



Unsicherheit im Wandel

Das Paritätische Jahresgutachten 2021

Impressum

Herausgeber:



Deutscher Paritätischer
Wohlfahrtsverband –
Gesamtverband e.V.

Oranienburger Str. 13-14
10178 Berlin

Tel. 030 24636-0
Fax 030 24636-110

E-Mail: info@paritaet.org
www.paritaet.org

Inhaltlich verantwortlich im Sinne des Presserechts: Dr. Ulrich Schneider

Autoren:

Dr. Joachim Rock
Lukas Werner

Gestaltung:

Christine Maier, Der Paritätische Gesamtverband

Titelbild:

alphaspirit – Adobe Stock

1. Auflage, August 2021

Inhalt

1. Einleitende Bemerkungen und konzeptionell-methodische Ausrichtung	2
2. Empirischer Teil	5
2.1 Armut in all ihren Formen und überall beenden (SDG 1)	5
2.2 Geschlechtergleichstellung erreichen und Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen (SDG 5)	10
2.3 Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern (SDG 8)	13
2.4 Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern (SDG 10)	17
2.5 Städte und Siedlungen inklusiv, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten (SDG 11)	21
2.6 Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern (SDG 3)	24
3. Kohäsionsbezogene Gesetzgebung im Berichtsjahr 2020 – eine Auswahl	27
Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik	28
Gesundheits- und Krankenversicherung, Pflege	31
Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht	34
Vergebene Chancen	35
4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	37
Literatur- und Quellenverzeichnis	40

1. Einleitende Bemerkungen und konzeptionell-methodische Ausrichtung

Der Paritätische legt mit dem Jahresgutachten 2021 nun schon zum siebten Mal einen Bericht zur Entwicklung des sozialen Zusammenhalts in Deutschland vor. Sozialer Zusammenhalt – oder auch: soziale Kohäsion – ist ein Begriff, der sich in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen hoher Popularität erfreut. Dieser Umstand schlägt sich gleichfalls nieder in den vielfältigen und teils divergierenden Vorstellungen darüber, wie soziale Kohäsion definiert und ihr Ausmaß in der Gesellschaft idealerweise gemessen werden sollte. Sozialer Zusammenhalt wird in dem vorliegenden Gutachten sowohl als die Qualität der sozialen Beziehungen zwischen einzelnen Individuen und Gruppen in einem sozialen Gefüge als auch in dem Verhältnis der*des Einzelnen zu den politischen und gesellschaftlichen Institutionen und der Gesellschaft als Ganzer verstanden. Starker sozialer Zusammenhalt ist Ausdruck eines starken Gemeinwesens mit funktionierenden Sozialbeziehungen und stellt somit ein Qualitätsmerkmal demokratischer Gesellschaften dar. Da er einen wichtigen Beitrag zur Stabilität des Zusammenlebens leistet, wird er nicht umsonst auch als „Kitt der Gesellschaft“¹ bezeichnet. Der Europarat sieht in ihm „die Fähigkeit einer Gesellschaft, das Wohlergehen aller ihrer Mitglieder zu sichern und durch Minimierung von Ungleichheiten und Vermeidung von Marginalisierung Unterschiede und Spaltung zu bewältigen sowie die Mittel zur Erreichung des Wohlergehens aller zu gewährleisten.“² Gerade das Pandemiejahr 2020, das im Fokus des vorliegenden Gutachtens steht, hat gezeigt, wie wichtig funktionierende soziale Beziehungen und das Vertrauen in staatliche Institutionen sind. Nachbarschaftliche Einkaufsdienste für besonders vom Virus gefährdete Menschen, Gabenzäune am Fußballplatz oder das Vertrauen in die Verhaltensempfehlungen und -vorschriften der Gesundheitsbehörden zur Infektionsprävention stellen dabei sicher nur einige wenige Beispiele solidarischen Handelns aus dem vergangenen Jahr dar. Gleichfalls erzeugen sie einen Eindruck über die Wirkungen, die von einem starken gesellschaftlichen Zusammenhalt ausgehen können.

Der Begriff des sozialen Zusammenhalts steht in der Tradition des Werks von Emile Durkheim, einem der Gründungsväter der Soziologie, der in ihm die Antwort auf die Frage sah, warum moderne Gesellschaf-

ten ihre Ordnung trotz zunehmender Arbeitsteilung und dem damit einhergehenden Abbau direkter Abhängigkeiten und Beziehungen der Gesellschaftsmitglieder aufrechterhalten können. Er beschrieb dieses Phänomen als organische Solidarität.³ Seit diesen Anfängen hat sich eine rege Publikationstätigkeit um den Begriff des sozialen Zusammenhalts entwickelt. Schiefer & van der Noll identifizieren in ihrer systematischen Literaturübersicht in dieser Hinsicht sechs wesentliche Dimensionen, die im akademischen und politischen Diskurs als Bestandteile des sozialen Zusammenhalts definiert werden. Dazu zählen: die sozialen Beziehungen, die Orientierung am Gemeinwohl, die Identifikation mit dem Gemeinwesen, geteilte Werte, die Ressourcen(un-)gleichheit sowie die subjektive und objektive Lebensqualität. Die Autor*innen plädieren dafür, die letztgenannten drei Dimensionen nicht dem sozialen Zusammenhalt zuzuschreiben, da diese vielmehr die positiven Folgen sozialen Zusammenhalts darstellen oder aber für dessen Stärkung bedeutend sind. Das Gutachten folgt diesem Verständnis. Hier wird deshalb davon ausgegangen, dass die (Un-) Gleichheit der Gesellschaft einer der relevantesten unter vielen Faktoren ist, der sich ursächlich auf die Stärke des sozialen Zusammenhalts auswirkt.⁴ Auftrag der Bundesregierung in der Förderung des sozialen Zusammenhalts ist es danach, die ihr gegebenen Möglichkeiten zu nutzen, um allen Menschen die gleichberechtigte Teilhabe am sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben zu ermöglichen. Die Stärkung des sozialen Zusammenhalts liegt jedoch nicht in der alleinigen Verantwortung des Staates, sondern ist auch Aufgabe für jede*r und jede*n Einzelne*n und darüber hinaus für zivilgesellschaftliche Akteure und Organisationen. Ein hohes Maß an sozialer Kohäsion ist von enormer Bedeutung für die positive Entwicklung der Gesellschaft, da der soziale Zusammenhalt nachweislich positive Effekte auf die Qualität der Lebensverhältnisse hat. Empirische Studien legen so zum Beispiel nahe, dass Menschen in kohäsiveren Gesellschaften höhere Werte im Hinblick auf Glück und Lebenszufriedenheit sowie ihr psychologisches Wohlbefinden berichten, dass ein starker sozialer Zusammenhalt mit höherer ökonomischer Produktivität verbunden

1 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2016): Der Kitt der Gesellschaft. Perspektiven auf den sozialen Zusammenhalt in Deutschland.

