern im Gegenteil größer wird. Und in Deutschland nimmt es - entgegen dem europäischen Trend - seit 2012 zu.

Sehr hohe Einkommen werden in den amtlichen Statistiken nur unzureichend erfasst und bilden die tatsächlichen verfügbaren Ressourcen nicht vollständig ab. Der Mikrozensus, auf dessen Basis die oben genannten Werte erhoben wurden, differenziert Einkommen unter 18.000 Euro pro Monat in 23 Klassen. Alle darüberliegenden werden in einer einzigen Gruppe erfasst. Darüber hinaus wird auch - anders als etwa in der EVS oder im SOEP - der Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums nicht eingerechnet. Damit fällt die Armutsschwelle im Mikrozensus - wenn auch geringfügig - geringer aus als nach anderen Erhebungsmethoden. Zudem werden nur Daten von selbstständigen Haushalten erhoben, so dass sowohl Menschen in

Einrichtungen, wie etwa in der stationären Pflege, als auch wohnungslose Menschen nicht berücksichtigt werden. Gerade diese Gruppen sind aber naturgemäß von Armut betroffen. Es wirkt verzerrend, dass ihre Verhältnisse im Mikrozensus nicht abgebildet werden.

Nicht berücksichtigt wird auch, dass verschuldete Haushalte vielfach nicht auf ihr statistisch erfasstes Einkommen zugreifen können, weil es zuvor gepfändet wurde. Der Paritätische hat dazu in seinem Armutsbericht 2016 umfassend Stellung genommen.

## ■ Kaufkraftdifferenzen

Häufig wird auch kritisiert, dass die Armutsschwelle bundeseinheitlich definiert ist. Die Begründung: Mit den gleichen Geldbeträgen ergeben sich aufgrund regionaler Kaufkraftdifferenzen ganz unterschiedliche Teilhabemöglichkeiten. Das ist grundsätzlich richtig. Der Paritätische hat die Vor- und Nachteile der bundeseinheitlichen Perspektive in seinem regionalen Armutsbericht umfassend und differenziert diskutiert. Er hat sich schließlich mit Verweis auf die im Grundgesetz formulierte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und auf das Methodenproblem, dass relative Armut mit einer kleinräumigen Definition schlechterdings zu völlig unplausiblen Ergebnissen führt, gegen einen zu begrenzten Bezugsrahmen entschieden: „In einem Armenhaus gibt es keine relative Armut.“<sup>23</sup>

## ■ Risiko und Realität

Bei Verwendung der 60-Prozent-Marke als Armutsschwelle wird häufig eingewandt, dass diese ein lediglich fakultatives Armutsrisiko bezeichne. Der Vergleich mit der bestehenden Hartz IV-Schwelle ergibt jedoch ein klares Bild:

Der Paritätische geht für 2016 davon aus, dass der Regelsatz bei einer regelgerechten Anpassung

nicht auf monatlich 404 Euro, sondern auf 491 Euro hätte bemessen werden müssen.<sup>24</sup> Rechnet man zusätzlich ein, dass ein Einkommen in Höhe der 60-Prozent-Schwelle für viele Haushaltskonstellationen und in vielen Regionen schon bei den politisch beeinflussten Regelsätzen unterhalb der Hartz IV-Schwelle liegt, ist es empirisch durchaus berechtigt, von faktischer Armut zu sprechen statt von einem vorgeblich „abstrakten“ Armutsrisiko.<sup>25</sup> Im Armutsbericht des Paritätischen heißt es deshalb:

*„Angesichts der Tatsache, dass die Hartz IV-Regelsätze in 2013 keinesfalls bedarfsdeckend, sondern - haushaltspolitisch motiviert - um rund 25 Prozent zu niedrig bemessen waren, stellt daher die 60-Prozent-Armutsgefährdungsgrenze eine in ihrer Höhe plausible Kennziffer zur Bestimmung von Einkommensarmut dar.“<sup>26</sup>*

- Unzureichende Grundversorgung, fehlende Rücklagen und Verschuldung

Diese Argumentation lässt sich empirisch anhand der Daten überprüfen, die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) vorgelegt hat. Die Agentur ist ihrerseits nicht dafür bekannt, die Situation der Betroffenen zu dramatisieren. In der 7. Welle des PASS hat das IAB die Lebenssituation von etwa 6.000 Haushalten im SGB II-Bezug verglichen mit der gleichen Anzahl von Haushalten, die nicht im Grundsicherungsbezug stehen. Dabei wurde nicht nur abstrakt nach Einkommenshöhen differenziert, sondern es wurde mit einem Konsumvergleich auch ganz konkret auf die Lebenslage abgestellt.

In der PASS-Erhebung wurde zudem das Ausmaß an absoluter Deprivation erhoben. Zu diesem Zweck wurde die Verfügbarkeit von 23 verschiedenen Artikeln und Dienstleistungen, auch im Gesundheitsbereich, abgefragt, die zu den Bedarfen

des täglichen Lebens bzw. der Grundversorgung zählen. Darunter waren etwa die Finanzierung medizinischer Behandlungen, die nicht von den Kassen übernommen werden (zum Beispiel Anti-allergika, Brillen, Zahnersatz), eine warme Mahlzeit täglich, ausreichende Winterkleidung oder ein Kinobesuch. Gesetzt wurde dabei: Wer drei und mehr dieser Grundbedarfe aus finanziellen Gründen nicht decken kann, ist von Deprivation betroffen. Nach den vom IAB erhobenen Daten müssen ALG II-Bezieher durchschnittlich auf 6,2 der benannten Grundversorgungselemente verzichten. Das Ausmaß der materiellen Deprivation ist dabei unterschiedlich: Immerhin 25,7 Prozent der Bezieher müssen sich 3 bis 5 der Artikel und Leistungen versagen, 37,9 Prozent müssen auf 6 bis 9 verzichten und - sogar noch dramatischer - 18,9 Prozent können 10 und mehr dieser grundlegenden Bedarfe nicht finanzieren. Immerhin 40 Prozent der Bezieher können sich dabei die Kosten für medizinische Behandlungen nicht leisten.<sup>27</sup>

Die Ergebnisse der PASS-Erhebung belegen, dass die Voraussetzungen für ein Leben ohne mehrfache Deprivation bei ALG II-Beziehern denkbar ungünstig sind: Nur ein Prozent der ALG II-Leistungsbezieherhaushalte hat Vermögenswerte von über 5.000 Euro, etwa selbstgenutztes Wohneigentum. 37,7 Prozent haben Ersparnisse von bis zu 5.000 Euro. Die übergroße Mehrheit von 61 Prozent verfügt jedoch über keinerlei Rücklagen. Diese Zahl verweist auf ein dramatisches Problem: Seit im Rahmen der Hartz IV-Reformen einmalige Leistungen für besondere Bedarfe, wie etwa Kühlschränke oder Waschmaschinen, gestrichen und durch Kleinstpauschalen ersetzt wurden, setzt der Gesetzgeber Ersparnisse gesetzlich voraus. Wer darüber nicht verfügt, muss sich entweder massiv an anderer Stelle einschränken oder den erforderlichen Betrag aus der Leistungspauschale ansparen - für einen Kühlschrank wären das 127 Monate - oder ein Darlehen der Sozialverwaltung in Anspruch nehmen und sich verschulden.



Vor diesem Hintergrund kann es auch nicht verwundern, dass nach den Ergebnissen der PASS-Erhebung lediglich 49,8 Prozent der Leistungsbezieher keine Schulden haben. 28,4 Prozent haben Zahlungsverpflichtungen bis zu 5.000 Euro, 14,4 Prozent zwischen 5.001 und 20.000 Euro, und 7,4 Prozent stehen sogar darüber hinausgehend im Minus. Schulden gehen regelmäßig damit einher, dass es eine Person oder Institution gibt, die auf die Rückzahlung drängt. Damit ist das Einkommen von Leistungsbeziehern stets akut von Pfändung bedroht, soweit kein Pfändungsschutzkonto eingerichtet wurde. Diese Möglichkeit ist vielen Betroffenen jedoch nicht bekannt. Nach überschlägigen Berechnungen ist anzunehmen, dass auf etwa 2,5 Leistungsbezieher lediglich ein Pfändungsschutzkonto kommt.<sup>28</sup> In einer Vielzahl von Fällen wird deshalb das Einkommen zusätzlich durch Pfändung oder Darlehensraten reduziert (oder durch eine der mehr als eine Million Sanktionen jährlich ...). Es geht also in seiner Gesamtheit in die Berechnung der Schwellen ein, obwohl es den Betroffenen in dieser Größe nie zur Verfügung steht. Auch das belegt, dass die Statistik an vielen Stellen dazu führt, dass das tatsächliche Ausmaß der Armut eher zu niedrig als zu hoch geschätzt wird.

Häufig wird darüber hinaus argumentiert, dass die Statistik auch zahlreiche Menschen aufführe, die nur kurz - etwa im Übergang zwischen zwei Jobs - unterstützungsbedürftig seien. Hierzu liegen allerdings Längsschnittstudien vor, die die Betroffenheit nicht zu einem Stichtag, sondern im Zeitverlauf untersuchen. Sie zeigen: Kurzzeitbezug ist nicht die Regel. Eine genauere Bestimmung wird durch die PASS-Erhebung ermöglicht. Diese hat auch den Vorzug, dass sie gegenüber der regulären Arbeitsmarktstatistik insofern ehrlicher ist, als sie zum Langzeitbezug auch Zeiträume zählt, die der Leistungsbezieher zwischenzeitlich zum Beispiel in einer beschäftigungspolitischen Maßnahme verbringt, etwa einem Ein-Euro-Job. Anders als die reguläre Arbeitsstatistik zählt das PASS

den Betroffenen im Anschluss also nicht als Neuzugang. Nach den PASS-Daten waren 79 Prozent der arbeitslosen ALG II-Bezieher länger als zwölf Monate arbeitslos oder in einer Maßnahme, über die Hälfte davon bereits mehr als drei Jahre.<sup>29</sup> Kurzzeitbezug ist eben nicht die Regel, im Gegenteil. Das wirkt sich jedoch fatal aus, da die Leistung nicht zur dauerhaften Sicherung des Lebensunterhaltes konzipiert wurde, sondern lediglich die Zeit bis zur Aufnahme einer Tätigkeit überbrücken soll. Dass dieser Zeitpunkt auch angesichts der Kürzungen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik für viele Betroffene in weite Ferne oder gar außer Sicht gerückt ist, wird bei den knapp kalkulierten Leistungen nicht berücksichtigt.

### 3. Empirischer Teil

Der deutsche Sozialstaat ist erwerbszentriert. Die Leistungsansprüche gegenüber den Sozialversicherungen knüpfen am erwerblich erwirtschafteten Einkommen an. Das Normalarbeitsverhältnis, an dem dieses System bei seiner Gründung orientiert war, ist mittlerweile aber längst nicht mehr die Regel. Der „Standardrentner“, der mit 45 Jahren sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigung immer noch das Leitbild etwa der Rentenversicherung verkörpert, ist heute kaum mehr als eine Fiktion.

Die individuelle Partizipation am Erwerbsleben wirkt aber darüber hinaus noch weiter auf die Integration des Einzelnen in die Gesellschaft. Eine Erwerbstätigkeit sichert nicht nur das individuelle Einkommen, sondern führt auch zum Auf- und Ausbau sozialer Leistungsansprüche, die im Bedarfsfall dazu beitragen, die erreichte Stellung in der Gesellschaft zu konservieren. Die eigene Tätigkeit prägt das Selbstwertgefühl, die Eigenwahrnehmung und die Selbstwirksamkeit, befördert die Verankerung in sozialen Bezügen, bestimmt soziale Aufstiegsmöglichkeiten und ist ein wesentlicher Bestandteil der Strukturierung des täglichen Lebens. Bei der Auswahl der für die folgenden Ausführungen herangezogenen Erhebungen 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.

Innerhalb der Arbeitswelt gibt es erhebliche Unterschiede in der Art der Beschäftigungsverhältnisse. Bei weitem nicht jedes Arbeitsverhältnis bietet eine faire Entlohnung und eine sinnstiftende Tätigkeit. Soziale Kohäsion kann aber nur wachsen, wenn „gute Arbeit“ zunimmt. Aus die-

sem Grund wurden maßgebliche Indikatoren ausgewählt, um den Charakter der Arbeitsverhältnisse beschreiben und entsprechende Differenzierungen vornehmen zu können.

Geld ist wesentlich für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Zu Recht gewährleistet das Grundgesetz deshalb einen Leistungsanspruch nicht nur auf die Sicherung der physischen Existenz, sondern des soziokulturellen Existenzminimums. Die Untersuchung der sozialen Kohäsion muss deshalb mehrdimensionale Faktoren berücksichtigen. Neben verschiedenen Indikatoren zur Darstellung der Arbeitsmarktsituation werden daher im Folgenden Parameter zur Entwicklung der relativen Einkommensarmut, zum Bezug von Mindestsicherungsleistungen und zu Überschuldung und Vermögen berücksichtigt.

#### 3.1 Arbeit

Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland verläuft weiterhin positiv. Ein Blick auf die vergangenen sechs Jahre zeigt einen dauerhaften und ungebrochenen Aufwärtstrend. 2015 waren zuletzt über 43 Millionen Menschen erwerbstätig - das ist ein neuer Spitzenwert. Nach aktuellen Prognosen<sup>30</sup> wird sich der Trend auch in 2016 fortsetzen: Für dieses Jahr werden eine Zunahme von 490.000 Erwerbstätigen sowie ein Wachstum des Erwerbspersonenpotenzials um weitere 360.000 Menschen erwartet. Dabei kann es zu einer Parallelität von wachsender Erwerbstätigkeit und wachsender Arbeitslosigkeit kommen, da die in den vergangenen Monaten nach Deutschland geflohenen Menschen die Arbeitslosenzahlen Übergangsweise erhöhen werden.

Nicht nur die Anzahl der Erwerbstätigen, sondern auch die der Erwerbspersonen insgesamt ist von

**TABELLE 2: ENTWICKLUNG DER ERWERBSTÄTIGKEIT (ERWERBSTÄTIGE IN 1.000)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bevölkerung	81.752	80.328	80.524	80.767	81.198	-
Erwerbstätige	41.020	41.577	42.060	42.328	42.703	43.032
● davon Arbeitnehmer	36.533	37.014	37.500	37.869	38.306	38.732
- in Vollzeit	22.825	22.918	23.230	23.288	23.534	23.917
- in Teilzeit	13.708	14.096	14.270	14.581	14.772	14.815
- Teilzeitquote in Prozent	37,5	38,1	38,1	38,5	38,6	38,3
● davon Selbstständige und Mithelfende	4.487	4.563	4.560	4.459	4.397	4.300

*Quelle: IAB-Arbeitszeitrechnung, Stand: Februar 2016. Gegenüber vorherigen Zeitreihen ergeben sich zum Teil Änderungen aufgrund der Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes. Quelle der Bevölkerungsdaten ist das Statistische Bundesamt; ab 2011 beruhen die Zahlen auf einer Vorausberechnung des Statistischen Bundesamtes auf der Grundlage der Ergebnisse des Zensus 2011. Copyright für die Tabelle: Der Paritätische Gesamtverband*

2014 auf 2015 erneut angestiegen, nach Angaben des Statistischen Bundesamtes von 44,73 Millionen auf 44,92 Millionen. Das Gesamt der Erwerbspersonen ergibt sich aus der Zahl der Erwerbstätigen und Erwerbslosen sowie der sogenannten Stillen Reserve, die jährlich vom IAB geschätzt wird. Sie gibt das neben den unfreiwillig Erwerbslosen nicht ausgeschöpfte Erwerbspersonenpotenzial an. Die Stille Reserve umfasst etwa Menschen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, nicht als arbeitslos registrierte Erwerbslose und andere, die aus unterschiedlichen Gründen nicht nach Beschäftigung suchen, obwohl sie grundsätzlich eine Tätigkeit aufnehmen könnten. Tabelle 2 fasst die Entwicklung der Erwerbstätigkeit in den Jahren 2010 bis 2015 zusammen.

Seit 2011 ist die Zahl der Selbstständigen und Familienangehörigen leicht, aber stetig gesunken. Gründe dafür sind zum einen geänderte Rahmenbedingungen für die Selbstständigkeit, etwa der Abbau des Gründungszuschusses. Aber auch die gute Beschäftigungsentwicklung trägt dazu bei, die sozialversicherungspflichtige Anstellung als Alternative zur Diskontinuität der Einkommens-

situation in der Selbstständigkeit in Erwägung zu ziehen.

Das Erwerbspersonenpotenzial strebt damit einem neuen Höchststand zu, wird sich dann jedoch aufgrund der demographischen Entwicklung deutlich verringern. Derzeit stehen dem Arbeitsmarkt rund 45 Millionen Kräfte zur Verfügung. Die Bundesagentur für Arbeit erwartet bis 2030 einen Rückgang von 8,5 Millionen. Durch eine stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen, Älteren und Migranten kann dieser Trend voraussichtlich nur vorübergehend kompensiert werden. Erwartet wird, dass die Zahl der Erwerbspersonen selbst bei Mobilisierung eines derartigen zusätzlichen Erwerbspersonenpotenzials bis 2030 um drei Millionen Menschen abnehmen wird.<sup>31</sup>

#### ■ Arbeitsvolumen

Das Arbeitsvolumen ist ein wichtiger Indikator, um die Beschäftigungsentwicklung einordnen zu können. Es ist 2015 erneut gewachsen, nachdem bereits im Vorjahr der vorübergehende Rückgang aus den Jahren 2012 und 2013 überkompensiert

TABELLE 3: ARBEITSVOLUMEN ERWERBSTÄTIGER 2010 - 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Arbeitsvolumen in Mio. Stunden	57.013	57.909	57.845	57.639	58.349	58.999
Veränderung zum Vorjahr in Prozent	+ 1,6	+ 1,6	- 0,1	- 0,4	+ 1,2	+ 1,1
Arbeitszeit je Erwerbstätiger (Stunden/Jahr)	1.389,9	1.392,8	1.375,3	1.361,7	1.366,4	1.371
Veränderung zum Vorjahr in Prozent	+ 1,3	+ 0,2	- 1,3	- 1,0	+ 0,3	+ 0,3

Quelle: IAB-Arbeitszeitrechnung, Stand: Februar 2016. Gegenüber vorherigen Zeitreihen ergeben sich zum Teil Änderungen aufgrund der Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes.

Copyright für die Tabelle: Der Paritätische Gesamtverband

worden war. Ebenso wie 2014 stieg das Arbeitsvolumen auch im Jahr 2015 stärker als die Erwerbsbeteiligung insgesamt. Das belegt, dass der Trend, die erbrachte Stundenzahl bei einer Zunahme von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen auf immer mehr Erwerbspersonen zu verteilen, zumindest gebremst ist.

Tatsächlich hat das Arbeitsvolumen 2015 mit insgesamt 56,4 Milliarden Stunden annähernd den Stand des Jahres 1960 erreicht. Diese verteilten sich damals jedoch auf nur 26 Millionen Erwerbstätige, bei einer durchschnittlichen Arbeitszeit von 2.163 Stunden jährlich.

#### ■ Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Die Anzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse ist ein wichtiges Kriterium für die Bewertung der beschäftigungspolitischen Entwicklung. Gleichzeitig ist sie zentraler

Indikator für die soziale Kohäsion der Gesellschaft. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erfüllt wesentliche Funktionen, die über den Broterwerb hinausgehen: Nur mit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erwirbt der Erwerbstätige umfassende Leistungsansprüche gegenüber der Sozialversicherung, der effektivsten und dominantesten Form sozialer Risikoversorge in Deutschland. Sie begründet rechtlich geschützte Ansprüche auf Leistungen sowohl der gesetzlichen Renten- als auch der Arbeitslosen- und Krankenversicherung. Die Beiträge zur Gesetzlichen Sozialversicherung tragen wesentlich dazu bei, die umlagefinanzierten Säulen der Sozialversicherung zu finanzieren und deren Leistungsfähigkeit zu sichern. Die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist deshalb auch ein wesentlicher Indikator für die Stabilität der sozialen Risikoversorge.

Die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung 2009 bis 2014 ist mit der Ent-

TABELLE 4: SOZIALVERSICHERUNGSPFLICHTIGE BESCHÄFTIGUNG 2009 - 2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Tausend	27.380	27.711	28.381	29.280	29.616	30.175	30.771
• darunter Teilzeitbeschäftigte in Tausend	5.202	5.389	5.670	7.297	7.424	7.740	8.186
• sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung in Prozent	19,0	19,4	20,0	25,2	25,1	25,6	26,6

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2016): Beschäftigungsstatistik. Werte jeweils im 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 die Tabelle: Der Paritätische Gesamtverband

wicklung der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung in Tabelle 4 dargestellt.

Die Anzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse ist auch im zurückliegenden Berichtsjahr weiter gestiegen. Der Trend der vergangenen Jahre ist kontinuierlich positiv. Diese Entwicklung verläuft sogar noch günstiger als die der allgemeinen Erwerbstätigkeit. Während die Zahl der Erwerbstätigen insgesamt zwischen 2014 und 2015 um etwa 329.000 Personen zunahm, wuchs die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um annähernd 600.000 Menschen.

Erneut zugenommen hat dabei auch die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung. Sie wuchs, in absoluten Zahlen und relativ zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung insgesamt. Zwar wird Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Diskurs häufig an der sozialpolitischen Norm der Vollzeitbeschäftigung gemessen und gegenüber dieser kritisch betrachtet. Teilzeitarbeit kann aber auch positiv als mögliches Instrument gesehen werden, um eine Erwerbstätigkeit mit anderen Aufgaben wie Kindererziehung, Weiterbildung oder Pflege von Familienangehörigen zu vereinbaren. Teilzeitbeschäftigung findet allerdings auch ungewollt statt. Langjährige Teilzeittätigkeit birgt das Risiko, dass keine existenzsichernden Sozialversicherungsansprüche erworben werden.

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist nicht per se „Gute Arbeit“. Der Versicherungsstatus allein erlaubt keine Aussage darüber, ob das aus Beschäftigung erzielte Einkommen angemessen und ausreichend ist. Eine dauerhafte Niedriglohnbeschäftigung etwa führt nahezu zwangsläufig zu nicht existenzsichernden Ansprüchen an die gesetzliche Rentenversicherung und damit häufig in die Altersarmut. Mit dem Terminus „Niedriglohn“ werden Entgelte bezeichnet, die um mindestens ein Drittel unter dem Medianlohn<sup>32</sup> liegen. Die

Niedriglohnschwelle für Voll- und Teilzeitbeschäftigte liegt aktuell bei einem Bruttostundenentgelt von 10 Euro.<sup>33</sup> Selbst dieses deutlich über dem gesetzlichen Mindestlohn liegendes Lohn-einkommen reicht nicht aus, um bei 45-jähriger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung Ansprüche an die Gesetzliche Rentenversicherung zu erwerben, die auch nur das Existenzminimum sichern. Dazu wäre nach Berechnungen des Berliner Sozialexperten Johannes Steffen im Jahr 2015 unter der Annahme einer 37,7-Stunden-Woche ein Stundenlohn von mindestens 10,98 Euro notwendig gewesen.<sup>34</sup>

Mit einem Anteil von knapp einem Viertel aller Beschäftigten ist der Niedriglohnsektor in Deutschland überproportional groß: Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung stellt fest, dass er zu den höchsten Europas zählt. Die positive Arbeitsmarktentwicklung wird durch das stetige Wachstum dieses Bereiches und die damit einhergehende starke Zunahme der Lohnungleichheit erheblich beeinträchtigt.<sup>35</sup>

#### ■ Atypische Beschäftigung

Als atypische Beschäftigung werden unterschiedliche Arten von Beschäftigungsverhältnissen bezeichnet, denen gemeinsam ist, dass sie nicht der Norm einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung entsprechen. Dazu zählen etwa geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse, befristete Beschäftigungsverhältnisse oder Leiharbeit. Die Entwicklung der atypischen Beschäftigung in den Jahren 2010 bis 2015 ist in Tabelle 5 zusammengefasst.

Der größte Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse entfällt auf geringfügige Beschäftigung. Geringfügige Beschäftigung ist dadurch gekennzeichnet, dass das regelmäßige Arbeitsentgelt eine bestimmte Höhe nicht überschreitet. Es kommt dabei nicht darauf an, ob das Einkommen aus geringer Bezahlung oder einer kürzeren Ar-

TABELLE 5: ATYPISCHE BESCHÄFTIGUNGSVERHÄLTNISSE (IN MILLIONEN) 2010 - 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Geringfügig Beschäftigte	7,50	7,50	7,60	7,70	7,80	7,70
• davon ausschließlich geringfügig Beschäftigte	5,39	5,37	5,32	5,35	5,35	5,19
• im Nebenjob geringfügig Beschäftigte	2,06	2,17	2,27	2,37	2,46	2,52
• befristet Beschäftigte	5,10	5,00	4,70	4,70	4,60	-
• leiharbeitend	0,80	0,91	0,909	0,868	0,913	0,916

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2016): Beschäftigungsstatistik; Statistisches Bundesamt. Die Daten zur geringfügigen Beschäftigung beziehen sich jeweils auf Ende Juni. Die Zahl der befristet Beschäftigten beruht auf Daten des Mikrozensus. Für 2015 liegen noch keine Zahlen vor. Die Angaben 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 die Tabelle: Der Paritätische Gesamtverband

beitszeit resultiert. Bis März 2003 lag die Grenze für eine geringfügige Beschäftigung in einem Mini-Job bei 325 Euro. Mit den Hartz-Reformen wurde diese Grenze zum 1. April 2003 auf 400 Euro und später, zum 1. Januar 2013, auf 450 Euro angehoben. Ebenfalls zum April 2003 wurden sogenannte Midi-Jobs eingeführt, für die die Einkommensgrenze auf 800 Euro und zum Jahresbeginn 2013 auf 850 Euro festgelegt wurde. In der sogenannten Gleitzone oberhalb der Einkommensgrenze für Mini-Jobs steigt der Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen mit der Höhe des Entgelts. Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum Jahresbeginn 2015 war bei Mini-Jobbern ggf. eine Anpassung der vereinbarten Arbeitszeit verbunden, um die Vereinbarkeit der Tätigkeit mit dem Mindestlohn sicherzustellen.