2 Europarat (2010): Die neue Strategie und Aktionsplan des Europarates für soziale Kohäsion.

3 Durkheim (1992): Über soziale Arbeitsteilung: Studie über die Organisation höherer Gesellschaften. Berlin: Suhrkamp

4 Schiefer & van der Noll (2017): The Essentials of Social Cohesion: A literature review. Social Indicators Research 132, insbesondere S.592ff.

ist und sich kohäsive Nachbarschaften positiv auf das Anzeigeverhalten bei Straftaten auswirken.⁵

Auch die Bundesregierung erkennt die entscheidende Rolle, die der soziale Zusammenhalt für eine nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung der deutschen Gesellschaft in Gegenwart und Zukunft spielt. Konsequenterweise hat sie daher die Wahrung und Verbesserung des sozialen Zusammenhalts in einer offenen Gesellschaft in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie zu einem der sechs Leitprinzipien für eine nachhaltige Entwicklung erklärt.⁶ Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) gibt es seit 2002. Sie wurde als Reaktion auf die Verabschiedung der Agenda 2030 im September 2015 durch die Vereinten Nationen zuletzt grundlegend überarbeitet. Mit der Agenda für nachhaltige Entwicklung verpflichtet sich die Weltgemeinschaft dazu, ihre Politik an 17 gemeinsam formulierten Zielen auszurichten, die eine sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Entwicklung auf globaler Ebene sicherstellen sollen, den sogenannten Sustainable Development Goals (SDGs). Gleichzeitig sind die 17 SDGs laut Bundesregierung „die Grundlage [ihrer] Nachhaltigkeitspolitik“⁷ und der DNS. Um ein fortwährendes Monitoring des Fortschritts im Hinblick auf die formulierten Ziele zu gewährleisten, hat die Bundesregierung eine regelmäßige, indikatorengestützte Evaluation initiiert. Dazu wird vom Statistischen Bundesamt alle zwei Jahre im Rahmen des sogenannten Indikatorenberichts über die Entwicklung der nationalen Nachhaltigkeitsindikatoren berichtet. Das Statistische Bundesamt hat zu diesem Zweck zudem eine webbasierte Plattform eingerichtet, auf der die Entwicklung der insgesamt 75 Indikatoren zu den 17 SDGs dargestellt ist und die Daten für die Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Die Indikatoren selbst werden in der DNS als „Schlüsselindikatoren“ beschrieben, die „exemplarisch für ein besonders wichtiges Thema oder eine herausragende Aktivität im Bereich eines SDG“⁸ stehen.

Wir teilen die Einschätzung der Bundesregierung, dass der soziale Zusammenhalt eine entscheidende Rolle für eine nachhaltig positive Entwicklung der deutschen Gesellschaft spielt. Im vorliegenden Jahresgutachten wird deshalb zum siebten Mal Bilanz gezogen, wie es aktuell um die staatlich zu bewerkstellenden Voraussetzungen für den sozialen Zusammenhalt in Deutschland bestellt ist. Das Gutachten beinhaltet Analysen und Bewertungen dazu, inwiefern es der Bundesregierung bisher gelungen ist, die Rahmenbedingungen für die Entwicklung einer kohäsiven Gesellschaft zu verbessern. Es werden in dem vorliegenden Gutachten daher einzelne Problemlagen identifiziert und Handlungsbedarfe formuliert, ebenso werden auch die positiven Entwicklungen der vergangenen Jahre gewürdigt. Eine Übersicht über die für die Entwicklung des sozialen Zusammenhalts besonders relevante Gesetzgebung im Berichtsjahr und eine zusammenfassende Bewertung sind ebenfalls Bestandteil des Gutachtens.

In seiner Vorgehensweise unterscheidet sich das vorliegende Gutachten von anderen Veröffentlichungen im Themenfeld des sozialen Zusammenhalts.⁹ Es wählt als empirischen Untersuchungsgegenstand bewusst keine spezifische Facette sozialer Kohäsion, etwa das Vertrauen in die eigenen Mitbürger*innen oder staatliche Institutionen, sondern zeichnet die Entwicklungen der vergangenen Jahre in jenen Bereichen nach, denen die Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie einen zentralen Stellenwert zur Wahrung und Verbesserung des sozialen Zusammenhalts zuschreibt. Dazu formuliert die Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie selbst:

„Um den sozialen Zusammenhalt zu stärken und niemanden zurückzulassen, sollen

- *Armut und soziale Ausgrenzung soweit wie möglich überwunden bzw. ihnen vorgebeugt und inklusiver Wohlstand gefördert werden,*
- *regional gleichwertige Lebensverhältnisse angestrebt werden,*
- *alle die gleichberechtigte Chance erhalten, sich an der wirtschaftlichen Entwicklung zu beteiligen,*
- *notwendige Anpassungen an die demografische Entwicklung frühzeitig in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft erfolgen,*

5 Delhey & Dragolov (2016): Happier together. Social cohesion and subjective well-being in Europe. *International Journal of Psychology* 51 (3); Knack & Keefer (1997): Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *The Quarterly Journal of Economics* 112 (4); Easterly et al. (2006): Social Cohesion, Institutions, and Growth. Center for Global Development Working Paper 94; Goudriaan et al. (2006): Neighbourhood Characteristics and Reporting Crime: Effects of Social Cohesion, Confidence in Police Effectiveness and Socio-Economic Disadvantage. *The British Journal of Criminology* 46 (4).