Mini-Jobs sind für den Arbeitnehmer steuerfrei. Arbeitgeber sind aber verpflichtet, für die Beschäftigung von Mini-Jobbern lohnbezogene Beiträge zur Rentenversicherung, Umlagen und Steuern zu entrichten. Andere Ansprüche für die Beschäftigten, etwa gegenüber der Krankenversicherung, entstehen dabei - anders als bei regulärer Beschäftigung - in der Regel nicht. Mit den o.g. Änderungen wurde 2013 grundsätzlich eine Ren-

tenbeitragspflicht für Beschäftigte mit Mini-Jobs eingeführt. Auf Antrag ist jedoch eine Befreiung möglich. Wird davon kein Gebrauch gemacht, erwirbt der Mini-Jobber volle, wenn auch in der Höhe entsprechend begrenzte Rentenversicherungsansprüche. In jedem Fall gilt dabei eine Mindestbeitragsbemessungsgrundlage von 175 Euro, so dass 2015 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 einem Arbeitnehmeranteil. Dieser ergibt sich aus dem Differenzbetrag zwischen dem allgemeinen Rentenversicherungsbeitragsatz von derzeit 18,7 Prozent und dem Arbeitgeberanteil. Er liegt also derzeit bei 3,7 Prozent. Obgleich die Höhe der resultierenden Leistungen angesichts der geringfügigen Entgelte begrenzt ist, werden mit der Beitragszahlung doch immerhin grundsätzliche Rentenansprüche eröffnet.

Gerade Mini-Jobbern werden in der Praxis häufig Ansprüche vorenthalten, die anderen Voll- und Teilzeitbeschäftigten regelmäßig gewährt werden. So ergaben Studien des IAB, dass etwa 15 Prozent der befragten Betriebe Mini-Jobbern kei-



nen bezahlten Urlaub gewähren. Annähernd 21 Prozent der befragten Betriebe gaben an, Minijobbern bei Krankheit keinen Lohn zu zahlen.<sup>36</sup> Minijobs erfüllen die ihnen häufig zugeschriebene Brückenfunktion in den Arbeitsmarkt nur in geringem Umfang. Gerade für Frauen ergeben sich bei einer Anstellung in typischen Minijob-Bereichen, wie etwa dem Reinigungsgewerbe, der Gastronomie oder dem Verkauf, kaum darüber hinausgehende Beschäftigungsperspektiven. Sie sind deshalb auch überproportional von Altersarmut gefährdet.

Zwischen 2014 und 2015 ist das Gesamt an geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen nur unwesentlich gesunken. Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten sank im selben Zeitraum ebenfalls, während die Zahl der im Nebenjob geringfügig Beschäftigten wie in den Vorjahren zugenommen hat.

Die insgesamt positive Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung führt bislang nicht zu einem Rückgang der Leiharbeitsverhältnisse. Gestiegen ist in den vergangenen Jahren die Zahl der Betriebe, die als Leiharbeitsfirmen tätig sind. Das trifft inzwischen auf über 50.000 Firmen zu. Im Februar 2016 hat die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (Bundestagsdrucksache 18/7661 vom 24.02.2016) Daten dazu vorgelegt. Die Angaben machen vor allem deutlich, dass weiterhin erhebliche Unterschiede in der Entlohnung der Beschäftigten bestehen. Leiharbeitskräfte verdienen als Vollzeitbeschäftigte durchschnittlich 1.725 Euro monatlich, während ein regulär Angestellter bei gleicher Stundenzahl im Schnitt auf 2.954 Euro kommt.

#### ■ Arbeitslosigkeit

Die bereits geschilderten positiven Entwicklungen bilden sich auch in der abnehmenden Zahl arbeitsloser Menschen und der sinkenden

Arbeitslosenquote ab, die 2015 mit 6,4 Prozent einen neuen Tiefstwert erreichte.

Auffällig ist: Während die Zahl der Arbeitnehmer von 2013 auf 2014 um über 400.000 Menschen anstieg, nahm die Zahl der Arbeitslosen lediglich um gut 50.000 Personen ab. Die steigende Zahl der Erwerbstätigen resultiert vor allem aus Neueintritten bisher nicht arbeitsloser Menschen, der sogenannten Stillen Reserve, in den Arbeitsmarkt.

Der Sammelbegriff „Arbeitslosigkeit“ darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich Arbeitslosigkeit in den Rechtskreisen der Sozialgesetzbücher II (ALG II - „Hartz IV“) und III (ALG I - Arbeitslosenversicherung) ganz unterschiedlich darstellt. 2015 beendeten 43,8 Prozent der Abgänger aus ALG I ihre Arbeitslosigkeit, indem sie eine reguläre Erwerbstätigkeit aufnahmen. Weitere 31,2 Prozent schieden aus, ohne eine neue Erwerbstätigkeit zu begründen. Weitere 18,7 Prozent der Abgänge aus der Arbeitslosenversicherung entfielen auf den Eintritt in eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme oder den Wechsel in eine Ausbildung.

Ganz anders stellt sich die Situation bei denjenigen dar, die bereits im Rechtskreis des SGB II waren und ihre Arbeitslosigkeit aus diesem heraus beendeten. Nur 17,2 Prozent der Abgänge aus ALG II mündeten in eine reguläre Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt. 44,1 Prozent der Abgänge aus dem Rechtskreis des SGB II führten in die Nicht-Erwerbstätigkeit. Weitere 23,9 Prozent entfielen auf Abgänge in Ausbildung oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Damit gelang es 2015 - wie in den vorangegangenen fünf Jahren - nicht einmal einem Fünftel der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II, eine „normale Beschäftigung“ aufzunehmen - trotz grundsätzlich ausgesprochen günstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und guter Konjunktur.

Besonders auffällig ist, dass der Anteil der Arbeitslosen mit Anspruch auf Leistungen nach SGB III

TABELLE 6: ARBEITSLOSIGKEIT 2009 - 2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Arbeitslosenquote (in Prozent)	8,1	7,7	7,1	6,8	6,9	6,7	6,4
Arbeitslose (in tausend)	3,415	3.238	2.976	2.897	2.950	2.898	2.795
Veränderung zum Vorjahr	+ 156	- 176	- 263	- 79	+ 53	- 52	- 103
Dauer der Arbeitslosigkeit (in Wochen)	39,6	37,6	36,9	36,6	36,9	38,1	-
Bezugsdauer von ALG I (in Wochen)	18,9	19,7	19,1	17,9	18,4	18,6	-

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2016): Arbeitslose nach Rechtskreisen (Jahreszahlen); Copyright für die Tabelle: Der Paritätische Gesamtverband

stetig sinkt, während die Quote derjenigen, die dem Rechtskreis des SGB II - mit entsprechend deutlich geringeren Aussichten auf eine Rückkehr in eine reguläre Beschäftigung - zugewiesen werden, kontinuierlich steigt. 2015 waren 69,3 Prozent der etwa 2,8 Millionen Arbeitslosen Bezieher sogenannter „Hartz IV“-Leistungen. Dem Rechtskreis des SGB III waren nicht einmal mehr ein Drittel der Arbeitslosen zugeordnet. Von diesem kleinen Teil bezogen zudem längst nicht alle auch Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Auch arbeitslose Menschen, die einerseits keine Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen, andererseits aber nicht leistungsbedürftig im Sinne des SGB II sind, bleiben in der Zuständigkeit des SGB III.

Regional bestehen dabei erhebliche Disparitäten. Bereits zum Jahresende 2014 war etwa der Anteil der Arbeitslosen, die im Rechtskreis des SGB III geführt wurden, in vielen Regionen deutlich niedriger als im Bundesdurchschnitt. So etwa im Ruhrgebiet. Anspruch auf Leistungen nach SGB III hatten Ende 2014 nur 15,6 Prozent der Arbeitslosen in Oberhausen, 17,6 Prozent der Arbeitslosen in Gelsenkirchen und 17,8 Prozent der Arbeitslosen in Essen. Dieser ohnehin schon geringe Anteil hat sich zum Jahresende 2015 nochmals deutlich reduziert, auf 15,4 Prozent in Oberhausen, 15,2 Prozent in Gelsenkirchen und 16,9 Prozent in Essen.<sup>38</sup>

Insgesamt gilt für Deutschland: Nicht einmal mehr ein Drittel der Menschen, bei denen der Versicherungsfall von Arbeitslosigkeit eingetreten ist, bezieht tatsächlich Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Hier wirken sich etwa die Verkürzungen sowohl der Bezugszeiten als auch der Rahmenfrist für den Bezug von Arbeitslosengeld aus: Immer mehr Menschen fallen schneller in „Hartz IV“ und geraten damit in ein Leistungssystem, das deutlich geringere Auf- und Ausstiegchancen aus Arbeitslosigkeit bietet. Die Entwicklung im Zeitverlauf belegt dabei einen deutlichen Gewichtsverlust der Arbeitslosenversicherung: 2005 waren „nur“ 57 Prozent der Arbeitslosen auf „Hartz IV“-Leistungen angewiesen. Für den kleiner werdenden Anteil der Arbeitslosen in der Arbeitslosenversicherung ist deshalb ein immenser Druck vorhanden, eine neue Beschäftigung aufzunehmen. Dabei werden häufig deutlich geringere Entgelte und/oder Tätigkeiten mit spürbar geringeren Qualifikationen angenommen.

Das „Bild der Arbeitslosigkeit“ in Deutschland ist deshalb zweigeteilt: Auf der einen Seite steht der kleiner werdende Anteil von Menschen, die keine Leistungen nach SGB II beziehen. Sie erhalten entweder vorübergehend Arbeitslosengeld I, oder sie sind zwar arbeitslos, haben aber wegen eigenen Einkommens oder Vermögens oder aufgrund der



Unterstützung von Angehörigen keine Ansprüche auf Leistungen nach SGB II. Ihre Wiedereinstiegchancen in eine reguläre Erwerbstätigkeit sind vergleichsweise hoch, auch um den Preis der Aufnahme von schlechter bezahlter oder unterwertiger Beschäftigung. Auf der anderen Seite stehen diejenigen, die auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind. Sie fallen häufig durch das Raster von Vermittlungsbemühungen zur kurzfristigen Arbeitsmarktintegration und haben deutlich schlechtere Vermittlungschancen in den ersten Arbeitsmarkt. Ihnen droht eine Verstetigung der Erwerbslosigkeit, die Langzeitarbeitslosigkeit.

#### ■ Langzeitarbeitslosigkeit

Langzeitarbeitslosigkeit war auch im Berichtsjahr 2015 die größte arbeitsmarktpolitische Herausforderung. Langzeitarbeitslos ist gemäß § 18 Abs. 1 SGB III, wer zwölf Monate oder länger durchgehend arbeitslos ist. Das trifft trotz der unvermindert guten wirtschaftlichen Gesamtsituation weiterhin auf mehr als ein Drittel aller Arbeitslosen zu. Im Berichtsjahr 2015 wurden 1.039.281 Menschen als langzeitarbeitslos geführt. Das entspricht einem Anteil von 37,2 Prozent aller Arbeitslosen. Im Zeitverlauf wird deutlich, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen über Jahre stetig gewachsen ist, um dann auf hohem Niveau zu verharren. 2009 waren 1.138.132 Menschen länger als ein Jahr ohne Arbeit. Das entspricht einer Quote von 33,3 Prozent. 2010 waren es 35,2 Prozent, 2011 dann 35,9 Prozent, 2012 schon 36,1 Prozent, 2013 36,3 Prozent. 2014 stieg die Zahl dann sprunghaft auf 37,2 Prozent an, wo sie schließlich 2015 stagnierte.

Dabei ist die tatsächliche Zahl der Langzeitarbeitslosen noch deutlich höher, als diese Zahlen suggerieren. So gilt die Arbeitslosigkeit in der Arbeitslosenstatistik immer dann als unterbrochen, wenn der Arbeitslose zum Beispiel an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilgenommen hat, etwa im Rahmen einer sogenannten Arbeitsgelegenheit

mit Mehraufwandsentschädigung („Ein-Euro-Job“). Auch eine mehr als sechswöchige Krankheitszeit unterbricht die Arbeitslosigkeit. Die Folge: Obwohl sich an der Dauer der Arbeitslosigkeit nichts geändert hat, wird der Arbeitslose als „erneut“ arbeitslos gezählt.

2014 schieden 1,5 Millionen Menschen aus der Langzeitarbeitslosigkeit aus. Davon betrug der Anteil derjenigen, die eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt aufnahmen oder sich selbstständig machten, aber nur 14 Prozent.<sup>39</sup> 62 Prozent dagegen schieden als unverändert nichterwerbstätig bzw. aus sonstigen Gründen aus. Weitere 20 Prozent nahmen eine die Arbeitslosigkeit formal unterbrechende arbeitsmarktpolitische Maßnahme auf oder begannen eine Berufsausbildung. Vier Prozent wechselten in eine Tätigkeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt.

Auch andere Arbeitslosengruppen werden in der Statistik systematisch ausgeblendet. So gelten Menschen, die älter als 58 Jahre und seit über einem Jahr im Rechtskreis des SGB II ohne Jobangebot sind, grundsätzlich nicht mehr als arbeitslos, sondern als „unterbeschäftigt“. Durch diese methodische Annahme werden Teile der Arbeitslosenstatistik signifikant günstiger dargestellt, als die arbeitsmarktpolitische Realität es erlauben würde. Zur Jahresmitte 2015 etwa betrug allein die Zahl der über die sogenannte 58er-Regelung aus der Statistik herausdefinierten Arbeitslosen 166.500 Personen.

Differenzierte Untersuchungen der Bundesagentur für Arbeit<sup>40</sup> zeigen, dass das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit insbesondere für Menschen über 55 Jahren, mit fehlenden Qualifikationen, mit gesundheitlichen Problemen, während der Erziehung von Kindern bis drei Jahren und/oder mit Sprachdefiziten besonders hoch ist. Im Jahresdurchschnitt 2014 waren 584.000 Menschen im Alter von über 55 Jahren arbeitslos. Auch das

Geschlecht spielt eine Rolle. Frauen sind durchschnittlich häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen als Männer. Sie sind darüber hinaus im Schnitt länger arbeitslos. 2014 waren 22 Prozent der langzeitarbeitslosen Frauen zwei Jahre und länger ohne Beschäftigung. Bei den Männern betrug der Anteil etwa 19 Prozent. Gut die Hälfte der Langzeitarbeitslosen hatte 2014 keinen Berufsabschluss.

Von Langzeitarbeitslosigkeit ist Langzeitleistungsbezug abzugrenzen. Als Langzeitleistungsbezieher gelten erwerbsfähige Leistungsbezieher über 17 Jahren, die in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate hilfebedürftig waren. Von allen 4,39 Millionen erwerbsfähigen Leistungsbezieher waren im Jahresdurchschnitt 2014 3,1 Millionen Menschen Langzeitleistungsbezieher. Darüber hinaus gab es zum Jahresende 2013 eine Gruppe von annähernd 1,2 Millionen Menschen (erwerbsfähig und nicht erwerbsfähig), die von 2005 bis zum Jahresende 2013 ununterbrochen im Leistungsbezug war.<sup>41</sup>

### 3.2 Einkommensarmut

Arbeitslosigkeit, Armut und Ausgrenzung liegen in erwerbszentrierten Dienstleistungsgesellschaften eng beieinander. Während Arbeitslosigkeit auf der Grundlage der Statistiken der Bundesagentur für Arbeit vergleichsweise exakt bemessen werden kann, ist die Messung von Armut und sozialer Ausgrenzung sehr viel voraussetzungsvoller und kann ohne normative Setzungen nicht auskommen.

Arm ist, wer das soziokulturelle Existenzminimum nicht über sein Einkommen abdecken kann. 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 ermögli-

chen. Ein von diesem Anspruch ausgehendes Verständnis von Armut benötigt deshalb einen relativen Armutsbegriff, der das Bestehen von Armut daran misst, inwieweit Einkommensarmut gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten im Vergleich zu anderen einschränkt. In der Armutsforschung hat sich deshalb ein relativer Armutsbegriff etabliert. Arm bzw. „armutsgefährdet“ ist danach, wessen Einkommen die Armutsrisikogrenze von 60 Prozent des Durchschnittseinkommens unterschreitet. Bislang besteht unter Fachleuten ein breiter Konsens, dass bei einem Unterschreiten dieser auf europäischer Ebene definierten Armutsschwelle soziale Ausgrenzungsprozesse stattfinden. Sowohl die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder als auch die Europäische Union orientieren sich an dieser Definition.

Zur Berechnung der so verstandenen Armutsschwelle wird das Durchschnittseinkommen nach internationalen Konventionen anhand des sogenannten Medians erfasst. Im Gegensatz zum arithmetischen Mittel, also den durch einzelne Extreme erheblich beeinflussbaren Durchschnittswert, erfasst der Median den Mittelpunkt einer Datenreihe und bleibt deshalb von statistischen Ausreißern vergleichsweise unberührt. Dieser Vorteil ist jedoch in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung gleichzeitig von Nachteil, etwa wenn die „obere“ Hälfte der Einkommenspositionen sich rasant erhöht, während die untere Hälfte dauerhaft stagniert oder verliert. Dann nämlich würde sich der Median trotz zunehmender Ungleichheit nicht verändern. In diesem Fall wäre das arithmetische Mittel besser geeignet, eine wachsende Disparität abzubilden. Der Unterschied zwischen Median und arithmetischem Mittel ist dabei beträchtlich: Im Jahr 2013 lag der Median des gewichteten Äquivalenzeinkommens bei 19.582 Euro. Das durchschnittliche Einkommen dagegen betrug 22.471 Euro, lag also um 15 Prozent (2.889 Euro) höher.<sup>42</sup> Entsprechend höher würde auch die danach berechnete Armutsquote ausfallen.

Eine Aussage über die Einkommensverhältnisse muss darüber hinaus berücksichtigen, dass der individuelle Bedarf besonders vom verfügbaren Anteil am Haushaltseinkommen abhängt. In der empirischen Armutsforschung werden die verfügbaren Nettoäquivalenzeinkommen der einzelnen Haushalte deshalb mit Äquivalenzfaktoren gewichtet, die den Bedarf pro Kopf in Abhängigkeit von der Haushaltszusammenstellung abbilden sollen. Die erste erwachsene Person des Haushalts geht dabei mit 1,0 in die Gewichtung ein. Jede weitere Person ab 14 Jahren erhält den Faktor 0,5. Kinder unter 14 Jahren werden jeweils mit einem Faktor von 0,3 berechnet. Das bedarfsgewichtete Einkommen einer Person, die in einem Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern lebt, ergibt sich also aus dem Nettogesamteinkommen geteilt durch den Faktor 2,1.

Als Datengrundlage wird in Deutschland besonders häufig auf den sogenannten Mikrozensus zurückgegriffen. Die Daten werden vom Statisti-

2014 betrug die gesamtdeutsche Armutsquote 15,4 Prozent, das entspricht einem Rückgang um 0,1 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr. Damit ist der seit 2006 andauernde Anstieg der Armutsquote zumindest vorläufig unterbrochen. Der geringe Rückgang bei gleichzeitigem Anstieg des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts um 1,6 Prozent im Jahr 2014 belegt jedoch erneut, dass eine positive Wirtschaftsentwicklung nicht zu einem entsprechenden Rückgang der Armutsquote führen muss. Wirtschafts- und Armutsentwicklung sind weitgehend entkoppelt.

### 3.3 Mindestsicherungsleistungen

Die höchstrichterliche Rechtsprechung leitet aus Artikel 1 des Grundgesetzes ein subjektives Recht auf Leistungen ab, die sowohl die physische Existenz als auch die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft sichern. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010

TABELLE 7: ARMUTSQUOTE<sup>43</sup> IN PROZENT

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015
Deutschland	14,7	14,0	14,3	14,4	14,6	14,5	15,0	15,0	15,5	15,4
Alte Bundesländer	13,2	12,7	12,9	13,1	13,3	13,3	13,8	13,9	14,4	14,5
Neue Bundesländer	20,4	19,2	19,5	19,5	19,5	19,0	19,4	19,6	19,8	19,2

Quelle: Statistisches Bundesamt (2015): 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: Der Paritätische Gesamtverband

schen Bundesamt in einer jährlichen, repräsentativen Befragung von annähernd 400.000 Haushalten (von denen jährlich ein Viertel ausgetauscht wird) erhoben. Dem Mikrozensus zufolge und gemessen am Median entwickelt sich die Armutsbetroffenheit in Deutschland seit 2006 wie in Tabelle 7 dargestellt.

zudem klargestellt, dass dieses subjektive Recht dem Grunde nach unverfügbar ist und eingelöst werden muss. Es hat darüber hinaus präzisiert, dass diese Leistungen sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit, als auch die Möglichkeit zur Pflege

zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß der Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben sichern müssen. Der Mensch, so betont das Bundesverfassungsgericht, „existiert als Person notwendig in sozialen Bezügen“<sup>44</sup>.

Bei der Aktualisierung und Konkretisierung insbesondere des soziokulturellen Existenzminimums verfügt der Gesetzgeber über einen Gestaltungsspielraum, der seine Grenzen in Mindeststandards findet, die nicht unterschritten werden dürfen. Der Gestaltungsspielraum ist dabei enger, soweit es um die Bedarfe zur Deckung des physischen Existenzminimums geht, und weiter, soweit es um die notwendigen Bedarfe zur Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben geht. Die unterschiedlichen Ermessensspielräume ändern jedoch nichts an der Unverfügbarkeit des einheitlichen Anspruchs auf Leistungen, die das gesamte Existenzminimum umfassen und durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie gewährleistet sind. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 formuliert, dass der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten

und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht und nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren zu bemessen hat. In einem weiteren Urteil vom 23. Juli 2014 hat sich das Bundesverfassungsgericht erneut mit der Angemessenheit der Regelsätze auseinandergesetzt. Es hat dabei festgestellt, dass der Gesetzgeber selbst bei Berücksichtigung der Beurteilungsspielräume mittlerweile „an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist“<sup>45</sup>, gekommen sei. Sozialhilfe, das ist auch mit Blick auf die Rechtsprechung festzustellen, schützt also nicht vor Armut.

Letztes Netz der sozialen Leistungen sind verschiedene steuerfinanzierte und bedarfsorientierte Grundsicherungsarten, die nach lebenslängenspezifischen Bedarfen differenziert sind.

#### ■ Arbeitslosengeld II und Sozialgeld

Der quantitativ größte Anteil der Grundsicherungsleistungen entfiel auch im neuen Berichtsjahr auf Arbeitslosengeld II und Sozialgeld. Arbeitslosengeld II wird seit 2005 an Menschen

TABELLE 8: BEZIEHER VON GRUNDSICHERUNGSLEISTUNGEN 2009 BIS 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Leistungen nach dem SGB II	6.737.363	6.469.423	6.119.846	6.037.330	6.041.123	6.025.589
- davon Arbeitslosengeld II	4.908.304	4.701.380	4.426.901	4.357.214	4.350.135	4.322.018
- davon Sozialgeld	1.829.059	1.768.043	1.692.945	1.680.116	1.690.988	1.703.571
Hilfe zum Lebensunterhalt	92.750	98.534	108.215	112.585	122.376	132.770
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	763.864	796.646	844.030	899.846	962.187	1.002.547
Asylbewerberleistungsgesetz	121.235	130.297	143.687	165.244	224.993	362.850
Kriegsopferfürsorge	46.256	42.001	42.001	34.268	34.268	29.258
Insgesamt	7.761.363	7.536.721	7.257.779	7.249.273	7.384.947	7.553.014

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2015): Amtliche Sozialberichterstattung;  
 Copyright für die Tabelle: Der Paritätische Gesamtverband

TABELLE 9: DAUER DER ARBEITSLOSIGKEIT IM RECHTSKREIS SGB II

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bezugsdauer von ALG II in Wochen	54,1	52,7	51,1	52,3	53,0	54,1

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2015): Arbeitsmarkt 2014. Aufgrund einer rückwirkenden Revision der Arbeitslosenstatistik kann es zu Abweichungen gegenüber den Darstellungen des Vorjahres kommen. Copyright für die Tabelle: Der Paritätische Gesamtverband

zwischen 15 und 65 Jahren gezahlt, die mindestens drei Stunden täglich einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Familienangehörige, die das nicht leisten können, insbesondere Kinder unter 15 Jahren und schulpflichtige Kinder, erhalten zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes Sozialgeld. 2014 hat sich die Zahl der Bezieher von Leistungen nach SGB II gegenüber dem Vorjahr um 15.534 Personen - also 0,25 Prozent - insgesamt leicht verringert. Dabei ist die Zahl der Arbeitslosengeld II-Bezieher um 28.117 Menschen gesunken, die Zahl der Sozialgeldempfänger nahm um 12.583 Personen zu.

Im Jahr 2014 war unter den erwerbsfähigen Leistungsbeziehern im SGB II mit 42,8 Prozent nur der kleinere Teil arbeitslos und ohne Beschäftigung.