6 Die Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021 – Kurzfassung, S.9f.

7 ebd., S.10.

8 ebd.

9 vgl. beispielsweise Brand et al. (2020): Gesellschaftlicher Zusammenhalt, S.29ff.

- *alle am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfassend und diskriminierungsfrei teilhaben können,*
- *Beiträge zur Reduzierung von Armut und Ungleichheit weltweit geleistet werden.*¹⁰

Für die Wahrung und Verbesserung des sozialen Zusammenhalts, der im Fokus des vorliegenden Gutachtens steht, sind auch nach Ansicht der Bundesregierung somit nicht alle formulierten SDGs relevant. Daher konzentrieren wir uns im Folgenden auf eine Evaluation jener Ziele, die im obigen Zitat durch die Bundesregierung explizit benannt werden bzw. sich einem der dort aufgeführten Aspekte zuordnen lassen. Das vorliegende Jahresgutachten umfasst daher eine (Zwischen-) Bewertung im Hinblick auf das Erreichen der folgenden SDGs:

- Armut in all ihren Formen und überall beenden (SDG 1),
- Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern (SDG 3),
- Geschlechtergleichstellung erreichen und Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen (SDG 5),
- Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern (SDG 8),
- Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern (SDG 10),
- Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten (SDG 11).

Diese damit insgesamt sechs an den konkreten SDGs orientierten Themenfelder geben gleichzeitig die Struktur des empirischen Teils des vorliegenden Gutachtens vor.

Wie in früheren Jahresgutachten bezieht sich der Paritätische auch dieses Jahr auf regelmäßig erhobene Indikatoren der öffentlichen und amtlichen Statistiken zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Deutschland. Bewusst wird auf eigene Erhebungen verzichtet, da die interessierenden Indikatoren in bestehenden Datenquellen verfügbar sind, die entweder der amtlichen

Statistik zuzuordnen sind und/oder von anerkannten staatlichen oder wissenschaftlichen Institutionen stammen. Validität und Reliabilität der verwendeten Daten sind damit gewährleistet. Die ausgewiesenen Indikatoren und Konzepte werden methodisch kommentiert und mit Quellenangaben versehen, sodass die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse grundsätzlich möglich und gewünscht ist. Zwar steht im Fokus des Paritätischen Jahresgutachtens traditionell jeweils der Status quo des vergangenen Jahres. Da aber nur über einen längeren zeitlichen Bezugsrahmen Trends identifiziert werden können, präsentiert das Jahresgutachten im Regelfall die Entwicklung der Indikatoren über mehrere Jahre hinweg. Aufgrund des hohen Aufwandes, den die Durchführung von Bevölkerungsumfragen und der sich daran anschließende Prozess der Datenaufbereitung erfordern, ist die Veröffentlichung der Daten häufig mit einem gewissen zeitlichen Verzug behaftet, sodass für das Berichtsjahr 2020 nicht alle Indikatoren dargestellt werden können. Damit bildet das Jahresgutachten die unmittelbaren Auswirkungen der Pandemie nur für einzelne Bereiche ab.

Das vorliegende Gutachten möchte damit weder eine Gesamtschau aller Dimensionen sozialer Kohäsion und ihrer Entwicklung in den vergangenen Jahren geben, noch zielt es darauf ab, möglichst alle Faktoren zu berücksichtigen, von denen aus wissenschaftlicher Perspektive davon auszugehen ist, dass sie für das Ausmaß an sozialem Zusammenhalt einer Gesellschaft relevant sind. Es analysiert und bewertet vielmehr jene sozialpolitischen und wirtschaftlichen Entwicklungen, die sich nach Ansicht der Bundesregierung positiv auf den sozialen Zusammenhalt auswirken und nutzt zur Bewertung des Status quo die Daten aus öffentlich zugänglichen Statistiken. Es unterscheidet sich insofern von der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Evaluation durch das Statistische Bundesamt, als dass es zusätzlich bzw. anstelle der sogenannten Schlüsselindikatoren weitere Kennziffern in die Analyse einbezieht und somit eine umfassendere Betrachtung der Bereiche ermöglicht.

Das Jahresgutachten ist wie folgt strukturiert. Im zweiten Kapitel schließt sich der empirische Berichtsteil an. Er widmet sich, wie bereits skizziert, der Frage, ob und inwiefern es der Bundesregierung gelingt, die Voraussetzungen zu schaffen, die sie selbst als wesentlich für die Stärkung des sozialen Zusammenhalts einordnet und zu denen sie

10 Die Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, S.22.

sich in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie selbst verpflichtet hat. Das daran anschließende dritte Kapitel enthält eine Übersicht mit besonders relevanten Gesetzen, die einen relevanten Einfluss auf die Entwicklung des sozialen Zusammenhalts haben. Das Gutachten schließt mit einer zu-

sammenfassenden Schlussbetrachtung, in der mit Bezug auf die wesentlichen empirischen Ergebnisse politische Handlungsbedarfe für die künftige Bundesregierung abgeleitet werden, um den sozialen Zusammenhalt in Deutschland zu wahren und zu stärken.

2. Empirischer Teil

2.1 Armut in all ihren Formen und überall beenden (SDG 1)

Armut ist der Mangel an Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe, die für die Mehrheit der Bevölkerung selbstverständlich sind. Mit der Umsetzung der UN Agenda 2030 auf nationaler Ebene verpflichtet sich die Bundesregierung dazu, diesen Missstand zu beseitigen. In Ihrer Nachhaltigkeitsstrategie vermindert sie dieses Ziel jedoch und möchte Armut nur noch „begrenzen“¹¹.

Als Indikator zum Monitoring des Ziels wird der Anteil materiell und erheblich materiell deprivierter Personen berichtet. Eine Person gilt laut der Definition von Eurostat dann als (erheblich) materiell depriviert und somit im Verständnis der Bundesregierung als arm, wenn sie aus finanziellen Gründen eine Mindestanzahl an Ausgaben für eine Auswahl an Konsumgegenständen und Aktivitäten nicht decken kann, „die von den meisten Menschen als für eine angemessene Lebensführung wünschenswert oder gar notwendig angesehen werden“¹². Als konkrete Zielvorgabe wird von der Bundesregierung in dieser Hinsicht formuliert, den Anteil der (erheblich) materiell Deprivierten bis 2030 jeweils deutlich unter dem Durchschnitt der EU-28-Staaten zu halten. Aus Sicht des Paritätischen ist das Vorgehen der Bundesregierung in dieser Hinsicht kritikwürdig: Indikator und Referenzrahmen eignen sich nur bedingt, um den Fortschritt im Hinblick auf die Armutsentwicklung umfassend bewerten zu können und zwar aus den folgenden Gründen.

Die Minderung des Agenda-Ziels, Armut beseitigen zu wollen hin zur Begrenzung von Armut zeugt vom fehlenden Willen der Bundesregierung, Armut wirklich überwinden zu wollen. Darüber hinaus ist die Zielformulierung durch ihre Orientierung am EU-Durchschnitt nicht aussagekräftig genug. Selbst wenn die Zahl (erheblich) materiell deprivierter Personen in Deutschland im Zeitverlauf steigen würde, so könnte das Ziel noch immer erreicht werden, wenn parallel der Anteil (erheblich) materiell deprivierter Personen auch im EU-Durchschnitt steigt. In Tabelle 1 wird daher auf eine Darstellung der Entwicklung des Anteils materiell deprivierter Personen auf Ebene der EU-28-Staaten verzichtet und nur die Entwicklung des Indikators im Zeitverlauf betrachtet, wenngleich mit der regierungseigenen Betrachtungsweise das formulierte Ziel konstant erreicht ist.¹³ Insgesamt zeichnet sich im Hinblick auf die (erhebliche) materielle Deprivation ein positives Bild ab, da beide Anteilswerte im Beobachtungszeitraum deutlich und kontinuierlich abgenommen haben (materielle Deprivation von 12,4 auf 5,8 Prozent, erhebliche materielle Deprivation von 5,3 auf 2,6 Prozent).

11 Die Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, S.23
12 vgl. den Eintrag Materielle Deprivation im Online-Glossar von Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Material_deprivation/de, letzter Zugriff am 01.07.2021.

13 vgl. die Daten auf der Online-Plattform des Statistischen Bundesamtes (Destatis) zu den Indikatoren der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. <https://sustainabledevelopment-deutschland.github.io/1-1-ab/>, letzter Zugriff am 01.07.2021.

Tabelle 1: Anteil (erheblich) materiell deprivierter Personen an der Gesamtbevölkerung, in Prozent

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Materielle Deprivation	12,4	11,3	11,6	11,3	10,7	9,7	9,1	7,8	6,8
Erhebliche materielle Deprivation	5,3	4,9	5,4	5	4,4	3,7	3,4	3,1	2,6

© Der Paritätische 2021, eigene Darstellung, Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis).

Anmerkung: Als (erheblich) materiell depriviert gilt eine Person, wenn auf sie 3 (4) der folgenden 9 Merkmale zutreffen: 1) das Fehlen eines Autos, 2) einer Waschmaschine, 3) eines Farbfernsehers oder 4) eines Telefons im Haushalt, jeweils aus finanziellen Gründen, ein finanzielles Problem zu haben, die 5) Miete, Hypotheken oder Rechnungen für Versorgungsleistungen nicht rechtzeitig zahlen zu können, 6) die Wohnung nicht angemessen heizen zu können, 7) nicht jeden zweiten Tag Fleisch oder Fisch oder eine gleichwertige vegetarische Mahlzeit essen zu können, 8) nicht jährlich eine Woche Urlaub außerhalb der Wohnung verbringen zu können, 9) unerwartete Ausgaben in einer bestimmten Höhe (2018: 1050€) nicht aus eigenen Mitteln bestreiten zu können.

Freilich eignet sich der Anteil (erheblich) materiell deprivierter Personen nicht als alleinstehender, sogenannter Schlüsselindikator in der Armutsberichtserstattung, da der Indikator spezifische Schwächen aufweist.¹⁴ Besonders problembehaftet ist in diesem Kontext die Auswahl der Aktivitäten und Güter, anhand derer der Deprivationsindex konstruiert wird. Damit bedarf das Konzept tendenziell mehr normativer Setzungen und Entscheidungen als dies etwa der Fall bei der bei 60 Prozent des äquivalenzgewichteten Medianeinkommens definierten Armutsschwelle ist, die in der Armutsberichtserstattung inzwischen ebenfalls standardmäßig berichtet wird. Aufgrund der Tatsache, dass sich die Bedeutung einzelner Güter für ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe immer in Abhängigkeit des zeitlichen und räumlichen Kontextes ergibt, müsste der darunterliegende Warenkorb über die Zeit immer wieder an das soziokulturelle Existenzminimum angepasst werden. Nur so könnte man mit dieser Maßzahl konsistent jene Personen erfassen, die laut Definition der EU „über so geringe materielle, kulturelle und soziale Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedsstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar sind“¹⁵ und folglich als arm gelten.