Über 57 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsbezieher waren nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit nicht arbeitslos:<sup>46</sup> 15,4 Prozent waren mehr als geringfügig beschäftigt („Aufstocker“), 9,7 Prozent waren in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und 7,4 Prozent in Ausbildung. Weitere 6,4 Prozent standen dem Arbeitsmarkt wegen der Erziehung von Kindern oder der Pflege von Angehörigen nicht zur Verfügung.<sup>47</sup>

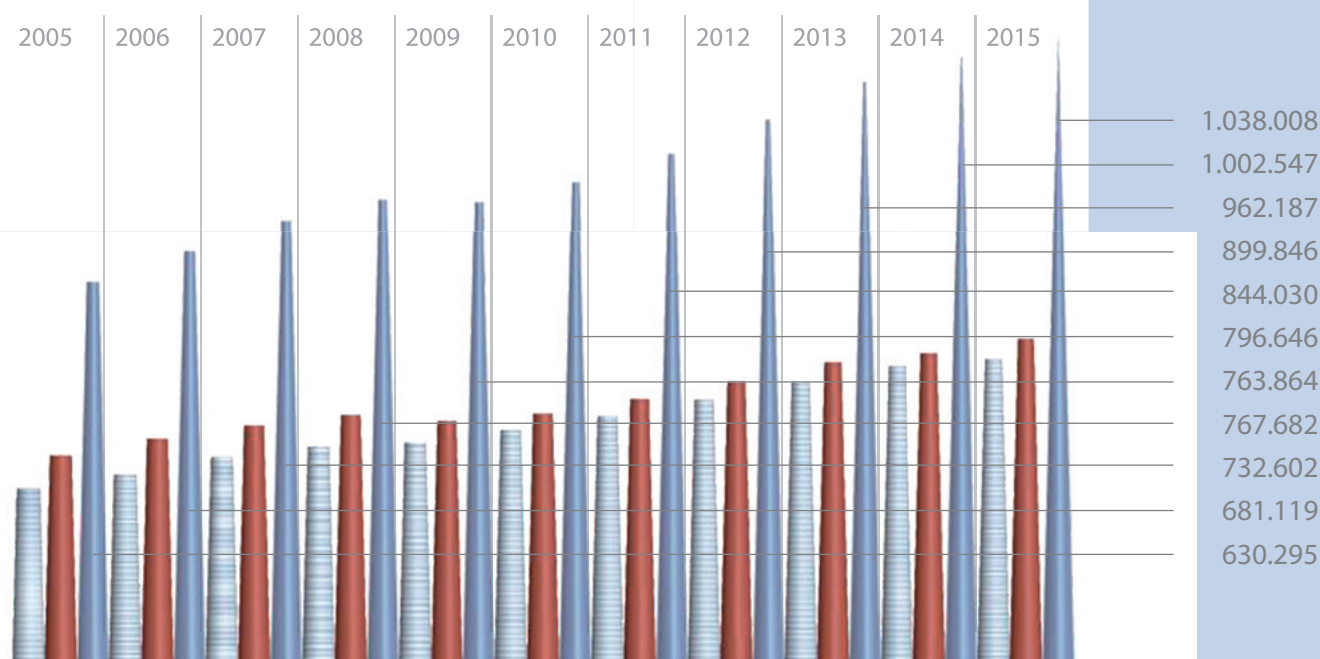
Nicht berücksichtigt ist dabei jedoch eine weitere Gruppe: Zahlreiche Bezieher von Arbeitslosengeld II-Leistungen waren zwar wöchentlich bis zu 15 Stunden erwerbstätig, aber nach der offiziellen Statistik zugrundeliegenden Definition von Arbeitslosigkeit dennoch arbeitslos.

TABELLE 10: BEZIEHER VON GRUNDSICHERUNG IM ALTER UND BEI ERWERBSMINDERUNG 2005 BIS 2014 (ZUM JAHRESENDE)

	Grundsicherung im Alter	Grundsicherung bei Erwerbsminderung	insgesamt
2005	342.855	287.440	630.295
2006	370.543	311.448	681.991
2007	392.368	340.234	732.602
2008	409.958	357.724	767.682
2009	399.837	364.027	763.864
2010	412.081	384.555	796.646
2011	436.210	407.820	844.030
2012	464.836	435.010	899.846
2013	497.433	464.754	962.187
2014	512.198	490.349	1.002.547
2015 <sup>48</sup>	536.121	501.887	1.038.008

Quelle: Statistisches Bundesamt 2016; Copyright für die Tabelle: Der Paritätische Gesamtverband

ABBILDUNG 1: BEZIEHER VON GRUNDSICHERUNG BEI ERWERBSMINDERUNG UND IM ALTER



Copyright für das Diagramm:  
Der Paritätische Gesamtverband

Als arbeitslos gilt, wer als arbeitslos gemeldet ist, eine Tätigkeit sucht, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht und weniger als 15 Stunden beschäftigt ist. Deshalb sind unter Umständen auch arbeitslos gemeldete Personen zumindest zeitweise - bis zu 15 Stunden - beschäftigt. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit unter den Beziehern von Arbeitslosengeld II hat sich seit 2011 stetig erhöht und liegt inzwischen bei über 54 Wochen. Es liegt nahe, dass diese Entwicklung auch auf die drastischen Einschnitte in der Beschäftigungsförderung in den vergangenen Jahren zurückzuführen ist.

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

Seit 2005 ist eine erhebliche und dauerhafte quantitative Zunahme an Grundsicherungsbeziehern zu verzeichnen, die nur im Jahr 2009 kurz unter-

brochen wurde. Der Anstieg ist beträchtlich und liegt jährlich in der Regel zwischen 30.000 und 60.000 Menschen. Diese Entwicklung setzte sich auch 2014 fort. Mit 1.002.168 Empfängern von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurde die Zahl von einer Million Betroffenen erstmalig überschritten. Die Grundsicherungsquote lag bei den Menschen, die das gesetzliche Renteneintrittsalter überschritten haben, im Jahr 2013 bei drei Prozent. Eine Trendumkehr ist nicht in Sicht: In den kommenden Jahren ist ein weiterer Anstieg zu erwarten. Sowohl die Anzahl an Beziehern von Altersrente als auch die der erwerbsgeminderten Menschen wird zunehmen, Letztgenannte sogar überproportional deutlich.

Die wachsende Zahl der auf Grundsicherung angewiesenen Menschen folgt auch aus dem fortgesetzten Absinken des Leistungsniveaus der gesetzlichen Renten. Insbesondere die Erwerbsminderungsrenten sind häufig nicht nur mit hohen Abschlägen verbunden, sondern gleichzeitig auch vom insgesamt sinkenden Rentenniveau negativ beeinflusst. Gerade hier kann aber wegen des individuell nicht beeinflussbaren Zeitpunktes



der Erwerbsunfähigkeit kaum mit privater Vorsorge kompensiert werden.

■ Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Seit 1993 sind hilfebedürftige Asylbewerber, Geduldete und zur Ausreise verpflichtete Ausländer sowie ihre Familienangehörigen auf die gegenüber den anderen Grundsicherungsinstrumenten massiv gekürzten Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) verwiesen. Sie werden in der Regel als Sachleistungen erbracht. Nachdem das Bundesverfassungsgericht die erheblich niedriger als bei Grundsicherungsbeziehern angesetzten Bedarfe 2012 für verfassungswidrig erklärt hat, wird seit März 2015 ein monatlicher Bargeldbedarf von 143 Euro für alleinstehende Leistungsberechtigte zuerkannt.

Seit 2009 ist die Zahl der Leistungsbezieher nach dem Asylbewerberleistungsgesetz nach jahrelangem Rückgang wieder gestiegen und hat sich demgegenüber 2014 verdreifacht. Hauptursache dafür sind gestiegene Flüchtlingszahlen, etwa in Folge des syrischen Bürgerkrieges.

■ Die Dunkelziffer der Armut

Während häufig ein Missbrauch von Grundsicherungsleistungen befürchtet wird, wird nur selten darauf hingewiesen, dass viele Menschen trotz bestehenden Bedarfes und vorhandener

TABELLE 11: BEZIEHER VON LEISTUNGEN NACH DEM ASYLBEWERBERLEISTUNGSGESETZ 2009 BIS 2014

Jahr	Bezieher
2009	121.235
2010	130.297
2011	143.698
2012	165.244
2013	224.993
2014	362.850

Quelle: Statistisches Bundesamt 2015  
Copyright für die Tabelle: Der Paritätische Gesamtverband

Rechtsansprüche auf die entsprechende Unterstützung verzichten. Naturgemäß lässt sich das Ausmaß der Nichtinanspruchnahme schwer beziffern. In der sozialwissenschaftlichen Forschung wird jedoch in unterschiedlichen Arbeiten übereinstimmend von einer Quote von 40 Prozent und mehr ausgegangen.<sup>49</sup> Auch Bruckmeier et al. (2013) gehen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 von einem Anteil zwischen 34 und 43 Prozent aus. Vier von zehn Berechtigten nehmen danach die ihnen zustehenden Leistungen nicht in Anspruch.

### 3.4 Überschuldung

Teilhabechancen werden nicht nur über Einkommen, sondern auch über individuelles Vermögen definiert. Eine erhebliche Anzahl von Menschen verfügt jedoch nicht über Vermögen, sondern ist

TABELLE 12: PRIVATE SCHULDEN

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Schuldner (in Mio.)	6,19	6,49	6,41	6,59	6,58	6,67	6,72
Schuldner (Anteil in Prozent)	9,09	9,50	9,38	9,65	9,81	9,90	9,92
Schuldner (Haushalte in Mio.)	3,04	3,19	3,21	3,31	3,30	3,34	3,35
mittlere Schuldenhöhe (Euro) <sup>50</sup>	34.700	34.300	34.800	33.700	33.000	34.500	34.000

Quelle: Boniversum Consumer Information / Microm Consumer Marketing / Creditreform Wirtschaftsforschung 2015; SchuldnerAtlas Deutschland. Copyright für die Tabelle: Der Paritätische Gesamtverband

von Überschuldung betroffen. Überschuldung ist definiert als fehlende Möglichkeit, laufende und zukünftige Verpflichtungen selbst bei Reduzierung auf lebensnotwendige Ausgaben aus eigenem Einkommen und Vermögen bestreiten zu können und so aus eigener Kraft in der Regel keine Möglichkeit mehr zu haben, die Situation zu überwinden. Ein Maßstab für die Verbreitung von Überschuldung ist die Schuldnerquote. Sie bezeichnet den Anteil volljähriger überschuldeter Personen an der Gesamtbevölkerung. Tabelle 12 gibt eine Übersicht über die Entwicklung der privaten Überschuldungssituationen im Zeitverlauf.

Der Anstieg sowohl der absoluten Zahl der überschuldeten Menschen als auch des relativen Anteils der überschuldeten Haushalte an allen Haushalten hat sich 2015 fortgesetzt. 2015 bezifferte sich die Schuldnerquote auf über 9,9 Prozent. Damit war beinahe jeder Zehnte über 18 Jahren überschuldet, insgesamt 6,7 Millionen Bürger. Das sind rund 3,35 Millionen sogenannte Schuldner-Haushalte. Alleinlebende, Alleinerziehende und Haushalte mit drei oder mehr Kindern sind besonders häufig betroffen.<sup>51</sup> Nach Altersgruppen aufgeteilt, ist das mittlere Lebensalter die risikoreichste Phase für finanzielle Krisen, da zwischen

25 und 65 Jahren einerseits viele Investitionen getätigt werden (im Rahmen von Familiengründung und Eigentumbildung) und andererseits eine erhöhte Gefahr für biografische Brüche wie Trennung oder berufliche Schwierigkeiten besteht, die sich auf die Liquidität der Haushalte auswirken. Betroffen sind zudem besonders Personen, die über ein unterdurchschnittliches Sprach-, Bildungs-, Einkommens- oder Vermögenspotenzial verfügen.<sup>52</sup> Männer sind häufiger überschuldet, auch wenn der Anteil an überschuldeten Frauen kontinuierlich steigt.<sup>53</sup>

### 3.5 Vermögensentwicklung

Das verfügbare Vermögen hat eine zentrale Bedeutung für die Verteilung von Teilhabechancen. Wer über Vermögen verfügt, kann zum Beispiel vorübergehende Einkommensdefizite ausgleichen oder sich durch Investitionen sogar eine zukünftig noch günstigere Vermögensposition sichern. Eine ungleiche Vermögensverteilung führt zu einer Umverteilung von Verwirklichungschancen zu Gunsten besonders vermögensstarker Personen, die ihre Stellung aufgrund ihrer zusätzlichen Vermögenserträge weiter festigen können.

TABELLE 13: VERMÖGENSVERTEILUNG NACH HAUSHALTSVERMÖGEN UND VERMÖGENSPOSITION

	Bruttovermögen 2010/2014 in Euro				Nettovermögen 2010/2014 in Euro			
	Durchschnitt		Median		Durchschnitt		Median	
	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014
00 - 20 %	10.300	13.700	1.110	700	- 4.640	-5.500	70	0
20 - 40 %	18.810	17.000	14.250	12.500	13.070	11.700	11.660	10.800
40 - 60 %	83.300	90.200	61.770	70.700	55.580	63.700	51.530	60.800
60 - 80 %	200.270	212.200	189.560	201.000	167.710	182.300	163.690	175.300
80 - 90 %	373.590	392.800	357.390	379.000	334.180	357.700	329.520	352.000
90 - 100 %	1.226.480	1.345.800	702.900	768.200	1.157.250	1.285.100	662.090	722.200

Quelle: Deutsche Bundesbank 2013, 2016: PFH; Copyright für die Tabelle: Der Paritätische Gesamtverband



Copyright für das Diagramm: Der Paritätische Gesamtverband

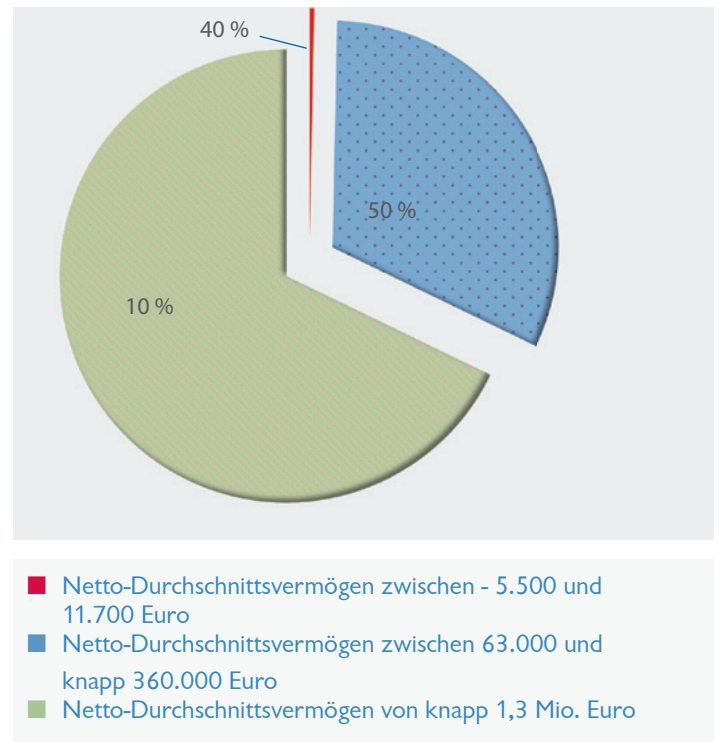
Die Datenlage zur privaten Vermögensverteilung ist verbesserungsfähig. Grundlegende Daten stammen aus Umfragen, die regelmäßig besonders hohe Vermögen kaum erfassen und damit die tatsächlichen Verhältnisse nur unvollständig abbilden.

Eine aktuelle Übersicht über die Vermögensverteilung zwischen einzelnen Haushalten gibt die regelmäßige Studie „Private Haushalte und ihre Finanzen“ (PHF) der Deutschen Bundesbank. Sie ist Teil einer regelmäßigen Befragung zu Haushaltsfinanzen (HFCS), die in allen Ländern der Euro-Zone von den jeweiligen Zentralbanken durchgeführt wird. Die Ergebnisse der Studie sind repräsentativ. Die Ergebnisse für Deutschland wurden im Erfassungszeitraum 2010/2011 über Interviews mit 3.565 Haushalten gewonnen. Die aktuelle Auswertung betrifft die Verteilung der Vermögen privater Haushalte im Jahr 2014. Dafür wurden 4.461 Haushalte befragt, der Datenstand ist März 2016. Da sie sich auf die Vermögenssituation der einzelnen Haushalte beziehen, lassen sie allerdings keinen Rückschluss auf individuelle Vermögenspositionen zu.

Im Jahr 2014 betrug das durchschnittliche Bruttovermögen der etwa 40 Millionen Haushalte in Deutschland nach Angaben der Bundesbank 240.200 Euro je Haushalt. Nach Abzug der Schulden lag das durchschnittliche Nettovermögen bei 214.500 Euro. Diese Durchschnittswerte sagen jedoch wenig über die Vermögensverteilung zwischen den Haushalten. Tatsächlich hatten 74 Prozent der Haushalte in Deutschland ein Vermögen, das unterhalb dieses Durchschnittswerts lag - ein Prozentpunkt mehr als bei der vorangegangenen Befragung 2010/2011.

Der Median der Vermögensverteilung kommt zu erheblich niedrigeren Beträgen. 2014 waren es 77.200 Euro brutto und 60.400 Euro netto. Dass Durchschnittswert und Medianwert der Vermögensverteilung derart weit auseinanderliegen, ist

ABB. 2: VERTEILUNG DER NETTOVERMÖGEN IM JAHR 2014



ein Beleg für die extrem ungleiche Vermögensverteilung in Deutschland. Die Ungleichheit der Vermögenseinkommen hat sich in Deutschland seit 2010/2011 deutlich verstärkt. So verfügen etwa die 40 Prozent der vermögensärmsten Haushalte 2014 über ein geringeres Nettovermögen als die gleiche Gruppe 2010/2011: die Armen werden ärmer.

Ein weiterer Beleg für die Ungleichverteilung ist die zunehmende Konzentration von Vermögen bei einigen wenigen. So besaßen die vermögendsten 10 Prozent der Bevölkerung 2014 allein etwa 60 Prozent des gesamten Nettovermögens.

Anders als die Befragung der Deutschen Bundesbank, die die Vermögenspositionen von Haushalten untersucht, lässt die ebenfalls repräsentative Wiederholungsbefragung der Bevölkerung im Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) auch eine Differenzierung nach individuellen Vermögenspositionen zu. Auch daraus liegen Daten zum Zeitverlauf vor. Sie wurden zuletzt in den Jahren 2002, 2007 und 2012 erhoben.

Nach den Daten des SOEP<sup>54</sup> verfügen die privaten Haushalte in Deutschland über ein Gesamtvermögen von 7,4 Billionen Euro brutto (ohne Fahrzeuge und Hausrat), das mit einem Anteil von knapp 69 Prozent (5,1 Billionen Euro) überwiegend in Grund- und Immobilienbesitz gebunden ist. Nach Abzug bestehender Verbindlichkeiten in Höhe von 1,1 Billionen Euro bleibt ein Nettogesamtvermögen von 6,3 Billionen Euro. Das Durchschnittsvermögen eines Erwachsenen beziffert sich danach auf 83.308 Euro. Der Medianwert beträgt dagegen lediglich knapp 17.000 Euro. Diese erhebliche Abweichung verweist auf eine extreme Ungleichverteilung auch der individuellen Vermögenspositionen. Mehr als ein Viertel der Erwachsenen in Deutschland verfügt über kein Vermögen, sieben Prozent der Erwachsenen sind sogar überschuldet. Dabei zeigt die Betrachtung im Zeitverlauf, dass die Überschuldung im Zeitraum von 2002 bis 2007 von fünf auf sieben Prozent erheblich gestiegen ist und seitdem trotz positiver Wirtschaftsentwicklung auf hohem Niveau verharrt.

Das SOEP bestätigt auch den Befund massiver regionaler Disparitäten. Während das durchschnittliche Nettovermögen in den alten Bundesländern bei 93.790 Euro liegt, beträgt es in Ostdeutschland lediglich 41.138 Euro. Bezogen auf den Medianwert stellt sich die ungleiche Vermögensverteilung zwischen alten und neuen Bundesländern sogar noch deutlicher dar. Während in den alten Bundesländern ein Medianwert von 21.200 Euro erreicht wird, liegt dieser in den ostdeutschen Ländern bei lediglich 8.080 Euro.

Auch zwischen Männern und Frauen sind die Vermögen sehr ungleich verteilt. Während Männer auf ein durchschnittliches Nettovermögen von 97.000 Euro kommen, sind es bei Frauen lediglich 70.000 Euro.

Bei den SOEP-Daten ist jedoch mit einer noch stärkeren Untererfassung der Vermögen von Multimillionären zu rechnen. Während die Bundes-

bank in ihrer Befragung einige Anstrengungen unternommen hat, größere Vermögen möglichst weitgehend zu erfassen, bilden die vorliegenden SOEP-Daten die Zahl der Vermögensmillionäre nur deutlich eingeschränkt ab. Für das DIW haben Westermeier/Grabka (2015) deshalb zusätzlich weitere Datenquellen einbezogen. Sie haben daraus zwei Szenarien entwickelt, die die Erfassung besonders großer Vermögen verbessern sollen. Damit stellt sich das Maß der Vermögensungleichheit noch deutlich drastischer dar als in den ursprünglichen SOEP-Daten. So gehen Westermeier/Grabka (2015) davon aus, dass das reichste Prozent der Privathaushalte je nach Szenario zwischen 31 und 34 Prozent des Gesamtvermögens besitzt. Die darauf folgenden 9 Prozent der vermögensstärksten Haushalte verfügen über weitere 36 bis 38 Prozent des Vermögens. Insgesamt gehen die Forscher davon aus, dass die vermögensstärksten zehn Prozent der Haushalte 74 Prozent des gesamten Nettovermögens besitzen. Allein der Anteil der vermögendsten Haushalte - im Gesamt etwa 40.000 oder 0,1 Prozent - wird auf zwischen 14 und 16 Prozent des Gesamtnettovermögens in Deutschland geschätzt. Pro Haushalt sind das etwa elf Millionen Euro.

Ein anerkanntes Maß für Ungleichheit ist der Gini-Koeffizient. Der Gini-Koeffizient bezeichnet einen Wert zwischen 0 und 1. „0“ steht dabei für die vollkommene Gleichheit der Verteilung, während „1“ ein Höchstmaß an Ungleichverteilung bedeutet. Bezogen auf die Nettovermögen betrug der Gini-Koeffizient in Deutschland 2014 0,76 - ein auch im internationalen Vergleich ausgesprochen hoher Wert. Der durchschnittliche Gini-Koeffizient in der OECD liegt bei 0,68.

## 4. Gesetzgeberische Maßnahmen im Berichtszeitraum

### 4.1 Neuregelungen in der Arbeitsmarktpolitik

Wesentliche arbeitsmarktpolitische (Neu-) Regelungen 2015:

#### ■ Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz - MiLoG)

Mit dem Mindestlohngesetz vom 11. August 2014 wird ab dem 1. Januar 2015 ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn eingeführt. Die Höhe beträgt einheitlich 8,50 Euro brutto/Stunde.

#### ■ Umsetzung des Konzepts „Soziale Teilhabe sichern“ zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit

2015 wurden zwei neue Beschäftigungsprogramme zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit begonnen, die der Förderung von insgesamt 43.000 Menschen dienen sollen.

#### Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz - MiLoG)

##### ■ Inhalt

Mit dem Mindestlohngesetz vom 11. August 2014 wurde zum 1. Januar 2015 eine allgemeine gesetzlich Lohnuntergrenze von 8,50 Euro brutto je Zeitstunde eingeführt. Es gibt allerdings eine Reihe von Ausnahmen:

- Tariflich vereinbarte Branchenmindestlöhne dürfen die gesetzliche Lohnuntergrenze bis zum 31.12.2016 unterschreiten.
- Je befristet auf die ersten sechs Monate einer neu aufgenommenen Beschäftigung sind auch Langzeitarbeitslose ausgenommen, wenn sie unmittelbar vor Arbeitsaufnahme länger als ein Jahr Leistungen nach ALG bezogen haben.
- Grundsätzlich von den Regelungen ausgenommen sind Auszubildende, Praktikanten (soweit

sie ein Praktikum im Rahmen einer schulischen Ausbildung bzw. eines Studiums oder ein bis zu dreimonatiges Orientierungspraktikum absolvieren oder wenn sie von der Bundesagentur für Arbeit beim Erwerb einer Einstiegsqualifikation gefördert werden), ehrenamtlich Tätige und Strafgefangene.

- Auch Beschäftigte in Werkstätten für Behinderungen profitieren nicht vom Mindestlohn, weil sie als „voll erwerbsgemindert“ gelten und damit nicht unter den Arbeitnehmerbegriff fallen.

Zur Überprüfung der Höhe des Mindestlohns wurde eine Kommission der Tarifpartner eingerichtet. Sie soll bis zum 30. Juni 2016 darüber befinden, ob der Mindestlohn zum 1. Januar 2017 erstmals angepasst wird. Ab 2017 soll alle zwei Jahre über eine Anpassung des Mindestlohns entschieden werden. Der Mindestlohnkommission gehören ein Vorsitzender, sechs stimmberechtigte und zwei beratende Mitglieder ohne Stimmrecht an. Alle Mitglieder der Kommission werden auf Vor-

schlag der Tarifparteien von der Bundesregierung berufen. Über die Langzeitarbeitslose betreffende Ausnahmeregelung soll zum 1. Januar 2017 entschieden werden. Eine Evaluation des Mindestlohngesetzes soll 2020 erfolgen.

#### ■ Hintergrund

Mit der Einführung des Mindestlohns reagierte der Gesetzgeber auf die sinkende Tarifbindung, den wachsenden Niedriglohnsektor mit zum Teil unangemessen niedrigen Löhnen und die hohe Zahl von sogenannten „Aufstockern“, die ergänzend zu ihrem Erwerbseinkommen auf zusätzliche Leistungen zum Lebensunterhalt angewiesen sind. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes gab es im April 2014 5,5 Millionen Anstellungen in Deutschland, die unter der Mindestlohngrenze von 8,50 Euro/brutto lagen. Vier Millionen dieser Beschäftigungsverhältnisse profitierten vom Mindestlohn. Davon waren 3,3 Millionen Tätigkeiten in nicht tarifgebundenen Betrieben angesiedelt, etwa im Einzelhandel und der Gastronomie. 2,2 Millionen vom Gesamt waren Minijobs. Die verbleibenden 1,8 Millionen verteilten sich je zur Hälfte auf Vollzeit- und Teilzeittätigkeiten. Etwa 1,5 Millionen Tätigkeiten fielen unter die Ausnahmeregelungen für Auszubildende, Praktikanten und unter 18-Jährige. Regional entfielen von den neu geschützten Tätigkeiten 1,1 Millionen auf Ost- und 2,9 Millionen auf Westdeutschland. Umgerechnet mussten in Ostdeutschland 22 Prozent und in Westdeutschland 8,9 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse besser entlohnt werden. Konkret profitierten davon 2,5 Millionen Frauen und 1,5 Millionen Männer. Ihre vorherigen Verdienste waren mit durchschnittlich 7,21 Euro brutto für Frauen und 7,18 Euro brutto für Männer nahezu identisch.

Für die betroffenen Menschen bedeutete der Mindestlohn also eine Lohnerhöhung um durchschnittlich etwa 18 Prozent. Die Bruttolöhne

wuchsen insgesamt um ungefähr 431 Millionen Euro im Monat.