Hier wird dafür plädiert, das Erreichen des 1. SDGs maßgeblich anhand des Konzepts der relativen Einkommensarmut zu bewerten. Nicht nur handelt es sich dabei ebenfalls um eine von der EU in einer Konvention festgelegten Maßzahl für die europäische Sozialberichtserstattung, die international vergleichbar und über lange Zeiträume verfügbar ist. Sondern, und viel gewichtiger in diesem Kontext, zeigen zahlreiche em-

pirische Studien, dass einkommensarme Menschen in ihrer sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Teilhabe sowie im Hinblick auf ihre Chancen für ein langes und gesundes Leben in besonderem Maße eingeschränkt sind, weswegen das Ausmaß und die Entwicklung von Armut im Sinne der oben angeführten Definition verminderter Verwirklichungschancen mit diesem Indikator sehr gut approximiert werden kann.¹⁶ Eine Reduktion der Betrachtung von Armut in ihren absoluten Erscheinungsformen verkennt im Gegensatz zum Konzept relativer Armut, dass auch bei Wohlstandssteigerungen für alle, Menschen weiterhin „von der Teilhabe an der Gesellschaft abgekoppelt zu werden [drohen]“¹⁷. Zudem legen die Ergebnisse des fünften und sechsten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung nahe, dass die subjektive Einschätzung der Position des eigenen Einkommens armutsbetroffener Menschen nah an den mit Umfragedaten ermittelten Armutsschwellen liegt. Angesichts der Unmöglichkeit, Armut gänzlich ohne normative Entscheidungen definieren und messen zu können liegt ein weiterer Vorteil in der Verwendung des Konzepts darin, dass ein großer Teil der Bevölkerung jene Menschen, die nach dem Konzept der relativen Einkommensarmut statistisch gesehen arm sind, nach ihren subjektiven Kriterien auch als arm definieren würden.¹⁸ Zu unterstützen ist die Ansicht von Groh-Samberg & Goebel, dass „die Entscheidung darüber, wo Armut anfängt und wo sie endet, der demokratischen Willensbildung“¹⁹ obliegen sollte. Der Paritätische sieht sich durch oben genannte Ergebnisse auf Grundlage des sogenannten ARB-Surveys daher da-

16 vgl. zu diesem Punkt z.B. Otte et al. (2020): Social Inequalities – Empirical Focus. In Soziologie – Sociology in the German-Speaking World, S.371.

17 vgl. Allmendinger (2021): Editorial: Armut und Teilhabe. In WZB Mitteilungen 172.

18 Lebenslagen in Deutschland: Der 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S.188.

19 Groh-Samberg & Goebel (2007): Armutsmessungen im Zeitverlauf: Indirekte und direkte Armutsindikatoren im Vergleich. Wirtschaftsdienst 87 (6), S.397.

14 Für eine ausführliche Kritik vgl. z.B. Arbeitskreis Armutsforschung (2017): Erklärung zum Armutsbegriff. Soziale Sicherheit 4/2017.

15 Europäischer Rat (1985): Beschluss des Rates vom 19. Dezember 1984 über gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut auf Gemeinschaftsebene. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L2/24 vom 3.1.1985.

rin bestätigt, dem Konzept relativer Einkommensarmut eine Vorrangstellung in der Bewertung des Erreichens dieses SDGs einzuräumen.

Tabelle 2 zeigt daher die Entwicklung des Anteils einkommensarmer Menschen an der Bevölkerung seit 2011. Die Ergebnisse beruhen auf den Daten des Mikrozensus, der seit 1957 jährlich etwa ein Prozent aller deutschen Haushalte unter anderem zu ihrer Einkommenssituation befragt. Als arm gilt nach dem Konzept der relativen Einkommensarmut jede Person, deren Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 60 Prozent des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens der Bevölkerung beträgt. Um dieses Medianeinkommen zu bestimmen, werden zunächst alle Personen in aufsteigender Reihe nach ihrem Nettoeinkommen sortiert. Das Einkommen jener Person, die genau in der Mitte der Einkommensverteilung liegt, stellt dann das sogenannte Medianeinkommen dar. Da die Einkommen in der Regel auf Haushaltsebene erhoben werden, müssen diese jedoch an die Haushaltsgröße und das Alter der Haushaltsmitglieder angepasst werden, bevor sie auf die einzelnen Personen heruntergerechnet werden. Dazu wird die neue OECD-Skala verwendet, die der ersten Person im Haushalt ein Gewicht von 1, jeder weiteren Person ab 14 Jahren ein Gewicht von 0,5 und allen weiteren Personen ein Gewicht von 0,3 zuweist. Anschließend wird das Gesamteinkommen des Haushalts durch die Summe der Gewichte geteilt und jedem Haushaltsmitglied zugewiesen. Um abschließend die Armutsschwelle zu berechnen, wird das in dieser Weise bestimmte Medianeinkommen mit dem Faktor 0,6 multipliziert. Die Armutsschwelle für einen Einperso-

nenhaushalt im Berichtsjahr 2019 liegt nach Daten des Mikrozensus bei einem monatlichen Nettoeinkommen von 1074 €. ²⁰ Alle alleinlebenden Personen, die ein Nettoäquivalenzeinkommen unterhalb dieser Schwelle haben, gelten demnach als (einkommens-) arm.

Im Jahr 2019 liegt der Anteil einkommensarmer Menschen nach Angaben des Statistischen Bundesamts bei 15,9 Prozent der Bevölkerung. Somit war 2019 fast jede sechste Person von Einkommensarmut betroffen. Zudem zeigt Tabelle 8, dass der Anteil einkommensarmer Menschen im gesamten Beobachtungszeitraum konstant bei mindestens 15 Prozent gelegen hat und im Zeitverlauf tendenziell eher noch gestiegen ist.

Auf den ersten Blick irritiert die gegenläufige Entwicklung im Vergleich zum Ausmaß materieller Deprivation, die wie oben berichtet im gleichen Zeitraum kontinuierlich abgenommen hat. Dieser Befund ist jedoch nicht zwangsläufig widersprüchlich, da den beiden Indikatoren unterschiedliche Armutsbegriffe und -konzepte zu Grunde liegen. Stellt der materielle Deprivationsindex einen Indikator absoluter Armut dar, in dem er einen spezifischen Lebensstandard zu einem spezifischen Zeitpunkt als Armutslage festlegt, so wird mit dem Konzept relativer Einkommensarmut stärker berücksichtigt, wie sich die materielle Lage der Gesellschaft insgesamt entwickelt hat. Bei alleiniger Berücksichtigung materieller Deprivation führt dies dann fälschlicherweise zu der Schlussfolgerung, dass im vergangenen Jahrzehnt enorme Erfolge in der Armutsbekämpfung erzielt worden wären.