Eine umfassende Analyse kausaler Zusammenhänge wird für Sommer 2016 erwartet. Bis dahin kann mit Simulationsrechnungen des IAB angenommen werden, dass sich die staatlichen Transferausgaben durch die Einführung des Mindestlohns um zwischen 500 und 650 Millionen Euro netto reduzieren lassen. Die Zahl der Aufstocker wird voraussichtlich um 57.000 bis 64.000 Menschen zurückgehen. Bei den Verbleibenden kommt die Lohnerhöhung durch Mindestlohn allerdings nur zu weniger als der Hälfte an, da der größte Teil als Einkommen angerechnet wird.

#### ■ Bewertung

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes ist ein - in seiner Relevanz für die Weiterentwicklung der sozialen Kohäsion allerdings nicht zu überschätzender - Erfolg. Sie markiert den Einstieg in den Ausstieg aus der kontinuierlich gewachsenen Niedriglohnarbeitswelt und ihren nicht annähernd existenzsichernden Entgelten. Die Erfahrungen nach fast 15 Monaten Geltungszeit zeigen, dass die Befürchtungen, der Mindestlohn würde Beschäftigung und Wachstum in Deutschland gefährden, nicht in Erfüllung gegangen sind. Im Gegenteil: Seine Einführung hat am Arbeitsmarkt positive Entwicklungen eingeleitet. Nach Angaben des IAB wurden in der Folge über 100.000 geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in sozialversicherungspflichtige Anstellungen umgewandelt.<sup>55</sup>

Die Anzahl derjenigen, die auf ergänzende Leistungen nach dem SGB II angewiesen sind, sank von 1,268 Millionen im Dezember 2014 auf 1,223 Millionen im Februar 2015. Wobei allerdings berücksichtigt werden muss, dass dieser Rückgang auch ganz andere Ursachen haben kann, darunter zum Beispiel Arbeitsplatzverluste. Außerdem

stieg die Zahl der Aufstocker in der Folgezeit rasch erneut an. Bereits im Juli 2015 waren es wieder über 1,24 Millionen. Schon der Blick auf diese Zahlen belegt aber, dass der Mindestlohn zu gering bemessen ist, um ein von zusätzlichen Grundversicherungsleistungen unabhängiges Leben zu garantieren oder auch nur die vom Gesetzgeber postulierten Ziele zu erreichen.

Im Übrigen sind die gesetzlichen Sonderregelungen nach wie vor zu großzügig gestaltet. Die Option, die Barentgelte für Saisonarbeiter mit Sachleistungen wie Kost und Logis zu verrechnen, bietet viele Gestaltungsmöglichkeiten zum Umgehen der Lohnuntergrenze. Auch die Ausnahmen für Langzeitarbeitslose sind verfehlt. Ein wesentliches Hindernis für ihren Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt sind fehlende Unterstützungs- und Qualifizierungsangebote. Die Möglichkeit, ein halbes Jahr lang niedrigere Löhne zahlen zu können, widerspricht dem Ziel einer dauerhaften Erwerbsintegration und befördert den Missbrauch. Weil die Beschäftigten darüber hinaus bis zum Ablauf der Halbjahresfrist jederzeit kündbar sind, sind sie auch weitgehend schutzlos. Die Berechtigung, Menschen aus der großen Gruppe der Langzeitarbeitslosen vorübergehend zum Discount-Tarif zu beschäftigen, bricht mit dem grundlegenden Ziel eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns und führt zu einem Zwei-Klassen-Arbeitsmarkt. Es ist deshalb auch richtig, dass keine zusätzlichen Ausnahmen für Flüchtlinge geschaffen werden, wie es in den letzten Monaten verschiedentlich gefordert wurde.

Die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns ist - das zeigt auch der Blick auf die nach nur kurzem Einbruch wieder angestiegenen Aufstockerzahlen - nicht ausreichend. Er ist auch deutlich zu gering bemessen, um Rentenansprüche zu erwerben, die im Alter vor Armut schützen. Der dafür notwendige Bruttostundenlohn beträgt - je nach angenommenem Bedarf und Entwicklung des Renten-

niveaus in der Zukunft - etwa 10,98 Euro und wird sich mit fortschreitend sinkendem Rentenniveau weiter erhöhen. Der bestehende Mindestlohn sichert also selbst bei durch ununterbrochene Erwerbstätigkeit erreichten 45 Beitragsjahren in der Rentenversicherung keine Ansprüche, die vor Altersarmut schützen.

Andererseits ist die Einführung des Mindestlohns ein positiver, weitreichender Schritt hin zu einer besseren Anerkennung und Wertschätzung von Arbeit. Er verbessert die Lohnsituation von etwa vier Millionen Beschäftigten unmittelbar und beugt einer fortgesetzten Transferausbeutung des Sozialstaates durch Arbeitgeber vor - schließlich wurden die 1,3 Millionen Aufstocker 2014 mit etwa 10,85 Milliarden Euro unterstützt. Das Gesetz definiert jedoch zu viele Ausnahmen, und der Lohn ist deutlich zu gering bemessen, um die damit verbundenen Erwartungen oder auch nur grundlegende sozialpolitische Anforderungen erfüllen zu können. Zusammengefasst: Der symbolische Wert des Mindestlohns ist erheblich, seine Wirkung auf die soziale Kohäsion dagegen begrenzt. Dennoch bewirkt er im Einzelfall eine konkrete Verbesserung der Lebenssituation. Die Einführung war deshalb notwendig und überfällig. Überprüfung, Anpassung und damit Erhöhung müssen die nächsten Schritte sein.

### [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, dessen Umsetzung 2015 begann. Wesentliches Element ist das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am



Arbeitsmarkt“, das die Perspektiven von bis zu 10.000 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. Gefördert werden danach Arbeitsverhältnisse, die sowohl zusätzlich als auch wettbewerbsneutral sind und dazu im öffentlichen Interesse liegen. Die Förderung ist als Festbetragsfinanzierung konzipiert und beträgt bei 30 Stunden 1.320 Euro. Geplant ist eine Laufzeit von 2015 bis 2018 mit einem Fördervolumen von 450 Millionen Euro. Zielgruppe sind bis zu 10.000 Menschen in rund 100 Jobcentern.

Darüber hinaus enthält das Konzept ein Programm zur nachhaltigen Arbeitsmarktintegration von langzeitarbeitslosen Menschen. Zielgruppe des Programms sind Menschen über 35 Jahren, die seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind, über mangelnde berufliche Qualifikationen verfügen und voraussichtlich nicht auf andere Weise in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Maßnahmen im Rahmen des Programms können u.a. Ausgleichsleistungen für eine geminderte Leistungsfähigkeit, individuelles Coaching und die Akquise von geeigneten Beschäftigungsunternehmen sein. Zielgruppe sind insgesamt bis zu 33.000 arbeitsmarktferne langzeitarbeitslose Menschen. Das geplante Programmvolumen von etwa 885 Millionen Euro soll mit 470 Millionen Euro aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und weiteren 415 Millionen aus SGB II-Eingliederungsmitteln finanziert werden.

#### ■ Hintergrund

Die große Menge langzeitarbeitsloser Menschen ist eines der größten Probleme der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Ihre Anzahl stagniert seit Jahren bei über einer Million. 2015 waren 1.039.281 Menschen betroffen, das entspricht 37,2

Prozent aller Arbeitslosen. Unter den Abgängen aus Arbeitslosigkeit im SGB II waren die Abgänger in Nicht-Erwerbstätigkeit, etwa durch Verrentung, 2015 mit einem Anteil von 44,1 Prozent die stärkste Gruppe. Eine reguläre Beschäftigung fanden nur 17,2 Prozent, 3,3 Prozent wechselten in eine Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt. Dieser geringe Anteil macht deutlich, dass die zwischen 2010 und 2013 vorgenommenen Mittelkürzungen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik sich noch immer spürbar auswirken. 2009 hatte es im Jahresdurchschnitt noch mindestens 1,63 Millionen Teilnehmerinnen und Teilnehmer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gegeben. 2014 waren es mit 0,83 Millionen nur noch etwa die Hälfte. Davon waren 185.323 in Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung, 162.563 in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, 161.329 in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, 124.365 in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen und 70.476 in Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen.

#### ■ Bewertung

Sowohl die geplanten Fördermaßnahmen als auch der Umfang des Programms fallen weit hinter die tatsächlichen Bedarfe zurück. In Deutschland beziehen je nach Definition zwischen 200.000 und 480.000 Menschen ohne Aussicht auf eine Beschäftigungsperspektive Grundsicherung. Sie haben in der Regel verschiedene Handicaps, die einer kurzfristigen Arbeitsmarktintegration im Wege stehen. Die avisierten 43.000 Plätze sind vor diesem Hintergrund viel zu wenig. Sie kompensieren im Umfang nicht einmal das im Jahr 2014 ausgelaufene, ebenfalls aus ESF-Mitteln finanzierte Programm „Bürgerarbeit“, mit dem die damalige Bundesministerin Ursula von der Leyen eine bis zu dreijährige Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung für 43.000 Menschen ermöglicht hat.



Mit dem Bundesprogramm zur Arbeitsmarktintegration langzeitarbeitsloser Menschen sollen bis zu 33.000 Menschen gefördert werden. Vorgesehen war für das Jahr 2015, dass insgesamt 24.339 Maßnahmen aufgenommen werden, davon 3.087 in Form von „Intensivförderung“. Intensivförderung ist Langzeitarbeitslosen mit über fünfjähriger Arbeitslosigkeit vorbehalten, die ohne Berufsqualifikation sind und mindestens ein zusätzliches Arbeitsmarkthindernis haben. Ihre Beschäftigung kann dauerhaft mit einem Lohnkostenzuschuss unterstützt werden. In regulären Maßnahmen dagegen wird die Förderung - ursprünglich 75 Prozent der Lohnkosten - halbjährlich um 25 Prozent reduziert. Darüber hinaus greift nach eineinhalb Jahren eine Weiterbeschäftigungsverpflichtung von mindestens sechs Monaten, die nicht gefördert wird.

Auch aufgrund dieser restriktiven Bedingungen wurden 2015 nur 2.758 Teilnehmende erreicht. 2.088 Teilnehmende wurden einfach, 609 Teilnehmende wurden intensiv gefördert. 2.713 Teilnehmende waren zuvor langzeitarbeitslos, 613 Teilnehmende über 54 Jahre alt. Einen Migrationshintergrund hatten 496 Personen.

Die deutlich hinter den ohnehin schon geringen Erwartungen zurückbleibende Inanspruchnahme belegt, dass das Konzept am Bedarf vorbeigeht. Ohne flankierende Maßnahmen zur sukzessiven Arbeitsmarktintegration wird man der auf hohem Niveau stagnierenden Langzeitarbeitslosigkeit mit derartigen Programmen nicht beikommen. Dazu gehören eine stärkere berufliche Qualifizierung, eine begleitende Förderung, wie etwa die assistierte Ausbildung, und die Beseitigung etwa von Sprachbarrieren bei der Integration von Zuwanderern.

## 4.2 Neuregelungen in der Grundsicherungspolitik

Wesentliche (Neu-) Regelung im Bereich der Grundsicherung 2015:

### ■ Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2015 (RBSFV 2015)

Die Regelbedarfe in der Grundsicherung werden entsprechend dem gesetzlichen Fortschreibungsverfahren erhöht. Der Eckregelsatz wird von 391 auf 399 Euro angehoben.

### Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2015 (RBSFV 2015)

#### ■ Inhalt

Mit der Verordnung wurden die Regelleistungen - dem gesetzlichen Fortschreibungsmechanismus entsprechend - angepasst. Die Regelleistung

in der Regelbedarfsstufe 1 (alleinstehende oder alleinerziehende Erwachsene) wurde zum 1. Januar 2015 von 391 Euro auf 399 Euro erhöht. Der Betrag in der Regelbedarfsstufe 2 (Erwachsene in Partnerschaften) stieg von 353 Euro auf 360 Euro. Die Regelbedarfsstufe 3 (Erwachsener ohne eigene oder partnerschaftliche Haushaltsführung) wurde von 313 auf 320 Euro angehoben. In den

Regelbedarfsstufen 4 (Jugendliche von 14 bis 17 Jahren) und 5 (Kinder von sechs bis 13 Jahren) wurden die Sätze auf 302 Euro bzw. 267 Euro um jeweils 6 Euro erhöht. Der Betrag für Kinder bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres (Regelbedarfsstufe 6) stieg um 5 Euro auf 234 Euro. Seit dem 1. Januar 2016 beträgt der Regelsatz 404 Euro für Alleinstehende.

#### ■ Hintergrund

Gemäß § 40 SGB XII hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) die Regelbedarfe jeweils zum 1. Januar des Folgejahres fortzuschreiben, soweit in dem Jahr keine Neuermittlung der Regelsätze auf der Basis einer Einkommens- und Verbrauchsstichprobe erfolgt. Das war auch im vergangenen Jahr nicht der Fall, denn diese Daten werden nur alle fünf Jahre erhoben. Die Regelbedarfe wurden auf der Grundlage des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes errechnet. Maßgeblich war dabei ein Mischindex, der die Preisentwicklung regelbedarfsrelevanter Güter sowie die durchschnittliche Gehaltsentwicklung berücksichtigt. Danach war eine Erhöhung um 2,12 Prozent erforderlich. Gemäß § 28 Abs. 4 SGB XII werden die ermittelten Beträge auf volle Euro aufgerundet.

#### ■ Bewertung

Die Höhe der Anpassung liegt geringfügig unter der des Vorjahrs, in dem eine Erhöhung um 2,27 Prozent vorgenommen wurde. Diese Anpassung folgt jedoch lediglich den gesetzlichen Bestimmungen. Die Leistungen bleiben damit weiterhin hinter dem Bedarf zurück.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 23. Juli 2014 die errechneten Bedarfe für noch eben mit der Verfassung vereinbar erklärt, darin jedoch gleichzeitig gewarnt, der Gesetzgeber komme „an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungs-

rechtlich gefordert ist.“ Das Bundesverfassungsgericht hat dabei unter anderem auf die Gefahr einer Unterschreitung des Existenzminimums bei der Anschaffung von existenznotwendigen und zugleich langlebigen Konsumgütern, etwa der sogenannten „weißen Ware“ (Haushaltsgeräte, Kühlschränke, Waschmaschinen), hingewiesen. Auch die zunehmend steigenden Mobilitätsausgaben sind in den derzeitigen Regelleistungen nur unzureichend abgebildet. Ihre formelhafte Fortschreibung berücksichtigt häufig nicht einmal die eklatantesten Preissteigerungen, wenn sie in die Zeit zwischen zwei Einkommens- und Verbrauchserhebungen fallen. Dazu gehören zum Beispiel die Kosten für Haushaltsstrom, die sich zwischen Januar 2008 und Januar 2014 um rund 37 Prozent erhöht haben.

Zu Recht weist deshalb auch das Bundesverfassungsgericht auf die Gefahr von Unterdeckungen hin.

Dass die Regelsätze nicht ausreichen, wird auch von der Zunahme zusätzlich zur Grundsicherung benötigter Darlehen belegt. Bezieher von Grundsicherungsleistungen können Darlehen beantragen, um etwa größere Anschaffungen - wie Kühlschränke - zu finanzieren. Die Voraussetzungen für die Bewilligung sind streng. So muss ein unabweisbarer Bedarf vorliegen. In den Folgemonaten werden die monatlichen Grundsicherungsleistungen erheblich gekürzt, bis das Darlehen abbezahlt ist. Inzwischen sind die Risiken für eine Unterdeckung erheblich gewachsen. Immer mehr Menschen droht deshalb ein Leben mit Leistungen, die regelmäßig deutlich unter den offiziellen Regelsätzen liegen.

Regelsätze durch Anpassung lediglich fortzuschreiben, ist ein methodisches Bemessungsdefizit, das möglichst bald beseitigt werden muss. Das betrifft insbesondere die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen. Viele der für diese Altersgruppen als relevant berücksichtigten Verbrauchsausga-

ben sind aufgrund der zu geringen Größe der Bezugsgruppe in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe statistisch nicht hinreichend belegt. Die willkürlichen Abschläge - zum Beispiel um Kosten für Alkohol- und Tabakkonsum, die in den für die Einkommens- und Verbrauchsstichproben untersuchten Haushalten regelmäßig anfallen - sind aufzuheben.

Die Grundberechnung (Regelbedarfsstufe 1) orientiert sich derzeit am Verbrauch von Einpersonenhaushalten, deren Einkommen zu den unteren 15 Prozent zählt (sogenannte Referenzgruppe). Die Kosten für Erwachsene in Mehrpersonenhaushalten (Regelbedarfsstufen 2 bis 3) werden entsprechend hochgerechnet. Der 15-Prozent-Bereich und die entsprechende Einkommensgrenze sind allerdings willkürlich gesetzt. Denn aus der Tatsache, dass Menschen mit diesem Einkommen wirtschaften müssen, folgt nicht zwangsläufig, dass sie dies existenz- und teilhabesichernd auch können. Gegebenenfalls aus diesem Grund wird bei den Regelbedarfsstufen 4 bis 6 auch heute noch die Grenze von 20 Prozent angewandt.

In der Grundsicherung zeigt sich ein fortgesetztes Unterlassen von Reformen, die notwendig wären, um die Leistungen für Betroffene zu verbessern und ihre Teilhabechancen zu vergrößern. Hartz IV, das im Jahr 2015 zehn Jahre bestand, war nie als dauerhafte Einkommensersatzleistung konzipiert. Es füllt heute jedoch faktisch diese Rolle aus.

Es gibt eine Vielzahl von Vorschlägen, wie die Leistung im Interesse der Betroffenen realitätsgerechter gestaltet werden könnte. Eine bedarfsgerechte Gestaltung der Regelleistungen zählt ebenso dazu wie die Wiedereinführung sogenannter einmaliger Leistungen. Gerade für Kinder und Jugendliche bedeutet die dauerhafte Angewiesenheit auf Grundsicherungsleistungen eine kontinuierliche Beschränkung ihrer Bildungs- und Teilhabemöglichkeiten. Daran ändern auch die

Bildungs- und Teilhabeleistungen nichts, da diese häufig nur mit erheblichem Antragsaufwand - und vielerorts mangels entsprechender Angebote gar nicht - realisiert werden können.

Obwohl gerade die Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistungen völlig unzureichend ist, hat der Gesetzgeber dort wie in anderen Bereichen der Grundsicherung bislang auf eigene Initiativen verzichtet. Der Deutsche Kinderschutzbund und der Paritätische Gesamtverband haben das am 7. April 2016 zum Anlass genommen, nach fünf Jahren Bildungs- und Teilhabepaket eine Abschaffung zu fordern und stattdessen höhere Regelleistungen und einen unbürokratischen Rechtsanspruch im SGB VIII (Kinder- und Jugendhilferecht) zu schaffen.

Soziale Kohäsion wird mit dem Bildungs- und Teilhabepaket nicht gefördert, im Gegenteil: Langzeitleistungsbezug reduziert die Teilhabemöglichkeiten, und es fehlt an Instrumenten, dies auszugleichen. Das macht gerade für Kinder und Jugendliche den sozialen Aufstieg durch Bildung schwer.

Auch die zum 1. Januar 2016 erfolgte Erhöhung der Regelsätze von 399 Euro auf 404 Euro reicht bei Weitem nicht aus. Eine korrekte und vollständige Regelsatzberechnungen auf der Grundlage des Statistikmodells, wie es auch die Bundesregierung im Grundsatz benutzt, zeigt, dass eine Regelsatzerhöhung um 87 Euro erforderlich gewesen wäre, wollte man den eigenen Maßstäben genügen. Der Paritätische fordert deshalb für 2016 einen Regelsatz von mindestens 491 Euro. Er fordert darüber hinaus eine Neuberechnungen der Bedarfe auf der Grundlage der neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013. Das BMAS verfügt nach eigenen Angaben seit November 2015 über die dazu notwendigen Sonderauswertungen, verweigert aber bislang die Herausgabe.

## 4.3 Neuregelungen in der Krankenversicherung

### ■ GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetz (FQWG)

Der Arbeitgeberbeitrag in der GKV wurde bei 7,3 Prozent festgeschrieben, der bisherige Sonderbeitrag der Versicherten von 0,9 Prozent entfällt. Künftige Kostensteigerungen treffen allein die Versicherten und werden durch einkommensabhängige, kassenindividuelle Zusatzbeiträge erhoben. Darüber hinaus wurde ein Qualitätsinstitut geschaffen.

### ■ Gesetz zur Stärkung der Versorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Versorgungsstärkungsgesetz -GKV-VSG)

Die ambulante medizinische Versorgung soll verbessert werden, unter anderem durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die vertragsärztliche Versorgung und den Ausbau der Rechte der Versicherten (Recht auf ärztliche Zweitmeinung vor bestimmten Eingriffen, Verringerung von Wartezeiten). Schaffung eines Innovationsfonds.

### GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetz (FQWG)

#### ■ Inhalt

Durch das Gesetz wurde zum 1. Januar 2015 der allgemeine Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung von 15,5 Prozent auf 14,6 Prozent gesenkt. Die Hälfte, nämlich 7,3 Prozent, trägt der Arbeitnehmer, die andere Hälfte trägt der Arbeitgeber. Der bisherige mitgliederbezogene Beitragssatzanteil von 0,9 Prozentpunkten entfällt. Stattdessen können die Krankenkassen künftig einkommensabhängig Zusatzbeiträge erheben. Künftige Kostensteigerungen müssen allein von den Versicherten getragen werden. Ein Qualitätsinstitut wurde geschaffen.

Das Gesetz trat im Wesentlichen zum Jahresanfang 2015 in Kraft.

#### ■ Hintergrund

Die Ausgaben des Gesundheitswesens in Deutschland betragen 2014 etwa 328 Milliarden Euro. Das entspricht 11,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Größter Ausgabenträger war dabei nach Angaben des Statistischen Bundesamtes die Gesetzliche Krankenversicherung mit annähernd 192 Milliarden Euro. Zweitgrößter Ausgabenträger waren mit 43,2 Milliarden Euro private Haushalte und gemeinnützige Organisationen, an dritter Stelle folgt mit 29,3 Milliarden Euro die Private Krankenversicherung (PKV). Die Soziale Pflegeversicherung trägt 25,5 Milliarden Euro der Ausgaben des Gesundheitswesens, die Arbeitgeber tragen knapp 14 Milliarden Euro.

Im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) wurde der paritätisch von Arbeitnehmern und -gebern finanzierte Beitrag deutlich zu knapp

bei 14,6 Prozent festgelegt. Von Beginn an waren die Krankenkassen deshalb auf Zusatzbeiträge von etwa 0,9 Prozentpunkten angewiesen, die allein durch die Versicherten getragen werden müssen. 2016 wird der Zusatzbeitrag voraussichtlich etwa 1,1 Prozentpunkte betragen. Zu befürchten ist, dass sich die Zusatzbeiträge künftig mit einer Steigerung von etwa 0,3 Beitragssatzpunkten im Jahr zu Lasten der Versicherten entwickeln werden.

Nicht nur deshalb bleibt eine solidarische Lastenverteilung innerhalb des Gesundheitswesens von besonderer Bedeutung. Fast ein Viertel aller Ausgaben der Krankenversicherungen entfallen auf das „teuerste“ Prozent der Versicherten. Die fünf ausgabenintensivsten Prozent der Versicherten nehmen etwa die Hälfte aller Ausgaben in Anspruch. Den gesündesten 80 Prozent der Versicherten kommen dagegen nur etwa 18 Prozent der Ausgaben der Krankenversicherung zugute. Die Inanspruchnahme von Leistungen kann durch den Einzelnen jedoch kaum, häufig sogar gar nicht beeinflusst werden.

#### ■ Bewertung

Das FQWG schrieb die Abkehr von der paritätisch finanzierten Krankenversicherung fest. Künftige Kostensteigerungen treffen allein die Versicherten. Die Beteiligung der Arbeitgeber wird dagegen bei 7,3 Prozent festgeschrieben. Die bereits mit dem GKV-Finanzierungsgesetz vom 22. Dezember 2010 beabsichtigte und fortgesetzte Entkoppelung von Arbeitgeberkosten und Gesundheitsausgaben wird damit zementiert.

Die Folgen dieser Entwicklung sind fatal. Mit der Festschreibung des Arbeitgeberanteils wird das Interesse der Arbeitgeberseite an einer wirtschaftlichen Gestaltung des Gesundheitswesens weiter sinken. Gleichzeitig wächst die Gefahr, dass sich

die Kluft zwischen dem begrenzten Beitragsanteil der Arbeitgeber und der unbegrenzten Belastung der Versicherten immer weiter vergrößert. Damit wird die Abkehr von der paritätischen Finanzierung festgeschrieben. Die ungleiche Lastenverteilung reduziert dabei soziale Kohäsion.

Die zusätzlichen Belastungen der Versicherten sind beträchtlich. Das Gesetz selbst ging bereits in seiner Begründung für das Jahr 2015 davon aus, dass sich die Einnahmen in Folge der Änderung um elf Milliarden Euro reduzieren würden. Die Möglichkeiten der Krankenkassen, diese Mindereinnahmen aus den bestehenden Rücklagen von insgesamt etwa 16 Milliarden Euro zu finanzieren, ohne kassenindividuell höhere Beiträge zu erheben, sind zwischen den Kassen unterschiedlich gestaltet. Es ist deshalb zu befürchten, dass gerade Kassen mit einem hohen Anteil von Geringverdienern und Menschen mit Behinderung und/oder chronischen Erkrankungen künftig einem nochmals erhöhten Rationalisierungsdruck ausgesetzt werden. Das widerspricht dem Ziel, den Wettbewerb um eine qualitativ hochwertige Versorgung der Betroffenen weiter fördern zu wollen. Soziale Spaltungsprozesse werden befördert.

Der mit dem FQWG vollzogene Abschied von den einkommensunabhängigen Zusatzbeiträgen ist positiv zu bewerten. Einkommensunabhängige Zusatzbeiträge haben trotz des vorgesehenen sozialen Ausgleichs gerade besonders einkommensschwache und chronisch kranke Menschen zusätzlich belastet.