Tabelle 2: Von Einkommensarmut betroffene Personen in Prozent

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Wert	15	15	15,5	15,4	15,7	15,7	15,8	15,5	15,9

© Der Paritätische 2021, eigene Darstellung, Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis).

Anmerkungen: Anteil der Personen, deren Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 60% des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens der Bevölkerung beträgt. Ergebnisse auf Basis des Mikrozensus. Ab 2011 basiert die Hochrechnung auf den fortgeschriebenen Ergebnissen des Zensus 2011. Durch Effekte der Umstellung auf eine neue Stichprobe im Berichtsjahr 2016 sowie durch Sondereffekte im Kontext der Bevölkerungsentwicklung ist die Vergleichbarkeit der Mikrozensusergebnisse ab dem Berichtsjahr 2016 mit den Vorjahren eingeschränkt.

²⁰ vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis): Armutsgefährdungsschwelle nach Haushaltstypen und Bundesländern. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/Tabellen/liste-armutsgefaehrungs-schwelle.html>, letzter Zugriff am 01.07.2021.

Ein Blick auf Tabelle 3, die die relative Armutsücke seit 2011 darstellt, legt darüber hinaus nahe, dass der Abstand der Einkommen der von Einkommensarmut betroffenen Bevölkerung zur Armutsschwelle im vergangenen Jahrzehnt tendenziell größer geworden ist. Die relative Armutsücke misst dabei die Differenz zwischen dem Median des Äquivalenzeinkommens der von Armut betroffenen Bevölkerung und der Armutsschwelle und setzt diese im Anschluss daran noch ins Verhältnis zu diesem Schwellenwert. Betrug der Abstand zwischen dem Medianeinkommen der einkommensarmen Personen im Jahr 2011 noch 21,4 Prozent der Armutsschwelle, so ist dieser Wert bis 2019 auf 23,2 Prozent angestiegen. Die Einkommenssituation der von Einkommensarmut betroffenen Personen hat sich damit im Zeitverlauf verschlechtert.

Die im aktuellen 6. Armuts- und Reichtumsbericht enthaltenen Analysen zeigen zudem, dass sich die Aufstiegschancen aus den unteren sozialen Lagen im Zeitverlauf negativ entwickelt haben.²¹ Schließlich legen die Ergebnisse des aktuellen Datenreports nahe, dass die Dauer von Armutserfahrungen seit Mitte der 1990er-Jahre kontinuierlich zugenommen hat: waren 19,9 Prozent der von Armut betroffenen Personen im Jahr 1998 auch in den vier Jahren zuvor einkommensarm, so liegt dieser Anteil im Jahr 2018 bei 43,8 Prozent und hat sich damit mehr als verdoppelt.²² Im Hinblick auf Einkommensarmut kann somit zusammenfassend festgestellt werden, dass in den letzten Jahren in dieser Hinsicht keine substantiellen Fortschritte erzielt werden konnten. Besorgniserregend ist dabei vor allem die Tatsache, dass sich Armutslagen im Zeitverlauf immer stärker verfestigt haben.

Neben materieller Deprivation und relativer Einkommensarmut wird von einigen Autor*innen auch der Bezug von Leistungen der Grundsicherung als Indikator für Armutsbetroffenheit herangezogen.²³ Hier wird die Armutsgrenze jedoch nicht in Relation zum durchschnittlichen Einkommen bestimmt, sondern ist von staatlicher Seite festgelegt. Der Paritätische hat sich in früheren Jahresgutachten dagegen ausgesprochen, die Entwicklung der Armutsbetroffenheit allein über die Zahl der Leistungsbeziehenden in der Grundsicherung zu bewerten, da dies ein selbstreferentielles Verständnis von Armut impliziert. Denn arm ist nach dieser Vorstellung, wer staatliche Leistungen zur Armutsbekämpfung bezieht. Da die so implizit konstruierte Armutsgrenze politisch festgelegt wird, bleibt es eine empirische Frage, ob sie so gewählt ist, dass die Lebenslage von Menschen, die einen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen haben, durch ein Maß an gesellschaftlicher Teilhabe gekennzeichnet ist, das für die Mehrheit der Bevölkerung selbstverständlich ist.²⁴ Die Kritiken des Paritätischen an der Regelbedarfsermittlung zeigen, dass die Leistungen nicht bedarfsdeckend sind und auch unterhalb der Armutsschwelle liegen.²⁵ Beziehende von Grundsicherungsleistungen sind zum derzeitigen Zeitpunkt daher politisch gewollt arm.

Tabelle 3: Relative Armutsücke in Prozent									
Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Wert	21,4	21,1	20,4	23,2	22,0	20,7	20,9	22,0	23,2

© Der Paritätische 2021, eigene Darstellung, Quelle: Eurostat.

Anmerkungen: Die relative Armutsücke misst den Abstand zwischen dem Median des Äquivalenzeinkommens der armen Bevölkerung und dem Schwellenwert für die Armutsgefährdung (in Prozent des Schwellenwertes). Ergebnisse auf Basis von Leben in Europa (EU-SILC). Referenzjahr für die Ermittlung der Einkommen ist bei EU-SILC das Vorjahr der Erhebung.

21 Lebenslagen in Deutschland: Der 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S.140ff.

22 Goebel & Krause (2021): Einkommensentwicklung – Verteilung, Angleichung, Armut und Dynamik. Kapitel 6.3 in Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) & Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB): Datenreport 2021: Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, S.243.

23 z.B. Lietzmann & Wenzig (2020): Materielle Unterversorgung von Kindern, S.11.

24 vgl. Rock (2019): Mit Sicherheit sozial: Paritätisches Jahresgutachten 2019, S. 9ff.

25 vgl. Aust et al. (2020): Regelbedarfe 2021: Alternative Berechnungen zur Ermittlung der Regelbedarfe in der Grundsicherung; Aust (2020): Arm, abgehängt, ausgegrenzt: Eine Untersuchung zu Mangellagen eines Leben mit Hartz IV.