Auch die Wiedereinführung der Möglichkeit, kassenindividuelle Beiträge zu erheben, wird seitens des Paritätischen begrüßt, denn das kann dazu beitragen, den Kassenwettbewerb im Interesse der Versicherten zu verbessern. Die Festschreibung des Arbeitgeberanteils stellt die positiven Effekte dieser Maßnahmen jedoch auf den Kopf.

Es ist deshalb wichtig, die paritätische Finanzierung des Gesundheitswesens wiederherzustellen. Die Festlegung der entsprechenden Beitragssätze muss dabei die regelmäßigen jährlichen Gesundheitsausgaben abdecken. Der drohenden fortgesetzten Entkoppelung der Beitragsbelastungen von Arbeitgebern und Versicherten muss eine gesetzliche Grenze gesetzt werden.

Mit dem FQWG wurden auch dringend notwendige Korrekturen des morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleichs umgesetzt. Bereits 2011 hatte der Wissenschaftliche Beirat beim BVA kritisiert, dass Defizite bei der Abbildung der Ausgaben für Krankengeld und bei der Einbeziehung im Ausland lebender Versicherter mindestens reduziert werden müssen.

### Gesetz zur Stärkung der Versorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Versorgungsstärkungsgesetz - GKV-VSG)

#### ■ Inhalt

Das Versorgungsstärkungsgesetz wurde am 11. Juni 2015 vom Bundestag verabschiedet und trat zum 25. Juli 2015 in Kraft. Ziel des Gesetzes ist es, die ambulante Versorgung in strukturschwachen Gebieten zu verbessern. So wird es den Kassenärztlichen Vereinigungen ermöglicht, ärztliche Leistungen in von Unterversorgung bedrohten Regionen besser zu honorieren. Gleichzeitig soll die Überversorgung in Ballungsräumen reduziert werden.

Kliniken erhalten zudem die Möglichkeit, mehr ambulante Versorgung zu übernehmen. Die Gründung Medizinischer Versorgungszentren wird erleichtert. Krankenversicherte erhalten mit dem Versorgungsstärkungsgesetz in bestimmten

Fällen das Recht auf eine ärztliche Zweitmeinung. Die Kassenärztlichen Vereinigungen sollen zudem mit Terminservicestellen dazu beitragen, dass Patientinnen und Patienten künftig innerhalb von vier Wochen einen Termin beim Facharzt erhalten. Über einen Innovationsfonds werden künftig 300 Millionen Euro jährlich in innovative Projekte und Forschung fließen. Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Alltagskompetenz erhalten Anspruch auf zusätzliche Leistungen der zahnmedizinischen Prävention. Bei Leistungen der medizinischen Rehabilitation erhalten Versicherte mehr Wahlrechte. Kranken- und Pflegekassen sollen künftig auf Regressforderungen gegenüber freiberuflichen Hebammen verzichten.

#### ■ Hintergrund

Die gesundheitliche und pflegerische Versorgung in Deutschland ist regional sehr ungleich verteilt. Grundsätzlich gibt es in Deutschland eine ausreichende Zahl von Ärztinnen und Ärzten. Ihre Anzahl bezifferte sich zum Jahresende 2014 auf insgesamt etwa 362.000, womit etwa ein Arzt auf 221 Einwohner kam. Die Verteilung ist jedoch sehr unterschiedlich. Von den berufstätigen Ärzten sind etwa 40 Prozent, annähernd 148.000, ambulant und weitere 51 Prozent, über 186.000, stationär tätig. Weitere Ärzte sind in der Forschung oder z.B. bei Behörden beschäftigt. In der ambulanten Versorgung sind Ärzte (weit überwiegend) freiberuflich, d.h. selbstständig tätig. Es handelt sich in aller Regel um Vertragsärzte, die eine Zulassung durch die Krankenkassen benötigen und darüber hinaus Mitglieder der Kassenärztlichen Vereinigung sein müssen.

Vertragsärzte können darüber hinaus auch Privatpatienten behandeln. In diesen Fällen werden zusätzliche private Leistungsverträge geschlossen,



die in der Regel deutlich besser honoriert werden. Nach Daten, die das Wissenschaftlichen Institut der AOK in seinem Ärzteatlas 2015 vorgelegt hat, liegt der Versorgungsgrad zwar bundesweit bei 110 Prozent, allerdings gibt es regional - besonders in Westfalen-Lippe und Sachsen-Anhalt - erhebliche Unterversorgungen. Extreme Abweichungen vom Bundesschnitt finden sich etwa im Bereich Ansbach Nord, wo der Versorgungsgrad lediglich bei 57 Prozent liegt, während der Versorgungsgrad in Westerland bei 189 Prozent liegt. In 11 von 905 Planungsbereichen der Kassenärztlichen Vereinigungen liegt der Versorgungsgrad bei unter 75 Prozent, in 73 Planungsbereichen gibt es eine Versorgung von 75 bis 90 Prozent.

#### ■ Bewertung

Das Versorgungsstärkungsgesetz schreibt die schon im Versorgungsstrukturgesetz vom 22. Dezember 2011 eingeleiteten Maßnahmen fort. Die Zielsetzung des Gesetzes ist richtig. Die medizinische Versorgung ist insbesondere in ländlichen, aber auch in urbanen Regionen mit einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen dringend verbesserungsbedürftig. Eine bessere Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung ist ebenfalls wichtig, darüber hinaus ist die Rolle der Kommunen in der Gesundheitsversorgung zu stärken. Das Gesetz enthält dazu zielführende Ansätze. Dazu zählt auch die Möglichkeit zur Einrichtung medizinischer Behandlungszentren für Erwachsene mit geistiger Behinderung und schweren Mehrfachbehinderungen. Dies kann ebenso zu Förderung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beitragen wie der verbesserte Anspruch auf zusätzliche Leistungen der zahnmedizinischen Prävention für Menschen mit Behinderungen oder Pflegebedarf.

Das Gesetz reicht jedoch keinesfalls aus, um auf dem - zu Recht - eingeschlagenen Weg wirklich

voranzukommen. Darüber hinaus weist es erhebliche Defizite auf. So wird an den traditionellen Strukturen der monoprofessionell organisierten (haus-) ärztlichen Versorgung festgehalten. Impulse zur Tätigkeitsübertragung von Aufgaben auf andere Berufsgruppen, zur qualitativen Weiterentwicklung und Ausdifferenzierung in der ambulanten Versorgung und Pflege oder zur stärkeren Einbeziehung der Kommunen in die Gestaltung einer pflegerischen Infrastruktur, wie sie etwa der Sachverständigenrat für das Gesundheitswesen wiederkehrend fordert, werden nicht gesetzt. Lediglich innerhalb der bestehenden Strukturen werden Änderungen im Versorgungsgeschehen angeregt. Dies verhindert die Entwicklung neuer Versorgungsmodelle, worüber der neue Innovationsfonds nicht hinwegtäuschen kann.

Das neu fixierte Recht auf eine medizinische Zweitmeinung bedeutet keine Erweiterung der bestehenden Beratungsmöglichkeiten, im Gegenteil. Schon bisher konnten Patientinnen und Patienten eine weitere Beurteilung einholen, die in der Regel auch von den Kassen finanziert wurden. Durch die neue gesetzliche Beschränkung auf bestimmte planbare Operationen wird zwar eine Formalisierung erreicht, es besteht aber auch die Gefahr, dass für andere schwere Krankheitsfälle, bei denen über komplexe Operationen oder nebenwirkungsreiche medikamentöse Therapien entschieden werden muss, die Kosten zur Einholung einer Zweitmeinung zukünftig von den Betroffenen selbst getragen werden müssen. Das Recht auf eine kostenfreie ärztliche Zweitmeinung im Vorfeld aller gravierenden medizinischen Eingriffe und Therapien besteht weiterhin nicht.

Das Gesetz ändert auch nichts am weiter bestehenden Leistungsausschluss für nicht verschreibungspflichtigen Arzneimittel - sie werden nur ausnahmsweise für Kinder bis zum Alter von 12

Lebensjahren übernommen -, der in der Praxis zu gravierenden Benachteiligungen einkommensarmer Personengruppen führt. Nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel werden damit weiterhin von den Krankenkassen auch dann nicht übernommen, wenn die medizinische Notwendigkeit ärztlich bescheinigt wird. Besonders bedeutsam sind diejenigen freiverkäuflichen (OTC-) Präparate, die der Behandlung von Allergien, Neurodermitis, Psoriasis, Osteoporose, Rheuma und anderen chronischen Erkrankungen dienen, aber auch einfache Schmerzmittel.

Die Kosten für die Behandlung mit nicht verschreibungspflichtigen, aber notwendigen OTC-Präparaten sind für die Betroffenen häufig immens. Eine Folge davon ist, dass bei vielen Versicherten die dringend notwendige Therapie unterbleibt. Den Betroffenen werden damit im Rahmen therapeutischer Behandlungskonzepte bewährte, preiswerte und nebenwirkungsarme Medikamente vorenthalten. Das ist eine gravierende, individuell belastende und gesundheitsgefährdende Festlegung des Gesetzgebers, die die soziale Kohäsion in beträchtlichem Umfang beeinträchtigt.

Der erweiterte Leistungsanspruch für Menschen mit geistiger Behinderung und schweren Mehrfachbehinderungen auf nichtärztliche sozialmedizinische Leistungen, insbesondere auf psychologische, therapeutische und psychosoziale Leistungen, wenn diese unter ärztlicher Verantwortung durch ein medizinisches Behandlungszentrum erbracht werden, ist zu begrüßen und kohäsionsfördernd. Wünschenswert wäre allerdings, dass auch die Ansprüche auf Pflegeleistungen ausgeweitet werden. Mit höherem Le-

bensalter steigt die Wahrscheinlichkeit, zusätzlich zu der Behinderung chronische oder typisch altersbedingte Krankheiten zu entwickeln (zum Beispiel Osteoporose, Diabetes, Bluthochdruck). Für Menschen mit geistiger Behinderung bzw. schweren Mehrfachbehinderungen besteht somit ein erhöhter Bedarf an sehr speziellen pflegerischen Leistungen, die teilweise in den therapeutischen und psychosozialen Bereich hineinragen.

Die neu eingeführten Terminservicestellen sind ein Beitrag, Oberflächensymptome der Benachteiligung zu bearbeiten, ändern jedoch nichts an grundlegenden Fehlsteuerungen. Die Ursache langer Wartezeiten für gesetzlich Versicherte ist vor allem darauf zurückzuführen, dass Fachärzte weitaus höhere (doppelte) Honorare bei der Behandlung von privat Versicherten erzielen können und diese entsprechend bei der Terminvergabe vorziehen. Eine Gleichstellung von privat und gesetzlich Versicherten wird mit der Einrichtung von Terminservicestellen nicht erreicht. Es kommt erschwerend hinzu, dass mit den Servicestellen neue bürokratische Hürden geschaffen werden.

Die erweiterten Möglichkeiten zur Gründung und zum Betrieb Medizinischer Versorgungszentren sind positiv zu bewerten. Sie können einen Beitrag dazu leisten, dass Versorgungslücken geschlossen werden. Auch die beschlossene Erweiterung der Regelungen auf Psychotherapeuten und psychotherapeutisch tätige Ärzte wird als Beitrag zur Verbesserung der Versorgung in strukturschwachen Regionen begrüßt.

## 4.4 Neuregelungen in der Pflegeversicherung

### ■ Pflegestärkungsgesetz I (PSG I)

Das Pflegestärkungsgesetz I sieht eine Ausweitung der Leistungen für Pflegebedürftige und die Erhöhung der Zahl der Pflegekräfte in der stationären Versorgung vor. Zur Finanzierung wurde der paritätisch finanzierte Anteil am Pflegeversicherungsbeitrag um 0,3 Beitragssatzpunkte erhöht. Zwei Drittel der Mehreinnahmen fließen in den Ausbau der Leistungen, ein Drittel in den Ausbau eines Pflegevorsorgefonds.

### ■ Hospiz- und Palliativgesetz (HPG)

Das Gesetz dient dem flächendeckenden Ausbau der Hospiz- und Palliativversorgung, gerade auch in ländlichen und strukturschwachen Regionen. Leistungen der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung werden mit dem Gesetz verbessert.

## Erstes Pflegestärkungsgesetz (PSG I)

### ■ Inhalt

Das Pflegestärkungsgesetz I wurde mit den Stimmen der Regierungsfractionen gegen die Oppositionsfractionen am 17. Oktober 2014 vom Bundestag verabschiedet, am 17. Dezember 2014 erlassen und trat zum 1. Januar 2015 in Kraft. Die Leistungen der Pflegeversicherung wurden - der Dynamisierungsregel nach § 30 SGB XI folgend - um vier Prozent erhöht, die mit dem Pflege-Neuausrichtungsgesetz (PNG) zum 1. Januar 2013 eingeführten Leistungen um 2,67 Prozent.

Der Leistungsanspruch für Demenzkranke wurde ausgebaut, so dass betroffene Versicherte in der neugeschaffenen Pflegestufe 0 bei der ambulanten Inanspruchnahme von Leistungen weitgehend den Betroffenen in der Pflegestufe 1 gleichgestellt sind. Verhinderungspflege kann bis zu

sechs Wochen (bisher: vier Wochen) im Kalenderjahr in Anspruch genommen werden.

Darüber hinaus können künftig bis zu 50 Prozent des Kurzzeitpflegebetrages (bis zu 806 EUR) für die häusliche Verhinderungspflege genutzt werden. Teilstationäre Tages- und Nachtpflege können künftig zusätzlich zu ambulanten Pflegesachleistungen und Pflegegeld oder zur Kombinationsleistung in Anspruch genommen werden, ohne dass (wie bisher) eine Anrechnung auf diese Ansprüche erfolgt. Kurzzeitpflege kann um den Leistungsbetrag für die Verhinderungspflege erhöht und um bis zu vier Wochen verlängert werden.

Versicherte mit diagnostiziert dauerhaft erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz können ihren Kostenerstattungsanspruch nicht nur für zusätzliche Betreuungsleistungen, sondern künftig auch für zusätzliche Entlastungsleistungen nutzen. Zusätzliche Entlastungsleistungen beinhalten die

Erbringung von Dienstleistungen, eine die vorhandenen Ressourcen und Fähigkeiten stärkende bzw. stabilisierende Alltagsbegleitung, organisatorische Hilfestellungen, Unterstützungsleistungen für pflegende Angehörige, insbesondere zur Bewältigung des Pflegealltags, oder andere geeignete Maßnahmen, die der Bedarfsdeckung bzw. Entlastung dienen.

Zur Finanzierung wurde der Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung von bisher 2,05 Prozent auf 2,35 Prozent erhöht. Der Beitragszuschlag für Kinderlose beträgt weiterhin 0,25 Prozent. Zwei Drittel der Mehreinnahmen fließen in den Ausbau der Leistungen, ein Drittel in den Ausbau eines Pflegevorsorgefonds. Der Fonds wird von der Deutschen Bundesbank verwaltet und soll der langfristigen Stabilisierung der Beitragsentwicklung in der sozialen Pflegeversicherung dienen. Dem Fonds werden ab 2015 und bis einschließlich 2033 jährlich 0,1 Prozent der beitragspflichtigen Vorjahreseinnahmen der sozialen Pflegeversicherung zugeführt. Ab dem Jahr 2035 (nach einem Ansparzeitraum von 20 Jahren) kann das Sondervermögen zur Sicherung der Beitragssatzstabilität der sozialen Pflegeversicherung verwendet werden.

Eine Verwendung der Mittel des Sondervermögens für gesetzlich vorgenommene Leistungsverbesserungen (Ausnahme: Anpassungen zur Berücksichtigung der Preisentwicklung) ist ausdrücklich ausgeschlossen.

#### ■ Hintergrund

In Deutschland gab es nach Angaben des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2015 zum Jahresende 2013 etwa 2,6 Millionen Pflegebedürftige. Die übergroße Mehrheit von ihnen, 1,86 Millionen bzw. 71 Prozent, wurde zu Hause versorgt. 760.000 Menschen wurden stationär in den

etwa 13.000 Pflegeheimen mit ihren etwa 685.000 Beschäftigten gepflegt. Ausschließlich von ihren Angehörigen wurden 1,25 Millionen der zu Hause Gepflegten versorgt. Davon waren zwei Drittel in Pflegestufe I, 27 Prozent in Pflegestufe II und 7 Prozent in Pflegestufe III. 610.000 Menschen wurden häuslich mit Unterstützung der etwa 12.700 Pflegedienste und ihren etwa 320.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gepflegt.

#### ■ Bewertung

Das Pflegestärkungsgesetz I enthält eine Anzahl von Leistungserhöhungen sowie flexibilisierte und verbesserte Möglichkeiten zur Inanspruchnahme und Kombination von Leistungen. Dies ist - auch unter dem Aspekt der Förderung sozialer Kohäsion - zu begrüßen. Das Gesetz geht aber an vielen Stellen nicht weit genug.

Ein grundlegender Kritikpunkt ist, dass „Pflegebedürftigkeit“ nicht umfassend bestimmt wird. Das Gesetz enthält nicht den vielfach geforderten, neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff und ist deshalb bei der Definition und Zuweisung von Ansprüchen nicht konsequent. Die neu eingeführten Übergangs- und Betreuungsleistungen verstärken die bereits heute bestehenden Abgrenzungsprobleme - insbesondere zwischen der Pflegeversicherung und der Eingliederungshilfe -, da die Leistungsausweitung nicht der Beurteilung der Pflegebedürftigkeit folgt.

Dagegen ist die Öffnung des Grundbetrages von 104 Euro für alle Pflegebedürftigen, um Betreuungs- und Entlastungsangebote einzukaufen, ein weiterführender Schritt, um die Wahlmöglichkeiten der Betroffenen effektiv zu erhöhen. Mit der Umwandlungsleistung sind auf dieser Gesetzesgrundlage allerdings zahlreiche Risiken verbunden. So muss verhindert werden, dass niedrighschwelligem Entlastungsangebote miss-

bräuchlich für Pflegeleistungen eingesetzt oder Leistungen, die ausschließlich qualifizierten Kräften vorbehalten sind, auf unqualifizierte Helfer übertragen werden. Das neu geschaffene Recht, parallel zur häuslichen Pflege Tagespflegeangebote in Anspruch zu nehmen, entspricht quasi einer Verdoppelung des Sachleistungsbudgets im ambulanten Bereich. Auch reine Pflegegeldempfänger können nun ein Tagespflegeangebot in Anspruch nehmen, ohne Einbußen beim Pflegegeld hinnehmen zu müssen. Bezogen auf die soziale Kohäsion wurden mit dieser Reform eine echte Weiterentwicklung des Leistungsangebots und eine spürbare Verbesserung der Situation der Betroffenen erreicht.

Eine Einschränkung allerdings ergibt sich aus der voraussichtlich unzureichenden Anpassung der Leistungen in der Zukunft: Eine weitere Dynamisierung der Leistungsbeträge wird gemäß § 30 SGB XI erst ab 2017 wieder beraten werden können. Vor diesem Hintergrund dürfte die Anpassung der wesentlichen Leistungsbeträge von rund 4 Prozent - obwohl grundsätzlich positiv zu bewerten - hinter der erwartbaren Preisentwicklung bleiben. Zu berücksichtigen ist auch, dass die vorangegangene Erhöhung bereits zum 01.01.2012 erfolgte.

Die Einführung des Pflegevorsorgefonds ist kritisch zu sehen. In einer Niedrigzinsphase eine solche Reserve anzulegen, während grundlegende Investitionsbedarfe unerfüllt bleiben, ist eine nur vordergründig nachhaltige Politik. Mit dem Pflegestärkungsgesetz werden zudem die falschen Weichenstellungen hinsichtlich der Finanzierung fortgeschrieben. Pflegebedürftigkeit ist ein allgemeines Lebensrisiko, die Ausgaben sollen im Rahmen der Pflegeversicherung solidarisch und paritätisch geteilt werden. Die zusätzliche private kapitalgedeckte Pflegeabsicherung sollte abgeschafft werden. Schon die bisher sehr geringe An-

zahl an entsprechenden Versicherungsabschlüssen zeigt, dass das Angebot kaum in Anspruch genommen und somit seitens der Versicherten abgelehnt wird. Außerdem wird durch die Einführung einer weiteren Finanzierungsquelle die Fragmentierung der Absicherung fortgeschrieben, obwohl dies bislang keine positiven Finanzierungseffekte hatte.

Insgesamt ist der Ausbau der Pflegeversicherung zu einer sozialen Bürgerversicherung durch Zusammenführung der sozialen und der privaten Pflegeversicherung geboten. Während die soziale Pflegeversicherung sich ständig am Rande der Finanzierbarkeit bewegt, konnte die private Pflegeversicherung angesichts geringerer Risiken und der höheren finanziellen Leistungsfähigkeit ihrer Versicherten enorme Rücklagen anhäufen. Das zeigt, wie die bestehende Pflegefinanzierung soziale Asymmetrien befördert und die soziale Kohäsion schwächt.

## Hospiz- und Palliativgesetz (HPG)

### ■ Inhalt

Das Gesetz zur Verbesserung der Hospiz- und Palliativversorgung wurde am 5. November 2015 vom Bundestag beschlossen und ist am 8. Dezember 2015 in Kraft getreten. Mit dem Gesetz soll der flächendeckende Ausbau der Hospiz- und Palliativversorgung gefördert werden, gerade auch in ländlichen und strukturschwachen Regionen. So ist die Palliativversorgung mit dem Gesetz nun auch Teil des Leistungskataloges der GKV.

Durch die Einführung eines neuen Schiedsverfahrens soll der Abschluss von Versorgungsverträgen für die spezielle ambulante Palliativversorgung beschleunigt werden. Auch die Versorgung in und mit Hospizen soll verbessert werden. Dazu wur-

de unter anderem der Tagessatz für die dort betreuten auf etwa 261 Euro erhöht.

Auch die Palliativversorgung in der ambulanten Krankenpflege soll gestärkt werden, indem Leistungen der häuslichen Krankenpflege für die Palliativversorgung künftig besser honoriert werden sollen. Gleichzeitig werden zudem die Leistungen für ambulante Hospizdienste, etwa in Pflegeheimen, besser gefördert. Sterbebegleitung wird künftig Teil des Versorgungsauftrags in der Sozialen Pflegeversicherung. Darüber hinaus wird den Versicherten ein besserer Anspruch auf individuelle Beratung durch die Krankenkassen eingeräumt.

#### ■ Hintergrund

Menschen, die an unheilbaren schweren Erkrankungen leiden, verdienen die bestmögliche Versorgung, um ein möglichst hohes Maß an Lebensqualität und gesellschaftlicher Teilhabe sicherzustellen. Nach Angaben des Deutschen Hospiz- und Palliativverbandes gibt es heute etwa 1.500 ambulante und 214 stationäre Hospiz- und Palliativangebote für Erwachsene, 14 Kinderhospize, 250 Palliativstationen und über 270 spezialisierte ambulante Palliativversorgungsteams, die nicht selten unter schwierigen Rahmenbedingungen arbeiten. Insgesamt etwa 80.000 Menschen engagieren sich in Deutschland ehrenamtlich in Hospizen.

#### ■ Bewertung

Mit dem Gesetz wird ein wichtiger Beitrag dazu geleistet, schwer kranken Menschen auch in den letzten Monaten ein möglichst hohes Maß an Lebensqualität zu ermöglichen. Das Gesetz trägt auch dem Bedarf an besseren Rahmenbedingungen für die häufig freiwillig engagierten Menschen in den Hospiz- und Palliativdiensten

Rechnung. Für die würdevolle Begleitung des Sterbens und der Sterbenden ist in der letzten Lebensphase und insbesondere in der Sterbephase ein hoher zeitlicher und damit personeller Aufwand erforderlich. Dieser Mehraufwand betrifft in hohem Maß auch die Behandlungspflege. Zudem benötigen Sterbende intensive psychosoziale Begleitung und Betreuung und damit einhergehend größtmögliche personelle Kontinuität. Auch Angehörige haben in der letzten Lebensphase einen hohen Bedarf an Gesprächen - unter anderem, um sich über den Gesundheitszustand zu informieren und entsprechende Absprachen zu treffen -, und benötigen emotionale Unterstützung.

Die Versorgung sterbender Menschen fordert zudem erhebliche Ressourcen für die Koordinierung der behandelnden Ärzte und Pflegefachkräfte. Entsprechend muss auch der finanzielle Rahmen für die palliative Versorgung und Sterbebegleitung in stationären Pflegeeinrichtungen auf den Prüfstand gestellt werden. Bereits heute haben zahlreiche Pflegeeinrichtungen die Funktion von Hospizen übernommen.

Fazit: Das Gesetz bündelt wichtige Maßnahmen zur Förderung des flächendeckenden Ausbaus der Hospiz- und Palliativversorgung in Deutschland.

Es bleiben jedoch Defizite: Die stationären Pflegeeinrichtungen werden für ihre Aufgaben in der palliativen Versorgung und Sterbebegleitung nicht gestärkt. Weder der in § 28 SGB XI um Sterbebegleitung ausdrücklich erweiterte Pflegebegriff noch die unter dem Begriff „Gesundheitliche Versorgungsplanung“ zusammengefassten neu eingeräumten Beratungsleistungen für die letzte Lebensphase gemäß § 132g SGB V werden als Maßnahmen ausreichen, um die Lebensqualität und die bestmögliche Versorgung der Bewohnerinnen und Bewohner von Pflegeeinrichtungen auch in ihrer letzten Lebensphase sicherzustellen.



Es ist grundsätzlich positiv zu bewerten, dass Leistungen der allgemeinen ambulanten Palliativversorgung (AAPV) in die Regelleistungen der ambulanten Hauskrankenpflege aufgenommen werden. Damit auch pflegebedürftige Menschen mit Behinderung, die in einer Einrichtung der Eingliederungshilfe (nach §§ 53 f. SGB XII) leben, davon profitieren, muss aber zuvor ihr in der Praxis oft unrechtmäßig verweigerter Anspruch auf häusliche Krankenpflege sichergestellt werden.

Um die Palliativversorgung auch in der Regelversorgung zu stärken, ist der Ansatz des ärztlichen „Gatekeepings“ (Lotsenfunktion des Hausarztes) grundsätzlich zu begrüßen. Es wird darüber hinaus auch wichtig sein, dass die in der Regelversorgung tätigen und nicht spezialisierten ambulanten Pflegedienste, die eine stark ausgeprägte Schnittstellenfunktion in der häuslichen Versorgung haben, qualifiziert und eingebunden werden.

Positiv zu bewerten ist, dass die gesundheitliche Versorgungsplanung nicht nur in vollstationären Pflege-, sondern auch in Einrichtungen der Eingliederungshilfe angeboten werden kann. Aller-

dings ist der von den Krankenkassen hierfür vorgesehene Finanzrahmen trotz Ausweitung auf die Einrichtungen der Eingliederungshilfe gleich geblieben. Umfassende Versorgungsplanung und Beratung sind intensiv und zeitaufwändig. Es wäre daher sachgerecht, sie auch zu vergüten. Sie wird in der Regel sowohl die Erstberatung als auch Folgeberatungen, zum Beispiel bis zum Abschluss einer Vollmacht, umfassen. Dies muss sichergestellt sein. Ob das in der Praxis eingelöst werden kann, lässt sich derzeit angesichts der erst kurzen Geltungsdauer des Gesetzes noch nicht seriös sagen.

Bezüglich der Ausweitung der Beratung sollten neben den Kassen auch Hospiz- und Palliativberatungen gefördert werden, die „näher“ dran sind, etwa ambulante Hospizdienste, stationäre Hospize oder reguläre Pflegedienste. Es sollte auch nicht übersehen werden, dass immer mehr Menschen mit multikulturellem Hintergrund am Lebensende von ambulanten Pflegediensten versorgt werden. In qualitativer Hinsicht wäre wichtig, dass die Beratungskonzepte dem in geeigneter Weise Rechnung tragen.

## 4.5 Neuregelungen in der Rentenversicherung

- [Verordnung zur Bestimmung der Rentenwerte in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Alterssicherung der Landwirte zum 1. Juli 2015 \(Rentenwertbestimmungsverordnung 2015 - RWBestV 2015\)](#)

Die Renten steigen um 2,1 Prozent (West) bzw. 2,5 Prozent (Ost). Der Wert eines Entgeltpunktes beträgt ab Juli 29,21 Euro (bisher: 28,61 Euro) in den alten Bundesländern und 27,05 EUR (bisher: 26,39 Euro) in den neuen Bundesländern.

- [Verordnung zur Bestimmung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2015 \(Beitragssatzverordnung 2015 - BSV 2015\)](#)

Der Beitragssatz in der Gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2015 wird auf 18,7 Prozent, der Beitragssatz in der knappschaftlichen Rentenversicherung wird auf 24,8 Prozent festgelegt.

- [Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Syndikusanwälte und zur Änderung der Finanzgerichtsordnung](#)

Das Gesetz markiert eine Abkehr von der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, indem es bestimmt, dass auch bei nichtanwaltlichen Arbeitgebern tätige Juristen als anwaltschaftlich tätig sein können, damit Zugang zu den Versorgungswerken der Rechtsanwälte haben und entsprechend nicht der Versicherungspflicht in der allgemeinen Rentenversicherung unterliegen.

### [Verordnung zur Bestimmung der Rentenwerte in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Alterssicherung der Landwirte zum 1. Juli 2015 \(Rentenwertbestimmungsverordnung 2015 - RWBestV 2015\)](#)

#### ■ Inhalt

Der Wert eines Entgeltpunktes, aus deren Summe und Wert sich der individuelle Rentenanspruch ableitet, beträgt ab Juli 29,21 Euro (bisher: 28,61

Euro) in den alten Bundesländern und 27,05 EUR (bisher: 26,39 Euro) in den neuen Bundesländern. Die Renten steigen damit um 2,1 Prozent (West) bzw. 2,5 Prozent (Ost).

#### ■ Hintergrund

Der individuelle Rentenanspruch wird nach der Rentenformel entwickelt. Ein wichtiger Faktor dabei ist der aktuelle Rentenwert. Er ist gemäß § 68 SGB VI definiert als der monatliche Rentenanspruch

spruch, den ein Durchschnittsverdiener erwirbt, wenn er für die Dauer eines Kalenderjahres Beiträge von einem jährlich errechneten bundesweiten Durchschnittseinkommen gezahlt hat. In dem Fall spricht man von einem erworbenen Anspruch in Höhe von einem Entgeltpunkt. Geringere oder höhere Beitragszahlungen wirken sich entsprechend positiv oder negativ auf den erworbenen Anspruch aus. Der Wert der einzelnen Entgeltpunkte wird jährlich zum 1. Juli mit der Rentenwertbestimmungsverordnung bestimmt. Der Rentenwert verändert sich dabei in Abhängigkeit von den Entwicklungen der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer, des Beitragssatzes zur allgemeinen Rentenversicherung und des Nachhaltigkeitsfaktors.

#### ■ Bewertung

Die Anhebung ist im Grundsatz positiv zu bewerten. Erstmals seit 2002 erfolgte damit eine Erhöhung, die in etwa die positive Lohnentwicklung abbildet. In den Vorjahren waren Rentnerinnen und Rentner in ihrer Einkommensentwicklung weitgehend von der Lohnentwicklung der Beschäftigten abgekoppelt. So fanden 2004 bis 2006 sowie 2010 Renten-Nullrunden statt, 2007, 2008 und 2012 lagen die Rentenanpassungen unterhalb der Preissteigerungsraten. 2009 erfolgte zwar eine spürbare Anhebung der Renten, diese lag jedoch nur in den neuen Ländern über der gegenüber dem Vorjahr berechneten Preissteigerung von 2,6 Prozent.

Zu kritisieren ist dabei die Entwicklung, 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 zu finanzieren. Der Gesetzgeber verlagert systematisch Finanzierungsaufgaben der öffentlichen Haushalte auf die Beitragszahler der Gesetzlichen Rentenversicherung. Weitere Beispiele dafür sind etwa die Kürzung des Zuschusses zur Gesetzlichen Rentenversicherung von 2013 bis 2016 um 3,5 Milliarden Euro, aber auch die Streichung der Rentenversicherungsbeiträge für Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II, die Einnahmeverluste von 1,8 Milliarden Euro in der Rentenversicherung und entsprechende Einsparungen in den öffentlichen Haushalten bewirkten.

#### [Verordnung zur Bestimmung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2015 \(Beitragssatzverordnung 2015 - BSV 2015\)](#)

##### ■ Inhalt

Der Beitragssatz in der Gesetzlichen Rentenversicherung wird für das Jahr 2015 auf 18,7 Prozent, der Beitragssatz in der knappschaftlichen Rentenversicherung wird auf 24,8 Prozent festgelegt.

##### ■ Hintergrund

Anders als etwa ein privater Haushalt, der bei der Bildung von Rücklagen frei ist, ist es der Gesetzlichen Rentenversicherung nicht erlaubt, Rücklagen in unbegrenzter Höhe zu bilden, um etwa Vorsorge für Krisenzeiten und für künftig steigende Ausgaben zu betreiben. Sie ist stattdessen gezwungen, den Beitragssatz jeweils zum Jahresbeginn zu verringern, wenn die Nachhaltigkeitsrücklage bei Fortschreibung des bisherigen Beitragssatzes zum Jahresende den festgelegten Zielkorridor zwischen dem 0,2-fachen und dem

1,5-fachen der durchschnittlichen Monatsausgaben übersteigen würde (§ 158 Absatz SGB VI). Umgekehrt führt ein Unterschreiten zu einer Anhebung des Beitragssatzes. Die Sparmöglichkeiten der Rentenversicherung sind damit auf maximal 1,5 Monatsausgaben begrenzt.

#### ■ Bewertung

Mit der 2015 erneut vorgenommenen Beitragssatzsenkung sinkt der Rentenversicherungsbeitrag auf den niedrigsten Stand seit zwanzig Jahren. Für die Beitragszahler ist das grundsätzlich eine positive Nachricht, allerdings resultieren erhebliche Risiken aus der fortwährenden Beitragssatzsenkungspolitik, soweit sie mit einer engen Begrenzung der Rücklagenbildung verbunden ist. Auf diese Weise wird eine konjunkturabhängige Einnahmenstrategie befördert, die keinen Raum lässt, notwendig werdende Ausgabensteigerungen oder wirtschaftliche Abschwünge abzufedern. Eine abnehmende Zahl von Beitragszahlern, etwa aufgrund steigender Arbeitslosigkeit, erzwingt dann gerade in Krisenzeiten eine neuerliche Anhebung der Beiträge, mit erwartbaren negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung.

Sinnvoller wäre es demgegenüber, die Beiträge auf dem vorherigen, vergleichsweise ohnehin niedrigen Niveau stabil zu halten und höhere Rücklagen zu bilden, um einen Puffer für konjunkturelle Krisen oder die dem demographischen Wandel geschuldete wachsende Inanspruchnahme der Rentenversicherung zu bilden.

## Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Syndikusanwälte und zur Änderung der Finanzgerichtsordnung

#### ■ Inhalt

Das Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Syndikusanwälte regelt, dass es sich bei einem Syndikusanwalt um einen Rechtsanwalt handelt. Entgegen der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts wird damit bestimmt, dass auch bei nichtanwaltlichen Arbeitgebern tätige Juristen als anwaltschaftlich tätig sein können, sie damit Zugang zu den Versorgungswerken der Rechtsanwälte haben und entsprechend nicht der Versicherungspflicht in der allgemeinen Rentenversicherung unterliegen.

#### ■ Hintergrund

Ein Syndikusanwalt ist ein Jurist, der nicht selbstständig als Rechtsanwalt tätig ist, sondern in einem dauerhaften Beschäftigungsverhältnis bei einem nichtanwaltlichen Arbeitgeber steht. Dies betrifft in Deutschland etwa 40.000 Menschen. Mit zwei Urteilen vom 3. April 2014 hat das Bundessozialgericht entschieden, dass für Syndikusanwälte eine Befreiung von der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung zugunsten einer Versorgung in den berufsständischen Versorgungswerken nicht möglich ist.

Das Bundessozialgericht in Kassel entschied damit einen seit vielen Jahren andauernden Konflikt zwischen der Deutschen Rentenversicherung und Syndikusanwälten klar zugunsten der Deutschen Rentenversicherung.

Kern der Urteile des Bundessozialgerichts war, dass Angestellte unabhängig von etwaigen Ab-

reden in den Verträgen in keinem Fall weisungsfrei seien. Dies aber sei ein konstitutives Merkmal einer Anwaltstätigkeit. Schwerwiegende Unterschiede zwischen der anwaltlichen Tätigkeit und der Syndikusanwaltstätigkeit hatte zuvor etwa der Europäische Gerichtshof herausgearbeitet, der entschieden hatte, dass sich Syndikusanwälte für ihren Arbeitgeber nicht auf das Beschlagnahmeprivileg und die Verschwiegenheitspflicht berufen können. Dieses Recht bleibt niedergelassenen Rechtsanwältinnen vorbehalten, die umgekehrt etwa besondere haftungsrechtliche Verpflichtungen tragen müssen, von denen Syndikusanwälte durch das Privileg der Arbeitnehmerhaftung befreit sind.

Die Befreiung von der Rentenversicherungspflicht, der das Bundessozialgericht einen Riegel vorgeschoben hatte und der die Regierungsfaktionen CDU, CSU und SPD erneut Tür und Tor geöffnet haben, ist für Syndikusanwälte wirtschaftlich attraktiv, untergräbt aber den für Arbeitnehmer und Angestellte universalen und solidarischen Anspruch der Gesetzlichen Rentenversicherung. Freiwillig können Versicherte in den berufsständischen Versorgungswerken Beiträge aufstocken, die als Sonderausgaben steuerlich absetzbar sind. Die berufsständischen Versorgungswerke zahlen nach Angaben ihrer Arbeitsgemeinschaft ABV durchschnittlich Renten, die bei etwa 2.000 Euro im Monat liegen und damit die Renten der Gesetzlichen Rentenversicherung um etwa das Doppelte übersteigen - bei in der Regel gleichen Beitragssätzen.

Zum Jahresende 2013 gab es etwa 900.000 Versicherte in 89 berufsständischen Versorgungswerken. Damit wird es gerade einem häufig besonders einkommensstarken Personenkreis ermöglicht, sich der allgemeinen Versicherungs-

pflcht zu entziehen und unabhängig davon abzusichern.

#### ■ Bewertung

Das am 21. Dezember 2015 durch die Regierungsfaktionen von CDU, CSU und SPD gegen die Stimmen von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke beschlossene Gesetz ermöglicht es einer besonders einkommensstarken Gruppe, sich entgegen der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts der allgemeinen Rentenversicherungspflicht zu entziehen und sich stattdessen in berufsständischen Versorgungswerken abzusichern. Damit wird das Solidarprinzip entgegen der in der Bundessozialgerichtsentscheidung formulierten Sachgründe auf den Kopf gestellt.

Gleichzeitig wird die Versäulung des Alterssicherungssystems fortgeschrieben. Geboten wäre demgegenüber eine Ausweitung des Versicherungskreises in den Sozialversicherungen mit dem Ziel, eine allgemeine, soziale Bürgerversicherung zu schaffen.

## 4.6 Neuregelungen in der Familienpolitik

- **Gesetz zur Einführung des Elterngeld Plus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit**  
Eltern mit einer Teilzeittätigkeit können statt eines Elterngeldmonats (Basiselterngeld) zwei Elterngeld Plus-Monate in Anspruch nehmen, in denen das Elterngeld in Höhe von maximal der Hälfte des Basiselterngeldes gezahlt wird. Sind die Eltern des Kindes parallel über vier Monate über eine Mindestarbeitszeit berufstätig, erhält jedes Elternteil einen Partnerschaftsbonus von vier zusätzlichen Elterngeld Plus-Monaten.

### Gesetz zur Einführung des Elterngeld Plus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit

#### ■ Inhalt

Das Gesetz wurde am 6. November 2014 verabschiedet und trat zum Jahresanfang 2015 mit Wirkung für Eltern von ab 1. Juli 2015 geborene Kinder in Kraft.

Bisher wurde das Elterngeld für zwölf bis maximal 14 Monate nach der Geburt gezahlt. Nahmen beide Eltern bei gleichzeitiger Teilzeittätigkeit Elterngeld in Anspruch, kam es im Ergebnis zum doppelten Anspruchsverbrauch. In diesen Fällen konnten dann nur insgesamt sieben Monate Elterngeld beansprucht werden. Die Neureglung ermöglicht teilzeitbeschäftigten Eltern nun, statt eines Elterngeldmonats (neu: „Basiselterngeld“) zwei Elterngeld Plus-Monate in Anspruch zu nehmen. Während der Elterngeld Plus-Monate wird das Elterngeld zwar maximal bis zur Höhe eines halben zustehenden Basiselterngeldbetrages gezahlt, es verlängert sich aber je entsprechend der Gesamtbezugszeitraum. Dadurch wird es möglich, gleichzeitig sowohl bis zu 28 Monate Elterngeld zu beziehen als auch bis zu 30 Wochenstunden zu

arbeiten. Wenn beide Elternteile sich die Betreuung ihres Kindes teilen und parallel für mindestens vier aufeinanderfolgende Monate zwischen 25 und 30 Wochenstunden erwerbstätig sind, erhält jedes Elternteil einen Partnerschaftsbonus von vier zusätzlichen Elterngeld Plus-Monaten.

Alleinerziehende können das Elterngeld Plus im gleichen Maße nutzen wie Paare. Sie erhalten bei entsprechender Erwerbstätigkeit statt des Partnerschaftsbonus' einen ausgleichenden Anspruch auf Elterngeld Plus-Monate.

Neu ist auch eine stärkere Flexibilisierung. Verteilt auf zwei Abschnitte konnten von den insgesamt drei Jahren Elternzeit bislang 12 Monate auf die Zeit zwischen dem dritten und dem achten Geburtstag übertragen werden. Das Gesetz hat den grundlegenden Anspruch auf 24 Monate und die Anzahl der möglichen Blöcke auf drei erweitert. Eine Zustimmung des Arbeitgebers ist nicht mehr erforderlich.

#### ■ Hintergrund

Die Mehrheit der jungen Eltern gibt an, eine partnerschaftliche Aufteilung der Erwerbstätigkeit anzustreben, aber nur 14 Prozent schaffen es, dies zu realisieren. Das soll mit den Neurege-



lungen erleichtert werden. Wie ungleichmäßig die Elternzeit aufgeteilt wird, zeigen aktuelle Daten des Statistischen Bundesamtes zur Verteilung des Elterngeldbezugs im dritten Quartal 2015.<sup>56</sup> In dieser Zeit haben insgesamt 885.000 Personen Elterngeld bezogen. Davon waren 83 Prozent (738.000 Personen) Mütter und 17 Prozent (147.000 Personen) Väter.

Erstmals legt das Statistische Bundesamt in diesem Bericht auch Zahlen zur Entwicklung des Elterngeldes Plus vor. Von den Eltern, deren Kinder ab dem 1. Juli 2015 geboren wurden, entschieden sich bislang knapp 14 Prozent für die Inanspruchnahme der neuen Variante. Für Mütter, die das herkömmliche Angebot nutzten, lag der durchschnittliche monatliche Elterngeldanspruch nach Angaben des Statistischen Bundesamtes bei 772 Euro. Mütter, die durchgängig oder zeitweise Elterngeld Plus beantragt hatten, erhielten durchschnittlich monatlich 472 Euro. Daraus resultierte umgekehrt eine niedrigere bzw. höhere Bezugsdauer von Elterngeld Plus. Sie lag bei Müttern mit „klassischem“ Elterngeld bei 11,7 Monaten, bei denen mit Elterngeld Plus bei 20,6 Monaten.

#### ■ Bewertung

Die Änderungen sind, auch unter dem Aspekt der sozialen Kohäsion und der Förderung der Geschlechtergerechtigkeit, grundsätzlich zu begrüßen. Bisher wurde Elterngeld für maximal 14 Monate nach der Geburt des Kindes gezahlt. Elterngeldbezug bei gleichzeitiger Teilzeiterwerbstätigkeit der Eltern führte zum doppelten Verbrauch von Anspruchsmonaten. Mit der Neuregelung wird es für teilzeitarbeitende Eltern möglich, die Bezugsdauer zu verdoppeln.

Mittels des neu eingeführten Partnerschaftsbonus' kann die maximale Bezugsdauer gar auf bis zu 36 Monate verlängert werden. Das bietet einen zusätzlichen Anreiz für eine partnerschaftliche Aufteilung von Erwerbstätigkeit und Erziehung.

Dieses Instrument ermöglicht damit die Förderung von mehr Gleichberechtigung bei der partnerschaftlichen Aufteilung von Erziehung und Erwerbstätigkeit.

Zu begrüßen ist, dass Einelternfamilien die Partnermonate und den Partnerschaftsbonus über eine Anknüpfung an den steuerlichen Entlastungsbetrag nach § 24b EStG geltend machen können. Kritisch ist jedoch anzumerken, dass der Gesetzgeber als Voraussetzung für den Elterngeld Plus-Bezug auch für Alleinerziehende an einer Mindestarbeitszeit von 25 bis 30 Stunden festhält, statt das Zeitfenster auf 19,5 Stunden herabzusetzen.

Positiv zu bewerten ist, dass mit der Neuregelung insgesamt 24 statt wie bisher nur 12 Elternzeit-Monate in die Zeit zwischen dem dritten und dem achten Geburtstag des Kindes verlegt werden können. Auch die mit der Aufteilung in drei Abschnitte beförderte Flexibilität bei der Inanspruchnahme der Elternzeit ist zu begrüßen. Allerdings müssen bei der Beantragung Fristen eingehalten werden: Elternzeiten vor dem dritten Geburtstag müssen sieben, Abschnitte danach sogar 13 Wochen im Voraus angemeldet werden.

## 4.7 Neuregelungen im Bereich Migration und Flucht

### ■ Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) und des Sozialgerichtsgesetzes (SGG)

Mit dem Gesetz werden die vom Bundesverfassungsgericht bereits 2012 aufgrund ihrer zu geringen Höhe für verfassungswidrig erklärten Leistungssätze des Asylbewerberleistungsgesetzes zum 1. März 2015 angehoben. Die Frist, die in Deutschland verbracht werden muss, um von den nach Asylbewerberleistungsgesetz definierten Unterstützungssätzen in den vergleichsweise höheren Bezug von Regelleistungen nach SGB XII zu wechseln, wird von 48 auf 15 Monate Aufenthalt verkürzt.

### ■ Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz

Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wird es Erstaufnahmeeinrichtungen ermöglicht, bisher bar ausgezahlte Beträge („Taschengeld“) weitgehend durch Sachleistungen zu ersetzen. Die Fristen für den Verbleib in Erstaufnahmeeinrichtungen werden verlängert, die Beschäftigungsmöglichkeiten werden eingeschränkt. Eine verbesserte Gesundheitsversorgung wird nicht vorgeschrieben.

### Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) und des Sozialgerichtsgesetzes (SGG)

#### ■ Inhalt

Das Gesetz vom 10. Dezember 2014 trat zum 1. März 2015 in Kraft. Unter Beibehaltung des Vorrangs der Sachleistungsgewährung während der Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung werden die Grundleistungen des AsylbLG angehoben. Zudem wird ein Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe festgeschrieben. Die Bindung an die sogenannten Grundleistungen nach AsylbLG wird von 48 auf 15 Monate verkürzt. Neu ist auch, dass diese Wartefrist nicht mehr - wie bis-

her - an die Vorbezugszeit, sondern an die Dauer des tatsächlichen Aufenthalts gekoppelt wird. Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG können damit künftig nach einer Aufenthaltsfrist von 15 Monaten Leistungen analog der Höhe des SGB XII beziehen.

Inhaber eines humanitären Aufenthaltstitels nach § 25 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) werden aus dem personalen Anwendungsbereich des AsylbLG herausgenommen, sofern die Entscheidung über die Aussetzung ihrer Abschiebung 18 Monate zurückliegt. Bei Bedürftigkeit fallen die genannten Personen in die Rechtskreise von SGB II bzw. SGB XII.

Beim anzurechnenden Vermögen wird ein (Anschaffungs-) Freibetrag in Höhe von 200 EUR (für jedes im Haushalt lebende Familienmitglied) eingeführt, der Ansparungen für notwendige Anschaffungen (zum Beispiel Winterkleidung) ermöglichen soll.

Für Nothilfe wird ein Aufwendungsersatzanspruch eingeführt. Dadurch soll sichergestellt werden, dass unter anderem Krankenträger und Ärzte die Erstattung ihrer Behandlungskosten unmittelbar vom Leistungsträger verlangen können, wenn sie in medizinischen Eilfällen Nothilfe an Leistungsberechtigten leisten.

#### ■ Hintergrund

Das Asylbewerberleistungsgesetz trat am 1. November 1993 in Kraft. Es regelt die Leistungsansprüche von nach Deutschland geflüchteten Menschen und Ausreisepflichtigen. Kern des Gesetzes waren ausgesprochen niedrige Leistungsansprüche, die durch eine über viele Jahre unterbliebene Anpassung an die Lebenshaltungskosten immer gravierender wurden. Die geringen Unterstützungssätze wurden bereits bei der Verabschiedung des Gesetzes von sozialen Organisationen als sozialpolitisch falsch und verfassungswidrig kritisiert. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Kritik mit seinem Urteil vom 18. Juli 2012 bestätigt. Die Begründung: „Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“<sup>57</sup> Mit dem Urteil wurde der Gesetzgeber verpflichtet, die Regelleistungen zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums für Leistungsempfänger nach AsylbLG neu zu definieren, was mit dem Gesetz vom 10. Dezember 2014 geschah.

#### ■ Bewertung

Einzelne Regelungen des Gesetzes sind uneingeschränkt zu begrüßen und ein Schritt hin zu einer

integrationspolitischen Verbesserung des Umgangs mit Flüchtlingen. Positiv ist etwa, dass die Bindung an Leistungen nach AsylbLG nicht mehr wie bisher auf den Zeitraum ihres Bezugs, sondern auf die Aufenthaltsspanne im Bundesgebiet abgestellt wird. Zu begrüßen ist auch, dass Kinder und Jugendliche nun erleichtert Zugang zu Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes erhalten.

Zahlreiche weitere Regelungen beinhalten graduelle Verbesserungen, die aber insgesamt unzureichend bleiben. So wird zwar die Frist für die Beschränkung auf Grundleistungen von 48 auf 15 Monate verkürzt. Dieser Zeitraum ist jedoch immer noch zu lang. Eine direkte Anwendung sowohl des Zweiten als auch des Zwölften Sozialgesetzbuches wäre deshalb angemessener. Zu begrüßen ist, dass Inhaber eines Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4a und 4b aus dem personalen Anwendungsbereich des AsylbLG herausgenommen werden. Gleiches gilt für Inhaber eines humanitären Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 5 AufenthG. Dies allerdings nur, sofern die Entscheidung über die Aussetzung ihrer Abschiebung mindestens 18 Monate zurückliegt. Angemessen wäre demgegenüber, dass das Recht auf Leistungen nach dem AsylbLG ausschließlich auf Asylantragsteller und hier auf die ersten drei Monate nach Antragstellung beschränkt wird.

Zu kritisieren ist, dass die Gesetzesänderung an zwei wesentlichen Stellen in keiner Weise weit genug geht. Es erfolgt keine konsequente Abkehr vom Sachleistungsprinzip, also der Bereitstellung von dinglicher Unterstützung anstelle von Bargeld. Dass dies für Gemeinschaftsunterkünfte als Option weiterhin möglich und für Erstaufnahmeeinrichtungen sogar nahezu obligat ist, ist falsch und kann diskriminierende und integrationshemmende Auswirkungen haben. Gleiches gilt für den eingeschränkten medizinischen Leistungsumfang bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt.

Auch weiterhin wird die Versorgung auf akute Erkrankungen und Schmerzzustände beschränkt. Das ist sozial- und integrationspolitisch nicht nur falsch, sondern widerspricht auch den Leitlinien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Dieses hat bestimmt, dass das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auch das physische Existenzminimum umfasst. Dazu gehört auch die medizinische Behandlung in wichtigen und bislang nicht abgedeckten Bereichen, etwa bei chronischen Erkrankungen.

Flüchtlingen muss schnellstmöglich der Zugang zu allen medizinisch notwendigen Leistungen eröffnet werden.

## Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz

### ■ Inhalt

Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz umfasst Änderungen in verschiedenen Gesetzen und trat in wesentlichen Teilen zum 24. Oktober 2015 in Kraft.