Tabelle 4: Beziehende von Grundsicherungsleistungen 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Leistungen nach SGB II	5.972.889	5.933.234	5.592.474	5.280.242	5.316.845
- davon Arbeitslosengeld II	4.322.837	4.246.799	3.979.908	3.739.301	3.812.212
- davon Sozialgeld	1.650.052	1.686.435	1.612.566	1.540.941	1.504.633
Hilfe zum Lebensunterhalt	374.310	374.646	370.159	344.841	/
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	1.025.903	1.058.827	1.078.521	1.085.043	1.098.625
- davon Grundsicherung im Alter	525.595	544.090	559.419	561.969	564.110
- davon Grundsicherung bei Erwerbsminderung	500.308	514.737	519.102	523.074	534.520
Asylbewerberleistungsgesetz	728.239	468.608	411.211	385.307	/
Gesamt	8.101.341	7.835.315	7.452.365	7.095.433	*

© Der Paritätische 2021, eigene Darstellung, Quellen: Statistisches Bundesamt (Destatis), Genesis-Online; Bundesagentur für Arbeit Statistik.

Methodische Bemerkungen: Zahlen jeweils zum Dezember; „/“ = noch keine Daten verfügbar (Stand: Juni 2021), „*“ = nicht zu berechnen

Tabelle 4 enthält die Anzahl der Beziehenden von Grundsicherungsleistungen seit 2016. Im Beobachtungszeitraum hat sich die Gesamtzahl der Beziehenden von Grundsicherungsleistungen insgesamt um mehr als eine Millionen Personen auf 7.095.433 reduziert. Für 2020 kann in dieser Hinsicht noch keine Aussage getroffen werden, da die Zahlen zum Bezug von Hilfe für den Lebensunterhalt und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz für das vergangene Jahr noch nicht vorlagen. Insbesondere die Anzahl der Beziehenden von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz hat sich bis 2019 jedoch deutlich reduziert. Der erfreuliche Rückgang der Beziehenden von Leistungen nach SGB II in den Jahren 2016 bis 2019 hat sich in 2020 in dieser Form leider nicht fortsetzen können. Erstmals ist so die Zahl der Personen in diesem Rechtskreis wieder angestiegen. Differenziert man die Leistungen nach SGB II weiter in Beziehende von Arbeitslosengeld II und Beziehende von Sozialgeld, so fällt auf, dass die Zunahme allein auf die steigende Zahl von ALG II-Beziehenden zurückzuführen ist. Unverändert bleibt der Negativtrend im Hinblick auf die Beziehenden

von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Seit Anfang des Beobachtungszeitraums hat die Zahl der Beziehenden dieser Leistung kontinuierlich zugenommen und liegt im Dezember 2020 bei fast 1,1 Millionen Personen. Dabei waren die Effekte der Covid-19-Pandemie deutlich geringer als erwartet. Dies dürfte einerseits auf die schnelle Gewährleistung von der Grundsicherung vorgelagerten Anspruchsverbesserungen, etwa durch das Kurzarbeitergeld, zurückzuführen sein. Das anzunehmende hohe Maß der Nichtinanspruchnahme dürfte jedoch auch eine Folge der unverändert hohen Stigmatisierungseffekte des Grundsicherungsbezugs sein, aufgrund dessen sich viele Berechtigte eher deutlich einschränken oder verschulden, anstatt Grundsicherungsleistungen in Anspruch zu nehmen. Verschiedene Studien schätzen die Nicht-Inanspruchnahme je nach betrachteter Sozialleistung, Datengrundlage und Untersuchungszeitraum sowie dem verwendeten Simulationsmodell auf 35 bis 60 Prozent.²⁶

²⁶ Die Nicht-Inanspruchnahme von Grundsicherung im Alter wird auf circa 60 Prozent der Anspruchsberechtigten bzw. 625.000 Haushalte geschätzt (vgl. Buslei et al. (2019): Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut. DIW Wochenbericht 49/2019). Der Anteil der Haushalte, die trotz eines bestehenden Leistungsanspruchs kein Arbeitslosengeld II beziehen, liegt laut den Berechnungen von Harnisch (vgl. 2019: Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany. DIW Discussion Papers 1793) im Zeitraum von 2005 bis 2014 bei circa 55 Prozent. Bruckmeier et al. (2013: Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. IAB-Forschungsbericht 5/2013, S.11) kommen zu einer Quote der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung (SGB II/SGB XII) zwischen 33,8 und 43 Prozent. Zur Rolle der Angst vor Stigmatisierung als Ursache der Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen vgl. Friedrichsen & Schmacker (2019): Die Angst vor Stigmatisierung hindert Menschen daran, Transferleistungen in Anspruch zu nehmen. DIW Wochenbericht 26/2019.

2.2 Geschlechtergleichstellung erreichen und Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen (SDG 5)

Die Gleichstellung der Geschlechter ist eine der drängendsten Herausforderungen moderner Gesellschaften.²⁷ Geschlechtsspezifische Unterschiede manifestieren sich dabei in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen wie dem Bildungssystem oder dem Arbeitsmarkt und gelten als ein Zeichen für soziale Ungleichheit. Um bewerten zu können, inwiefern in Deutschland bestehende geschlechtsspezifische Unterschiede eine Gefährdung des sozialen Zusammenhalts darstellen, konzentriert sich der Paritätische im Rahmen des vorliegenden Gutachtens auf den Teilbereich materieller Ungleichheit zwischen Personen männlichen und weiblichen Geschlechts. Diese Entscheidung liegt darin begründet, dass der Beseitigung materieller Ungleichheiten auch in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung eine zentrale Funktion für die Stärkung des sozialen Zusammenhalts zugeschrieben wird.