Die wichtigsten Regelungen im Einzelnen:

- Einzelne baurechtliche Vorschriften werden entbürokratisiert, um die Unterbringung von Flüchtlingen zu vereinfachen.
- Die Gruppe der sogenannten „sicheren Herkunftsländer“ wird um Albanien, Kosovo und Montenegro erweitert.
- Für Menschen aus „sicheren Herkunftsländern“, die nach dem 1. September 2015 einen Asylantrag gestellt haben, wird ein Beschäftigungsverbot eingeführt. Es erstreckt sich auf das gesamte Asylverfahren und gilt auch, wenn der Asylantrag abgelehnt ist.
- Die Aufenthaltsfristen in Erstaufnahmeeinrichtungen werden ausgedehnt, auf bis zu sechs Monate bei Asylbewerbern, bei Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten bis zum Abschluss des Verfahrens.
- Der in Erstaufnahmeeinrichtungen und anderen Gemeinschaftsunterkünften bisher zur Deckung des persönlichen Bedarfs ausgezahlte Barbetrag soll künftig vorrangig in Form von Sachleistungen erbracht werden.
- Die Frist für eine humanitär begründete Aussetzung der Rückführung von vollziehbar Ausreisepflichtigen wird auf maximal drei Monate beschränkt.
- Für vollziehbar Ausreisepflichtige, deren Ausreisedatum und Reisemöglichkeit feststehen, ist die Leistungsgewährung auf die Zeit bis zu diesem Datum zu befristen. Danach werden nur noch Mittel zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie an Körper- und Gesundheitspflegeprodukten zur Verfügung gestellt.
- Die Länder erhalten die Option, die Gesundheitsversorgung von Asylbewerbern künftig über eine Gesundheitskarte abzuwickeln. Der Leistungsumfang bleibt aber weiterhin auf die Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes beschränkt.
- Asylbewerber mit medizinischer Ausbildung dürfen in die medizinische Versorgung eingebunden werden.
- Der Bund beteiligt sich stärker an den Kosten der Flüchtlingshilfe vor Ort.
- Der Bund öffnet die Integrationskurse für Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive und stockt die hierfür vorgesehenen Mittel entspre-

chend dem gestiegenen Bedarf auf. Darüber hinaus wird eine verstärkte Vernetzung zwischen Integrationskursen und berufsbezogenen Sprachkursen hergestellt. Kurzfristig sollen auch im Rahmen des Arbeitsförderungsrechts Maßnahmen zur Vermittlung erster Kenntnisse der deutschen Sprache gefördert werden.

- Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive sollen frühzeitig die für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlichen vermittlungsunterstützenden Leistungen der aktiven Arbeitsförderung erhalten.
- Das Strafmaß für das Schleusen von Menschen wird auf mindestens drei Monate erhöht.

#### ■ Hintergrund

Im Bereich der Flüchtlingshilfe gibt es bis heute keine verlässlichen Statistiken. Festzuhalten ist jedoch, dass 2015 auf knapp 1,1 Mio. Registrierungen nur 441.899 Asylanträge - 40,5 Prozent - kamen. Etwa 13 Prozent der Registrierten kamen nicht in den zuständigen Erstaufnahmeeinrichtungen an, und auch danach gab es noch einen „Schwund“ in unbekannter Größenordnung (Weiter- und Rückreise, Untertauchen u.a.m.).

Die bereinigte Schutzquote lag im Jahr 2015 bei 60,6 Prozent (4. Quartal 2015: 74,7 Prozent), syrische, irakische und eritreische Asylsuchende wurden bei inhaltlichen Asylentscheiden zu 99 bis 100 Prozent anerkannt. Auch die bereinigte Schutzquote von afghanischen Flüchtlingen war hoch (77,6 Prozent), ebenso die von Flüchtlingen aus dem Iran (85,1 Prozent) und Somalia (81,6 Prozent). Schließt man Westbalkan-Flüchtlinge aus, gab es im Jahr 2015 eine bereinigte Schutzquote in Höhe von 93,5 Prozent.

Ein durchschnittliches Asylverfahren (ab Antragstellung) dauerte 2015 5,2 Monate. Erschreckend

lang waren Verfahren insbesondere bei afghanischen (14 Monate), eritreischen (13,3 Monate), iranischen (17,1 Monate) und somalischen (13,6 Monate) Asylsuchenden - sämtlich Flüchtlinge mit einer Anerkennungschance von mehr als 75 Prozent. Von den Asylsuchenden, die im Jahr 2015 bestandskräftig abgelehnt wurden, war zum 31. Dezember 2015 bereits ein Anteil von 54,5 Prozent nicht mehr in Deutschland.

Von den 35.901 noch aufhältigen, im Jahr 2015 abgelehnten Asylsuchenden wurden 51 Prozent aus unterschiedlichen Gründen geduldet (angegeben wird meist „sonstige Gründe“, auch: fehlende Reisedokumente, Abschiebungsstopp, medizinische Abschiebungshindernisse usw.). 14 Prozent hatten sogar einen Aufenthaltstitel (42,5 Prozent von ihnen zur Durchführung eines Folgeverfahrens).

#### ■ Bewertung

Die Regelungen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes dienen überwiegend nicht der Entbürokratisierung und Humanisierung des Asylverfahrens, sondern schreiben die auf Abschreckung und Abwehr gerichtete Flüchtlingspolitik eher fort. Die weitgehende Streichung des Barbetrags ist dabei ein wesentliches Element und in seinen Auswirkungen fatal. Im Gegensatz zum derzeitigen Recht sollen die Behörden gemäß § 3 Abs. 1 und § 2 AsylbLG den Flüchtlingen künftig jegliches Bargeld zur Deckung ihres soziokulturellen Teilhabebedarfs (auch Ausgaben etwa für Telefon, Fahrgeld, Anwalt, Kommunikation, Bildung, Kultur usw.) nach Möglichkeit durch Sachleistungen ersetzen und in der Konsequenz streichen. Diese Kürzung widerspricht dem Tenor der einschlägigen Verfassungsgerichtsrechtsprechung. Die Leistungen drohen damit spürbar unter das Existenzminimum zu sinken. Zudem sind die Regelungen unklar formuliert, was eine weitgehend willkürliche Auslegung vor Ort befördert.

Völlig verfehlt sind auch die Verlängerung der Aufenthaltsfristen in Erstaufnahmeeinrichtungen und die Ausdehnung von Arbeitsbeschränkungen. Sie dienen ausschließlich der Abschreckung, erschweren die Integration, beeinträchtigen massiv die Möglichkeiten zum Spracherwerb und gehen insgesamt an den Bedarfen der Betroffenen vorbei.

Dass es legitim ist, Albanien, Montenegro und Kosovo als „sichere Herkunftsstaaten“ einzustufen, kann angesichts der dort zu beobachtenden massiven Diskriminierung von Minderheiten bezweifelt werden. Außerdem steigt die Gefahr, dass die Asylbescheide dem Einzelfall nicht mehr gerecht werden, wenn die Entscheidenden beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge grundsätzlich davon ausgehen, dass diese Länder verfolgungssicher sind. Aus den genannten Gründen war es falsch, die Gruppe der als sicher einzustufenden Herkunftsländer zu erweitern.

Ebenfalls zu kritisieren ist die mit dem Gesetz fortgesetzte Benachteiligung von Asylbewerbern in der gesundheitlichen Versorgung. Nur bei „akuter“ oder „schmerzhafter“ Erkrankung besteht ein Leistungsanspruch, die Behandlung von chronischen Erkrankungen und Behinderungen liegt weiterhin im behördlichen Ermessen. Die Möglichkeit zur Nutzung einer Gesundheitskarte ändert daran nichts, zumal die Einführung bisher nur in wenigen Ländern erfolgt ist.

Mit den verschärften Restriktionen wird die Integration von Flüchtlingen erschwert, obwohl der überwiegende Teil der Betroffenen mittel- und langfristig in Deutschland bleiben wird. Die soziale Kohäsion wird dadurch erheblich beeinträchtigt.



## 5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Im Jahr 2015 ist die Entwicklung der sozialen Kohäsion in Deutschland von Ambivalenzen und Brüchen gekennzeichnet. Deutschland profitiert weiter von einer guten Konjunktur, stärker als erwartet wachsenden Steuereinnahmen und weiter steigenden Beschäftigtenzahlen, auch bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen sind gut.

Mit den im vergangenen Jahr nach Deutschland geflohenen Menschen hat das Land Verantwortung übernommen. Das ist gut so. Viele Länder mit deutlich schlechterer Ausgangsposition haben mehr geflüchtete Menschen aufgenommen. Es besteht deshalb kein Zweifel daran, dass Deutschland es schaffen wird, seiner Verantwortung gerecht zu werden, wenn sie weiter wie bisher als Gemeinschaftsaufgabe begriffen wird. Die bereits erbrachten Unterstützungsleistungen - häufig spontan entschieden und dann in dauerhaftes persönliches Engagement übergegangen - sind positive, ermutigende Beispiele für die Potenziale sozialer Kohäsion. Die Wohlfahrtsverbände haben versucht, nach Kräften dazu beizutragen, Menschen unbürokratisch zu unterstützen und die soziale Infrastruktur zu verbessern. Dabei sind viele neue Partnerschaften entstanden: mit anderen gesellschaftlichen Gruppen, mit Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung, mit Sport, Kultur und Medien. Wie sich die neuen Verhältnisse und die - häufig unter großem Druck getroffenen - politischen Entscheidungen bei der Aufnahme von Flüchtlingen auswirken, kann heute noch nicht gesagt werden. Erst in diesem Jahr wird ein Teil der Flüchtlinge, etwa 350.000 Menschen, Zugang zum Arbeitsmarkt in Deutschland erhalten. Die Arbeitsmarktsituation ist günstig: Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit sind in Deutschland allein 2015 über 700.000 Arbeitsplätze geschaffen

worden. In vielen der über 350 Ausbildungsberufe sind Ausbildungsplätze unbesetzt geblieben. Auch das zeigt: Es gibt am Arbeitsmarkt keine Konkurrenz zwischen zu uns geflüchteten und arbeitslosen Menschen. Es gibt aber gemeinsame Herausforderungen der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Bildungspolitik. Wir haben die Chance, eine bedeutende Integrationsleistung zu erbringen, wenn wir gezielt, unbürokratisch und in angemessenem Umfang in Sprachförderung und gesellschaftliche Inklusion investieren. Gegenwärtig ist es zu früh, um die damit verbundenen Aufgaben vollständig zu überblicken oder gar die Zweckmäßigkeit der entsprechenden Maßnahmen und das bisher Erreichte zu bewerten. Das wird eine wesentliche Aufgabe des nächsten Paritätischen Jahresgutachtens sein.

Die Entwicklung vieler anderer gesellschaftspolitischer Bereiche und vor allem der sozialen Kohäsion lässt sich für das vergangene Jahr jedoch zumindest vorläufig bilanzieren.

Ausgesprochen positiv entwickelte sich die Situation am Arbeitsmarkt. Wie gezeigt wurde, ging das fortgesetzte Beschäftigungswachstum mit einer Zunahme sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse einher. Auch die Einführung des Mindestlohns hat sich bewährt. Deutlich geworden ist: Die mit dem Mindestlohn verbundenen Befürchtungen haben sich als unbegründet erwiesen. Über vier Millionen Menschen, überwiegend Frauen, haben davon profitiert. Auch wenn die Zahl der Aufstocker nur moderat um etwa 60.000 Menschen gesunken ist, war die Einführung des Mindestlohns wichtiges Signal und richtige Maßnahme, um individuelle Ausbeutung zu verhindern und dazu beizutragen, Arbeit einen Wert zu geben. Da die Integration in reguläre Be-

schäftigung eine Voraussetzung für den Zugang zu grundlegenden Leistungen der Sozialversicherung und die Erwerbstätigkeit ein wesentlicher Bezugsrahmen für den sozialen Status ist, bietet die beschäftigungspolitische Situation derzeit ein tragfähiges Fundament für die weitere Entwicklung der sozialen Kohäsion.

In der Arbeitsmarktpolitik gibt es deshalb viel Licht. Es gibt aber auch viel Schatten: Das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit stagniert auf hohem Niveau, die Betroffenen profitieren in der Regel nicht von der positiven Beschäftigungsentwicklung. Ergänzende Hilfen zur Integration in Beschäftigung fehlen entweder gänzlich, oder sie sind nicht an den besonderen Bedarfen gerade langzeitarbeitsloser Menschen orientiert. Hier sind dringend neue, ernsthafte Anstrengungen gefordert. Beschäftigungspolitische Programme wie das ESF-Programm zur Arbeitsmarktintegration langzeitarbeitsloser Menschen - hier sind 33.000 Stellen geplant - oder das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ - in der Planung beschränkt auf 10.000 Stellen - werden der Problematik angesichts der guten Million von Langzeitarbeitslosigkeit betroffener Menschen nicht gerecht.

Wachsende Ungleichheit kennzeichnet auch die Beschäftigungschancen anderer Menschen, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Trotz der ausgesprochen günstigen wirtschaftlichen Gesamtsituation, die auch durch eine Lohnzurückhaltung der Beschäftigten in den vergangenen Jahren befördert wurde, ist es für Bezieher von SGB II-Leistungen kaum möglich, in eine reguläre Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zurückzukehren. Das gelingt nicht einmal einem Fünftel der Betroffenen. Dabei sind erhebliche regionale Disparitäten zu verzeichnen.

Aber auch unabhängig davon ist die arbeitsmarktpolitische Situation nicht frei von Ambivalenzen. Dazu gehört der überproportional große Anteil

des Niedriglohnsektors in Deutschland, der zu den höchsten in Europa zählt. Er ist ein Treiber der bestehenden Lohnungleichheit in Deutschland.

Die Analyse zeigt auch, dass das Schutzniveau der Sozialversicherungen in den vergangenen Jahren deutlich abgenommen hat. Mittlerweile hat nicht einmal mehr ein Drittel der Menschen, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind, Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Alle anderen sind auf Leistungen nach SGB II oder auf die Unterstützung von Familienangehörigen oder Partnern angewiesen. In der Gesetzlichen Krankenversicherung ist das Leistungsniveau zwar nach wie vor hoch und stabil, die Finanzierungsverantwortung wird jedoch sukzessive auf die Versicherten verlagert. Die fortschreitende Abkehr vom paritätischen Finanzierungssystem verursacht den Versicherten eine jährliche Kostensteigerung von etwa 0,3 Beitragssatzpunkten. Infolge dieser stetigen Lastenverschiebung gerät das ohnehin schon bestehende Ungleichgewicht bei der Verteilung der Finanzierungslasten im Gesundheitsbereich in immer stärkere Schieflage. Um diese Entwicklung zu korrigieren, ist es dringend erforderlich, die paritätische Finanzierung des Gesundheitswesens in ihrer Gesamtheit wiederherzustellen.

Im Bereich der Altenhilfe- und -pflege erfolgten deutliche Verbesserungen, die auch die soziale Kohäsion förderten. Die mit dem Pflegestärkungsgesetz I erfolgten Leistungsverbesserungen für pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen sind ein Fortschritt, müssen aber auch darüber hinaus weiter ausgebaut werden. Ein Großteil der Pflege erfolgt zuhause. Die pflegeunterstützende Infrastruktur dafür muss weiter ausgebaut werden. Grundsätzlich ist auch der Begriff der Pflegebedürftigkeit breiter zu fassen. Ausgesprochen positiv ist dagegen die Weiterentwicklung der Hospiz- und Palliativversorgung zu bewerten.

## Wachsende Altersarmut - Herausforderung in Gegenwart und Zukunft

Der spürbare Funktionsverlust der Gesetzlichen Rentenversicherung als Lebensstandardsicherung ist besonders in den vergangenen Wochen in den öffentlichen Fokus gerückt - zu Recht, denn der Sinkflug der individuellen Rentenansprüche hat sich in den letzten Jahren deutlich beschleunigt. Das abnehmende Netto-Rentenniveau vor Steuern ist dafür ein sichtbarer Beleg. Das Netto-Rentenniveau vor Steuern bezeichnet den Leistungsanspruch eines Versicherten, der über 45 Jahre lang zum jeweiligen Durchschnittseinkommen rentenversichert war. Davon bereits abgezogen sind die Kosten der Kranken- und Pflegeversicherung, nicht jedoch die nur individuell kalkulierbare Steuerlast, die den Rentenanspruch weiter reduziert. Das Rentenniveau lag 1990 noch bei 55 Prozent. Es wurde bis 2009 durchaus reduziert, aber dieser Prozess erstreckte sich auf einen Zeitraum von nahezu zwei Jahrzehnten und beschränkte sich auf drei Prozentpunkte. Allein in den vergangenen sieben Jahren dagegen ist der Wert um ganze 4,5 Beitragssatzpunkte auf 47,5 Prozent gesunken. Dieser rapide beschleunigte Sinkflug droht, die Legitimation der Rentenversicherung als Pflichtversicherung zu gefährden, soziale Ungleichheit zu fördern und birgt ein Risiko für die soziale Kohäsion - besonders mit Blick auf das Miteinander der Generationen.

Dem daraus resultierenden Handlungsbedarf wurde die Bundesregierung im vergangenen Jahr in keiner Weise gerecht. Schon 2014 wurden mit dem sogenannten Rentenpaket neue Leistungen etabliert, die zwar einzelne positiven Effekte haben, unter Aspekten der Armutsvermeidung und der solidarischen Lastenverteilung aber kontraproduktiv sind. Mit der „Rente ab 63“ zum Beispiel, also der Option, nach 45-jähriger rentenversicherungspflichtiger Beschäftigung ab 63 Jahren ohne zusätzliche Abschläge in den Ruhestand zu gehen, indiziert eine sozialpolitische Privilegierung

besonders langjährig Versicherter. Es profitieren insbesondere Männer mit überdurchschnittlich hohen Rentenansprüchen. Menschen mit kürzerer Beitragszeit haben in der Regel keinerlei Chance auf den früheren Renteneintritt, müssen mit ihren Beiträgen aber die Kosten der neuen Leistung tragen.

Auch die grundsätzlich zu begrüßende Verbesserung bei der Anrechnung von Erziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder führt zu Entsolidarisierung und Kostenverlagerung auf die Beitragszahler in der Rentenversicherung. Die Leistungsverbesserung wird systemwidrig bis heute von den Versicherten finanziert und nicht, wie es geboten wäre, aus Steuermitteln. Das hat mit dazu beigetragen, dass die Gesetzliche Rentenversicherung das Jahr 2015 mit einem Finanzierungsdefizit von 1,9 Milliarden Euro abgeschlossen hat, obwohl die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung weiter gewachsen ist und im Vorjahr noch ein Überschuss von 3,3 Milliarden Euro zu verzeichnen war. Auch die Gesetzliche Krankenversicherung schloss das Jahr 2015 mit einem Defizit ab, dieses sogar in Höhe von 3,1 Milliarden Euro.

Die Bundesregierung trägt mit der Alterssicherungspolitik der vergangenen Jahre zu einer weiteren Entsolidarisierung bei und unternimmt zu wenig, um das zunehmende Risiko von Altersarmut zu verringern und zu vermeiden. In der Folge kommt es in den verschiedensten Bereichen zu einer Zunahme von Ungleichheit.

Dazu gehören unter anderem die unterschiedlichen Alterssicherungssysteme. Die Leistungen der Rentenversicherung, der berufsständischen Versorgungswerke und der Beamtenpension weichen deutlich voneinander ab, ohne dass diese Differenzen sachlich begründet wären. So kann etwa ein angestellter Lehrer im Alter nur eine sehr viel geringere Rente erwarten als sein verbeamteter Kollege, selbst wenn sie die gleichen Tätigkeiten ausgeübt hätten. Auch die Leistungen für



Selbstständige und Menschen, die arbeitslos werden und/oder sich überwiegend in der familiären Kindererziehung und Pflege engagieren, profitieren in diesen Zeiten ohnehin nicht von der Vorsorgemöglichkeit in der zweiten Säule.

Die betriebliche Alterssicherung verfehlt jedoch nicht nur das Ziel, Altersarmut vorzubeugen. In der Variante der Entgeltumwandlung schwächt sie darüber hinaus die anderen Sozialversicherungszweige, weil sie zu einem Beitragsausfall von etwa drei Milliarden Euro führt. Mit dem entsprechend schrumpfenden Beitragsaufkommen sinkt aber auch das allgemeine Rentenniveau. Je stärker die Entgeltumwandlung, desto stärker verändert sich also der Wert der Rentenansprüche insgesamt. Auch diejenigen, die Entgeltumwandlung betreiben, profitieren kaum oder gar nicht: Ihr Sicherungsniveau sinkt, weil die betriebliche Altersvorsorge die durch Entgeltumwandlung reduzierten Ansprüche etwa auf Erwerbsminderungsrente, Arbeitslosengeld I, Übergangs-, Eltern- oder Krankengeld und anderes mehr nicht kompensiert. Diese Aspekte sind bei der individuellen Entscheidung über eine betriebliche Altersvorsorge ebenso zu berücksichtigen wie die „doppelte Sozialabgabenpflicht“, nach der nicht nur auf die umgewandelten Entgelte, sondern auch auf die entsprechend finanzierte Betriebsrente Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen sind. Die Entgeltumwandler werden also nicht nur zweimal belastet, sie müssen im Alter überdies eine erhebliche Einbuße an Rendite hinnehmen.

Auch die Riester-Rente ist nicht geeignet, Altersarmut zu vermeiden. Das gilt, obwohl das Verhältnis zwischen eigener Beteiligung und Förderung gerade für einkommensarme Menschen günstig sein kann. Schon mit einem Sockelbetrag von 60 Euro im Jahr können Geringverdiener 154 Euro an staatlicher Zulage für sich und weitere 185 Euro für vor 2008 geborene bzw. 300 Euro für nach 2008 geborene Kinder als staatliche Förderung

bekommen. Angesichts der hohen Verwaltungskosten und der derzeit niedrigen Zinsen ist die Riester-Rente dennoch keine geeignete Strategie gegen die Altersarmut. Selbst Eltern von zwei Kindern, die mit einem Sockelbeitrag von 60 Euro eine zusätzliche staatliche Förderung von 754 Euro generieren, kommen damit im Alter nicht auf zusätzliche Leistungen, die die Verluste durch das sinkende Rentenniveau kompensieren.

Die Bilanz der Riester-Vorsorge ist nicht nur deshalb ernüchternd. Zwar gibt es 2015 etwa 16,482 Millionen Riester-Verträge. Von ihnen ist jedoch etwa ein Fünftel „ruhend“ gestellt, das heißt es erfolgen keine Einzahlungen mehr. Zudem nutzt nur ein vergleichsweise kleiner Teil der Versicherten das volle Sparvolumen, häufig wird lediglich die maximale Förderung abgeschöpft. Die an die Riester-Rente ursprünglich gerichteten Renditeerwartungen haben sich längst als unrealistisch erwiesen. Dass sich das Produkt heute überhaupt noch rentieren kann, ist wesentlich auf die staatliche Förderung von etwa drei Milliarden Euro jährlich zurückzuführen. Diese Förderung ließe sich jedoch wesentlich effektiver zur Armutsvermeidung einsetzen, wenn man damit in die Unterstützung der Alterssicherung der besonders von Armut bedrohten Gruppen investierte.

Schon diese kurzen Zusammenfassungen belegen, dass die angekündigten Reformschritte auf dem Gebiet der Alterssicherung nicht geeignet sind, der wachsenden Armutsgefährdung im Alter entgegenzuwirken. So geht die avisierte Stärkung der Betriebsrenten an besonders von Armut bedrohten Risikogruppen vorbei. Während das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in dieser Legislaturperiode ursprünglich einheitliche und verbindliche Branchenlösungen zur weiteren Verbreitung von Betriebsrenten anstrebte, sind inzwischen freiwillige Lösungen zwischen den Tarifparteien und auf Ebene des Unternehmens im Vordergrund. Das wird nicht ausreichen, um den

beträchtlichen sozialen Herausforderungen gerecht zu werden.

Die geplante Einführung einer solidarischen Lebensleistungsrente geht ebenfalls an den grundlegenden Problemen im Bereich der Alterssicherung vorbei. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP ist vereinbart, dass langjährige Beitragszahler in der gesetzlichen Rentenversicherung höhere Ansprüche erhalten sollen, wenn sie nach 40 Beitragsjahren Ansprüche von weniger als 30 Entgeltpunkten erworben haben. Bis 2023 sollen übergangsweise 35 Beitragsjahre genügen. Danach soll zusätzlich zu den Anforderungen der Nachweis einer weiteren, zusätzlichen Altersvorsorge Anspruchsvoraussetzung für die neue Leistung sein. Da die neue Leistung voraussichtlich nicht für bereits in Rente befindliche Personen, sondern nur für neu in Rente gehende Menschen verfügbar sein soll, würden nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zunächst nur etwa 66.000 Menschen die Anspruchsvoraussetzungen für die neue Leistung erfüllen.<sup>62</sup> Diese sollen zudem ab 2030 zusätzlich verschärft werden.

Wie sehr das am tatsächlichen Bedarf vorbeigeht, zeigt schon ein Blick auf die Höhe der Renten. 2014 bezogen annähernd 48 Prozent der Rentnerinnen und Rentner eine Rente, die geringer als 750 Euro monatlich war. Im gleichen Jahr lag der durchschnittliche Grundsicherungsbetrag bei 769 Euro, so dass die durchschnittliche Rente schon heute unterhalb des durchschnittlichen Grundsicherungsbedarfs liegt. Auch wenn eine Mehrheit der älteren Menschen neben der Rente über weitere Einkommensquellen und Unterstützung verfügt, gefährdet der durch die Gesetzgebung der vergangenen Jahre beförderte Substanzverlust der Rentenversicherung die soziale Kohäsion. 90 Prozent der Rentnerinnen und Rentner in den alten Bundesländern beziehen Leistungen der Rentenversicherung, aber nur 21 Prozent erhal-

ten eine Betriebsrente. In den neuen Bundesländern beziehen sogar 99 Prozent der Rentnerinnen und Rentner Leistungen der Rentenversicherung, aber nur ein Prozent zusätzlich solche der betrieblichen Altersversorgung.<sup>63</sup> Das Alterssicherungsniveau in Deutschland steht und fällt deshalb vor allem mit der Gesetzlichen Rentenversicherung, deren Leistungsfähigkeit durch die Bundesregierung u.a. mit der beschlossenen zusätzlichen Förderung der Absicherung in berufsständischen Versorgungswerken reduziert wurde.

Die Bundesregierung geht deshalb selbst von einem deutlichen Anwachsen der Altersarmut aus. Derzeit sind bereits rund 6,51 Milliarden Euro für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vorgesehen. Schon für das Jahr 2020 wird jedoch mit einer Ausgabenerhöhung auf 8,81 Milliarden Euro gerechnet<sup>64</sup> - ein Anstieg von über einem Drittel in nur vier Jahren!

In der Familienpolitik sind die flexibilisierten Regelungen für ein Elterngeld Plus zu begrüßen. Sie ermöglichen eine partnerschaftlichere Aufteilung der Elternzeit, erleichtern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und sind damit insgesamt ein positiver Beitrag zur Stärkung der sozialen Kohäsion.

### Sozialen Zusammenhalt fördern - Rechtsextremismus bekämpfen

Die Zunahme rechtspopulistischer und rechtsextremer Tendenzen in Deutschland zählt indes zu den sichtbarsten Brüchen sozialer Kohäsion und gibt Anlass zu allergrößter Besorgnis. Nach Angaben des Bundeskriminalamtes wurden bereits in der Zeit von Januar bis Mitte April 2016 368 Anschläge auf Flüchtlingsunterkünfte registriert. In 137 Fällen kam es zu Sachbeschädigungen, in 73 Fällen zu Gewaltdelikten und in 40 Fällen zu Brandanschlägen, viermal wurde Sprengstoff ein-



gesetzt.<sup>65</sup> Damit zeichnet sich eine nochmalige Zunahme der Gewalt gegen Flüchtlingsheime gegenüber der ohnehin schon dramatisch hohen Zahl von 923 Anschlägen im Jahr 2015 ab. Die Anschläge auf Flüchtlingsheime, die mit einer zunehmenden Feindseligkeit gegenüber Flüchtlingen, Migrantinnen und Migranten, Journalistinnen und Journalisten und Repräsentantinnen und Repräsentanten von Politik und Verwaltung einhergehen, markieren eine drastische Verschärfung von gesellschaftlichen und politischen Konflikten. Das geht einher mit einer abnehmenden Dialog- und einer zunehmenden Gewaltbereitschaft, die sich unabhängig von tatsächlichen sozialen Problemlagen entwickeln. Es gibt eben keinen Kausalzusammenhang zwischen einem wachsenden Anteil von Flüchtlingen und einer Zunahme von Fremdenfeindlichkeit und Gewalt gegenüber Flüchtlingen, häufig sind eher gegenläufige Tendenzen zu diskutieren. Darüber gibt es auch keinen Kausalzusammenhang zwischen eigenen sozialen Ausgrenzungserfahrungen und der Entwicklung menschenfeindlicher Einstellungen: „Wut, Verachtung und Abwertung beschreiben Feindseligkeiten und Feindschaftsverhältnisse, keine bedauernswerten seelischen Lagen von vermeintlichen Opfern von Einwanderung oder Desinformation.“<sup>66</sup>

Aktuelle sozialwissenschaftliche Untersuchungen konstatieren einen hohen und wachsenden Anteil von Anhängern eines „marktförmigen Extremismus“. Seine Merkmale sind unternehmerischer Universalismus, Wettbewerbsideologie und ökonomistische Wertehaltung und eine enge Verbundenheit „mit rechtsextremen Orientierungen und mit der Abwertung gegenüber Gruppen (...), die als unprofitabel oder gar nutzlos im ökonomischen Sinne erscheinen“<sup>67</sup>. Diese Wertehaltung wird auf eine zunehmende Ökonomisierung aller Lebensbereiche zurückgeführt: „Spätestens seit der neoliberalen Wende in der So-

zial- und Wirtschaftspolitik in den frühen 1990er-Jahren durchzieht die mehr oder minder explizite Bemessung der Gesellschaft nach den Prinzipien des Marktes alle Bereiche der Gesellschaft, auch jene, die vormals nicht nach Profiten und Gewinnen beurteilt wurden. (...) Es werden keine nicht-wirtschaftlichen Kriterien mehr zur Bemessung von Förderungen und Anerkennungen hinzugezogen. (...) Die Ökonomisierung der Gesellschaft hat problematische Folgen für das soziale Zusammenleben in einer Gesellschaft. Sie nutzt vorhandene Stereotype, Vorurteile und Ungleichwertigkeitsideologien, die einer Marktlogik folgen und soziale Gruppen nach einer kalten Kosten-Nutzen-Berechnung diskriminieren. Das ist aktuell besonders gut sichtbar an der Unterscheidung zwischen ökonomisch wertvollen ‚benötigten‘ und ökonomisch vermeintlich weniger nützlichen Einwanderern und der Diskussion um die Frage, wer zahlt in die Sozialkassen und wer ist nur Belastung. In den Debatten zeigte sich, wie stark eine rein ökonomisch orientierte Betrachtung von Menschen Verbreitung findet und die Legitimation dafür anbietet, bestimmte Gruppen auszuschließen.“<sup>68</sup>

Die Sozialpolitik der vergangenen Jahre hat diese Entwicklungen gefördert. Sie ist vielfach auch nicht darauf gerichtet, der Ökonomisierung breiter gesellschaftlicher Bereiche entgegenzuwirken, sondern folgt in wachsendem Umfang einem neoliberalen Paradigma, das die „Gewährung“ von Leistungen einem Nutzen-Kosten-Kalkül unterordnet. Die Beispiele dafür sind zahlreich. Sie reichen von der Streichung der Arbeitslosenhilfe über die Substitution des bedarfsabhängigen Erziehungs- durch das statusorientierte Elterngeld, dessen Höhe sich entgegengesetzt zum sozialen Bedarf entwickelt, bis hin zur Arbeitsmarktpolitik, die sich besonders stark auf die Arbeitsmarktintegration gut vermittelbarer Menschen konzentriert und der auf hohem Niveau stagnierenden Langzeitarbeitslosigkeit weitgehend konzeptionslos gegenübersteht.

**Gleiche Teilhabechancen ermöglichen**

## - soziale Kohäsion fördern

Die Befunde des Jahresgutachtens bestätigen eine Vielzahl ähnlicher Untersuchungen, die die wachsende Ungleichheit in den verschiedensten Bereichen thematisieren. Deutlich wird: Ungleiche Teilhabechancen in einem Bereich sind häufig eng verbunden mit ungleichen Chancen auch in anderen Bereichen. Wer keine Chance hat, in das Erwerbsleben zurückzukehren, dem drohen nicht nur die Exklusion im Erwerbsleben, sondern auch eingeschränkte gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten, Armut, Verschuldung und - in deutlich überdurchschnittlichem Umfang - auch gesundheitliche Einschränkungen. Es kommt zu einer Kumulation von Benachteiligungen.

Der enge Zusammenhang der verschiedenen Dimensionen von eingeschränkter Teilhabe bewirkt, dass Verbesserungen in jedem einzelnen Bereich dazu beitragen, auch Benachteiligungen in anderen Bereichen vermeiden zu helfen. Dabei geht es nicht nur um Geld: Der Paritätische Wohlfahrtsverband hat erst vor wenigen Wochen einen umfassenden Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2016 vorgelegt, in dem differenziert auf die unterschiedlichen Lebenslagen eingegangen wird. Es geht aber eben auch um Geld, denn soziale und kulturelle Teilhabe ist häufig nicht umsonst zu haben. Um umfassende Teilhabe zu verwirklichen, gilt es gerade deshalb, zu investieren und Menschen dabei zu unterstützen, dass sie ihre Fähigkeiten nach Kräften entwickeln. Nur auf diese Weise wird soziale Kohäsion gestärkt und gefördert.

Es gibt zahlreiche pragmatische und praktische Vorschläge, wie soziale Kohäsion effektiv gefördert werden kann. Sechs Forderungen sollen an dieser Stelle besonders hervorgehoben werden:

- Wir brauchen eine neue, auf soziale Integration

und Teilhabe gerichtete Beschäftigungspolitik. Qualifizierungs- und Beschäftigungsangebote müssen konsequent am Bedarf der Betroffenen orientiert sein und müssen wo nötig auch begleitende Hilfen umfassen. Die in den vergangenen Jahren massiv verringerten Angebote der Beschäftigungsförderung müssen wieder auf- und ausgebaut werden. Ihnen muss ein marktnäheres Arbeiten im Sinne der möglichst realitätsnahen Arbeitsmarktintegration ermöglicht werden.

- Die Leistungen der Grundsicherung nach SGB II und SGB XII vermögen nicht, vor Einkommensarmut zu schützen und decken nicht den täglichen Mindestbedarf. Es ist deshalb geboten, die Regelsätze nach SGB II und SGB XII umgehend auf 491 Euro zu erhöhen und die bedarfsgerechte Anpassung künftig durch eine unabhängige Kommission überprüfen zu lassen. Für Kinder und Jugendliche ist ein eigener Regelsatz zu entwickeln, der ihren Bedarfen gerecht wird. Für atypische und einmalige Bedarfe wie etwa die Anschaffung notwendigen Hausrats und die Versorgung mit medizinisch notwendigen, aber nicht-verschreibungspflichtigen Arzneimitteln ist eine Öffnungsklausel in das SGB II aufzunehmen.
- Viel zu oft entscheidet heute schon die Geburt über den sozialen Status, der für den Einzelnen in seinem weiteren Leben erreichbar ist. Um die soziale Mobilität in Deutschland - die vielbeschworene Chancengerechtigkeit - ist es tatsächlich schlecht bestellt. Nichts belegt das so deutlich wie die Teilnahmslosigkeit, mit der man sich damit abgefunden zu haben scheint, dass über 2,5 Millionen Kinder und Jugendliche in Deutschland in Armut leben. Hier nur auf die Bedeutung von Bildung zu verweisen, ist wohlfeil und verkennt, dass einem großen Teil der Kinder und Jugendlichen heute nur eingeschränkte Möglichkeiten zur Bildung und Teilhabe zur Verfügung stehen. Die gesetzlichen

Leistungen, die der Förderung von Bildung und Teilhabe gewidmet sind, erfüllen ihren Zweck nicht. An dieser Stelle bedarf es eines grundlegenden Politikwechsels. Zahlreiche mit und für Kinder engagierte Organisationen haben dazu mit dem Paritätischen den gemeinsamen Aufruf „Kinder verdienen mehr“ vorgelegt. Die darin enthaltenen Forderungen sind weiter aktuell!

- In der Alterssicherungspolitik muss der Sinkflug des Rentenniveaus gestoppt werden. Wir brauchen eine Stabilisierung und Steigerung des Rentenniveaus, um ein verlässliches Fundament für die eigene Vorsorge zu schaffen. Leistungen der Kindererziehung und der Pflege sind gesellschaftlich wertvoll und müssen besser anerkannt werden. Eigene Vorsorge, auch und gerade in der gesetzlichen Rentenversicherung, muss bei der Grundsicherung im Alter durch einen Freibetrag anrechnungsfrei bleiben.
- Eine besondere Herausforderung ist es, Voraussetzungen für die schnellstmögliche Integration der Flüchtlinge zu schaffen. Dazu gehören Zugänge zu den ESF- Sprachkursen und zum Bildungssystem von Beginn an sowie zügige Öffnung und Aufstockung der Integrationskurse. Wichtig ist zudem, die Wartefrist für den uneingeschränkten und gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt auf drei Monate zu beschränken (Abschaffung des Vorrangprinzips). Die Instrumente der Arbeitsförderung und die Maßnahmen zur Vorbereitung und Begleitung einer Berufsausbildung von Jugendlichen sind vollumfänglich aufzuschließen. Gleiches gilt für Berufsausbildungsbeihilfe und BAföG. Der Bund soll zusätzliche Finanzmittel zur Umsetzung dieser Aufgaben sowohl in der Arbeitslosenversicherung als auch in der Grundsicherung für Arbeitsuchende bereitstellen. Wichtig wäre darüber hinaus, die Anerkennung ausländischer Abschlüsse stärker zu

erleichtern und für die qualifikationsentsprechende Beschäftigung etwa notwendige Anpassungsmaßnahmen intensiver zu fördern.

- Angesichts der erschreckenden Zunahme an rechtsextremistischen Straftaten und Übergriffen auf Flüchtlinge und Flüchtlingsunterkünfte sowie auch des immer stärker von Vorurteilen und Fremdenfeindlichkeit geprägten sozialen Klimas bedarf es einer konsequenteren Positionierung und eines gezielteren Vorgehens von Justiz und Politik gegen rechte Gewalt. Ferner müssen geeignete Maßnahmen zum Schutz von Flüchtlingen ergriffen werden (z.B. Verbot von Versammlungen von Rechtsextremen in unmittelbarer Nähe von Flüchtlingsunterkünften, polizeiliche Prävention). Brandstiftung ist immer und überall zu bekämpfen, auch die geistige.

Viele dieser Maßnahmen erfordern wenig mehr als den politischen Willen, das Recht zu ändern und für die Umsetzung der Regelungen Sorge zu tragen. Viele Forderungen kosten aber auch. Das alles ist jedoch bezahlbar, wenn die Politik ihren selbst auferlegten Gestaltungsverzicht und ihre mangelnde Bereitschaft, das Steuersystem sozial zu gestalten, aufgibt und Steuern eben auch als wirkungsvolles Steuerungsinstrument zur Bekämpfung von Ungleichheit und sozialer Kohäsion einsetzen würde. Die guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ermöglichen es nicht nur, Ungleichheit nachhaltig zu bekämpfen, sie erfordern geradezu Investitionen in den sozialen Zusammenhalt, um die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung gleichzeitig zu befördern und so die Grundlagen für Wohlstand und Teilhabe in Zukunft zu sichern.

## 6. Anmerkungen

1. Goebel, Jan/Grabka, Markus W./Schröder, Karsten (2015): Einkommensungleichheit in Deutschland bleibt weiterhin hoch - junge Alleinerziehende und Berufseinsteiger sind zunehmend von Armut bedroht. In: DIW Wochenbericht Nr. 25/2015, S. 571.
2. Vgl. Drechsel-Grau, Moritz/Peichl, Andreas/Schmid, Kai Daniel (2015): Einkommensverteilung und gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland. Spitzeneinkommen: ein Missing-Link. Mannheim 2015.
3. Zit. n. Fratscher, Marcel (2016): Verteilungskampf. Warum Deutschland immer ungleicher wird. München 2016, S. 45 .
4. Albrech, Joachim/Fink, Philipp/Tiemann, Heinrich (2016): Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015. Hg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bonn 2016, S. 3 f.
5. Smith, Adam (1759): Theorie der ethischen Gefühle. Hamburg 2010.
6. Dönch, Uli: Reiche verteufeln, Bedürftige erfinden. Warum die Armutslobbyisten nur noch nerven. In: Focus Online, 02.04.2015 ([http://www.focus.de/finanzen/doenchkolumne/reiche-verteufeln-beduerftige-erfinden-warum-die-armuts-lobbyisten-nur-noch-nerven\\_id\\_4584787.html](http://www.focus.de/finanzen/doenchkolumne/reiche-verteufeln-beduerftige-erfinden-warum-die-armuts-lobbyisten-nur-noch-nerven_id_4584787.html))
7. Zit.n. Baumann, Helge/Seils, Eric (2014),: Wie „relativ“ ist Kinderarmut? Armutsrisiko und Mangel im regionalen Vergleich. In: WSI-Report 11 (Januar 2014), S. 3.
8. Bohsen, Guido/Öchsner, Thomas: „Ein schönes Auto zu fahren, das ist für mich Luxus“. Andrea Nahles im Interview. In: Süddeutsche Zeitung, 27.03.2015 (<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/arbeitsministerin-nahles-im-interview-ein-schoenes-auto-zu-fahren-das-ist-fuer-mich-luxus-1.2412714>)
9. Smith, Adam (1776), zit. n.: Aubin, Bernhard (2013): Daseinsvorsorge und Universaldienst: Eine ordnungsökonomische Untersuchung der staatlichen Aufgaben in den Wirtschaftsbereichen der Grundversorgung. Tübingen, FN 148.
10. Nisbet, Robert A. (1971): The Social Bond. An Introduction to the Study of Society. New York
11. So Wolfgang Streeck bei einer Podiumsdiskussion der Universität Köln; zit.n. Jacobsen, Lenz (2016): Am Sterbebett des Kapitalismus. In: ZEIT-Online vom 27.01.2016. (<http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-01/kapitalismus-kritik-wagenknecht-streeck>, Stand: 10.05.2016)
12. Heitmeyer, Wilhelm (2004): Was treibt die Gesellschaft auseinander? Frankfurt am Main, S. 12.

13. 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.
14. Hauser (2009) weist darauf hin, dass die in der modifizierten OECD-Skala enthaltenen Faktoren für Kinder nicht mit den institutionellen Regelungen in Deutschland übereinstimmen, wo Kinder ein größeres Gewicht erhalten. Vgl. Hauser, Richard (2009): Stand und Perspektiven der Armutsberichterstattung aus 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.
15. Die Abgrenzung erfolgt in der Regel nach den Vorschlägen der sogenannten Canberra-Group aus 2001.
16. Groh-Samberg, Olaf (2009): Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstruktur. Zur Integration multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektiven. Wiesbaden 2009, S. 124
17. Kempe, Wolfram/Schneider, Hilmar (2002): Weiterentwicklung des Niedrigeinkommen-Panels (NIEP), S. 24.
18. 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
19. Vgl. Statistisches Bundesamt (2015): Lebensbedingungen, Armutsgefährdung. Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC).
20. Hübinger, Werner (1996): Prekärer Wohlstand. Neue Befunde zu Armut und sozialer Ungleichheit. Freiburg im Breisgau: Lambertus.
21. Rechtsgrundlage ist die Verordnung (EG) Nr. 1177/2003 des Europäischen Parlamentes und des Rates in Verbindung mit dem Bundesstatistikgesetz.
22. 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.
23. Krause, Nina/Schneider, Ulrich/Stilling, Gwendolyn/Woltering, Christian (2015): Die zerklüftete Republik. Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland 2014. Berlin, S. 3.

24. Vgl. Martens, Rudolf (2015): Fortschreibung der Regelsätze zum 1. Januar 2016. Tabellen zur Aufteilung der Verbrauchspositionen von Regelsätzen (Regelbedarfsstufen) 2008 bis 2016. Expertise. Berlin.
25. Weiterführend dazu Schneider, Ulrich/Stilling, Gwendolyn/Woltering, Christian (2016): Zur regionalen Entwicklung der Armut - Ergebnisse nach dem Mikrozensus 2014. In: Der Paritätische (2016): Zeit zu handeln. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2016. Berlin, S. 8 - 26.
26. Krause/Schneider/Stilling/Woltering (2015), S. 2.
27. Vgl. Beste, Jonas/Bethmann, Arne/Gundert, Stefanie (2014): Materielle und soziale Lage der ALG-II-Empfänger. IAB Kurzbericht 24/2014, Nürnberg, S. 5
28. Eigene Berechnung auf der Basis von: Saarländischer Landtag (2013): Pfändungsschutzkonten an saarländischen Banken, Drucksache 15/497 vom 27.05.2013; Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Rheinland-Pfalz-Saarland 2014: Hintergrundinformationen zur Grundsicherung im Jahr 2013.
29. Vgl. Beste, Jonas/Bethmann, Arne/Gundert, Stefanie (2014), S. 6.
30. Vgl. Fuchs, Johann, u.a. (2016): Beschäftigung und Arbeitskräfteangebot so hoch wie nie. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) 2016: IAB Kurzbericht 6/2016.
31. Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hg.) (2015): Zentrale Befunde zu aktuellen Arbeitsmarktthemen, Aktuelle Berichte 7/2015, S. 11.
32. 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).
33. Vgl. Kubis, Alexander/Rebien, Martina/Weber, Enzo (2015): Mindestlohn spielt schon im Vorfeld eine Rolle. In: IAB-Kurzbericht 12/2015, S. 8.
34. Vgl. Steffen, Johannes (2015): Ein Mindestlohn für Arbeit und Rente. Erforderliche Höhe eines existenzsichernden Mindestlohns. Berlin. Im Internet: <http://www.portal-sozialpolitik.de/info-grafiken/mindestlohn-fuer-arbeit-und-rente>, Stand: 10.05.2016.
35. Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hg.) (2015): Zentrale Befunde zu aktuellen Arbeitsmarktthemen, Aktuelle Berichte 7/2015, S. 3.
36. Vgl. Stegmaier, Jens, u.a. (2015): In der Praxis besteht Nachholbedarf bei Minijobbern. In: IAB-Kurzbericht Nr. 18/2015, S. 9.
37. In Prozent aller zivilen Erwerbspersonen.
38. Vgl. Sozialpolitik-aktuell.de (2016): Anteil der Arbeitslosen in den Rechtskreisen SGB II und SGB III im Dezember 2015 in ausgewählten Städten in Nordrhein-Westfalen. Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit 2016: Statistik nach Regionen. Nürnberg, o.S.
39. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2015): Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2014. Nürnberg, S. 11.
40. ebd.



41. Vgl. Bruckmeier, Kerstin, u.a. (2015): Langer Leistungsbezug ist nicht gleich Langzeitarbeitslosigkeit. IAB-Kurzbericht 20/2015, o.S.
42. Vgl. Statistisches Bundesamt (2015): Lebensbedingungen, Armutsgefährdung. Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC). o.O., o.S.
43. Die Armutsquote bezeichnet den Anteil der Personen an der Bevölkerung, die weniger als 60 Prozent des Medians der Äquivalenzeinkommen zur Verfügung haben.
44. BVerfG 9.2.2010 - 1 BvL 1/09 - BVerfGE 125, 175.
45. BVerfG 1 BvL 10/12 vom 23. Juli 2014, 121.
46. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2014): 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.
47. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2015): Analytikreport der Statistik. Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Vgl. Sozialpolitik-aktuell.de 2015: Arbeitslose und nicht Arbeitslose unter den Empfängern der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) 2014.
48. Die Zahlen zum Jahresende 2014 und 2015 stammen aus den revidierten Daten des Statistischen Bundesamtes, vgl. die Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 19. April 2016 - 136/16.
49. Vgl. Becker, Irene (2015): Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau. Arbeitspapier 309 der Hans Böckler Stiftung, S. 10, mit weiteren Nachweisen.
50. Der Wert von 2015 ist hochgerechnet. Bei dem Wert von 2015 handelt es sich um einen hochgerechneten Wert; der Wert von 2014 ist ein entsprechend nachträglich revidierter Wert. wurde entsprechend nachträglich revidiert.
51. Iff-Institut für Finanzdienstleistungen e.V. (Hg.) (2014): iff-Überschuldungsreport 2014. Überschuldung in Deutschland, Hamburg, 2014, S. 41.
52. Vgl. ebd., S. 36.
53. Vgl. Creditreform Wirtschaftsforschung: SchuldnerAtlas Deutschland 2014, Neuss, 2014, S. 22 f.
54. Die nachfolgenden genannten Daten beziehen sich auf die aktuelle Auswertung von SOEP-Daten durch das DIW. Vgl. Grabka, Markus M./Westermeier, Christian (2014): Anhaltend hohe Vermögensungleichheit in Deutschland. DIW-Wochenbericht Nr. 9/2014 vom 26. Februar 2014, S. 151 - 164.
55. Vgl. IAB (2016): Arbeitsmarktspiegel. Forschungsbericht 1/2016, 15. Januar 2016. Neuregelungen in der Arbeitsmarktpolitik.
56. Vgl. Statistisches Bundesamt (2016): Pressemitteilung Nr. 027 vom 27.01.2016.

57. Bundesverfassungsgericht 2012: Urteil BVerfG, 1 BvL10/10 vom 18.7.2012, Absatz-Nr. 121.
58. Vgl. Statistisches Bundesamt (2014): Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6.1.
59. Vgl. Deutsche Rentenversicherung (2015): Rentenversicherung in Zahlen. Berlin, S. 35 f.
60. Vgl. Statistisches Bundesamt 2012: Niedriglohn und Beschäftigung 2010. Wiesbaden, S. 25.
61. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) 2015: Endbericht - Trägerbefragung zur betrieblichen Altersversorgung, Forschungsbericht 449/1.
62. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Schriftliche Antwort auf Fragen des Bundestagsabgeordneten Matthias W. Birkwald (DIE LINKE) im April. Arbeitsnummern 53 und 53. Berlin, den 15. April 2016. Die genannten Zahlen beziehen sich auf die fiktive Zahl von Anspruchsberechtigten 2014.
63. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011.
64. Vgl. Rheinische Post 2016: Ausgaben für Grundsicherung im Alter steigen bis 2020 um 35 Prozent, 13.04.2016 ([www.presseportal.de/pm/30621/3299775](http://www.presseportal.de/pm/30621/3299775), Stand: 03.05.2016).
65. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2016: BKA warnt vor „Klima der Angst“ in Deutschland. FAZ vom 28.04.2016.
66. Zick, Andreas/Küpper, Beate (2015): Wut, Verachtung, Abwertung. Rechtspopulismus in Deutschland. Bonn, S. 13.
67. Ebd., S. 97.
68. Ebd., S. 95 f.

## 7. Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabelle	1 Anteil der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen Bevölkerung	12
Tabelle	2 Entwicklung der Erwerbstätigkeit	17
Tabelle	3 Arbeitsvolumen 2010 - 2015	18
Tabelle	4 Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung 2009 - 2015	18
Tabelle	5 Atypische Beschäftigungsverhältnisse 2010 - 2015	20
Tabelle	6 Arbeitslosigkeit 2009 - 2015	22
Tabelle	7 Armutsquote in Prozent	25
Tabelle	8 Bezieher von Grundsicherungsleistungen 2009 - 2014	26
Tabelle	9 Dauer der Arbeitslosigkeit im Rechtskreis des SGB II	27
Tabelle	10 Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2005 - 2014	27
Tabelle	11 Bezieher von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2009 - 2014	29
Tabelle	12 Private Schulden	29
Tabelle	13 Vermögensverteilung	30
Abbildung	1 Bezieher von Grundsicherung bei Erwerbsminderung und im Alter	28
Abbildung	2 Vermögensverteilung	31

## 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)