Die Bundesregierung selbst hat zur Evaluation der Geschlechtergleichstellung auf nationaler Ebene vier Schlüsselindikatoren ausgewählt: den Verdienstabstand zwischen Frauen und Männern, den Anteil von Frauen in Führungspositionen in der Wirtschaft, sowie im öffentlichen Dienst des Bundes sowie die Väterbeteiligung beim Elterngeld.²⁸ Der Paritätische berichtet im Folgenden lediglich die Entwicklung des Verdienstabstands zwischen Frauen und Männern. Auf eine Kommentierung der beiden anderen Indikatoren der Bundesregierung wird hingegen verzichtet, da diese jeweils einen sehr spezifischen Ausschnitt geschlechtlicher Ungleichheit adressieren und darüber hinaus die materielle Dimension nicht bzw. nur indirekt abbilden. Das von der Bundesregierung formulierte Ziel für 2020 liegt für den Verdienstabstand bei einer Reduktion auf einen Wert von 10 Prozent.

²⁷ In der amtlichen Statistik sowie sozialwissenschaftlichen Umfragen wurde das Geschlecht der Befragten lange Zeit standardmäßig binär erhoben. Infolge der Änderung des Personenstandsgesetz im Jahr 2018 wurde jedoch die Erhebung des Geschlechts im Rahmen von Befragungen für die amtliche Statistik angepasst. Dort stehen nunmehr vier verschiedene Antwortmöglichkeiten für die Befragten zur Auswahl: männlich, weiblich, ohne Angabe und divers. Aufgrund der geringen Anzahl von Personen mit dem dritten Geschlechtseintrag („divers“) wird diese Personengruppe in vielen Bereichen der amtlichen Statistik jedoch nicht gesondert ausgewiesen. In dem vorliegenden Gutachten können daher nur Unterschiede zwischen Männern und Frauen berichtet werden.

²⁸ vgl. Die Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, S.24.

Dieses Niveau soll im Anschluss bis 2030 gehalten werden.²⁹

Tabelle 5 zeigt die Entwicklung des unbereinigten Verdienstabstands (sog. Unadjusted Gender Pay Gap) seit 2011. Der Indikator bildet das Verhältnis der durchschnittlichen Bruttostundenverdienste zwischen Männern und Frauen ab. Nicht oder nur teilweise auf das Geschlecht zurückzuführende Ursachen für die Lohnunterschiede, wie zum Beispiel das Qualifikationsniveau, die Art der ausgeführten Tätigkeit oder die eigene Erwerbsbiographie werden bei der Konstruktion des Indikators nicht berücksichtigt. Er gibt somit nur einen ersten und unvollständigen Eindruck über das Ausmaß geschlechtsspezifischer Unterschiede im Hinblick auf die erzielten Bruttolöhne und ist weniger geeignet, um zielgenaue Handlungsempfehlungen zur Bekämpfung von (Lohn-) Ungleichheit zwischen den Geschlechtern abzuleiten. Diese Tatsache soll dennoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich der Brutto-Verdienstabstand zwischen den Geschlechtern im Berichtszeitraum in der Tendenz hin zu mehr Gleichstellung entwickelt hat. Betrug er im Jahr 2012 noch 23 Prozent, so ist er bis 2020 auf einen Wert von 18 Prozent gesunken. Dennoch erzielten Frauen im Jahr 2020 noch immer um 18 Prozent niedrigere Bruttostundenlöhne als Männer.

Tabelle 5: Unbereinigter Verdienstabstand zwischen Frauen und Männern (Unadjusted Gender Pay Gap)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
22	23	22	22	22	21	20	20	19	18

© Der Paritätische 2021, eigene Darstellung, Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis)

Anmerkungen: Ergebnisse basieren auf der Verdienststrukturerhebung, die alle vier Jahre durchgeführt wird. Für die Zwischenjahre wird der Verdienstabstand mit den Änderungsraten aus der vierteljährlichen Verdiensterhebung fortgeschrieben. Dargestellt wird das Verhältnis aus den durchschnittlichen Bruttostundenverdiensten von Frauen und Männern in Prozent. Interpretationshilfe: In 2020 erzielten Frauen einen um 18 Prozent niedrigeren durchschnittlichen Bruttostundenverdienst als Männer.

²⁹ vgl. ebd.

Alles andere als trivial ist jedoch die Festsetzung eines Schwellenwerts für den unbereinigten Verdienstabstand, ab dem von einer Gleichstellung der Geschlechter in dieser Hinsicht auszugehen wäre. Dies liegt in der Tatsache begründet, dass ein beachtlicher Teil der geschlechtsspezifischen Unterschiede auf individuelle Merkmale wie das Qualifikationsniveau zurückzuführen ist, die ggf. geeignet sein können, diese Lohnunterschiede – zumindest teilweise – zu rechtfertigen.³⁰ So genießt die höhere Entlohnung von Tätigkeiten mit besonderen Anforderungen im Hinblick auf Qualifikation und Leistungsbeurteilung beispielsweise breite gesellschaftliche Unterstützung. Solange geschlechtsspezifische Unterschiede in der Entlohnung ausschließlich auf diese Faktoren zurückzuführen wären, würde dies nicht zwangsläufig ein Problem für in der Gesellschaft verankerte Gerechtigkeitsvorstellungen darstellen, soweit Chancengleichheit für den Erwerb dieser Qualifikationen gegeben wäre. Die Bundesregierung schenkt dieser Problematik im Rahmen ihrer Nachhaltigkeitsstrategie jedoch keine Beachtung und wählt eine eigene Zielmarke, die bei einem Wert von 10 Prozent für 2020 liegt. Diesen selbst gewählten Wert verfehlt sie mit 18 Prozent im entsprechenden Jahr aber deutlich. Bei einem Fortgang der Dynamik wie sie sich im bisherigen Beobachtungszeitraum gezeigt hat, wäre darüber hinaus davon auszugehen, dass das Ziel auch bis 2030 nicht erreicht werden wird.

Aus Sicht des Paritätischen ist im Hinblick auf die Bewertung materieller Gleichstellung der Geschlechter zusätzlich zumindest der sogenannte bereinigte Verdienstabstand bzw. Adjusted Gender Pay Gap zu berücksichtigen, da bei dessen Konstruktion strukturelle Unterschiede zwischen den Geschlechtergruppen, z.B. im Hinblick auf Beruf, Bildungsstand oder Berufserfahrung aus der unbereinigten Lücke herausgerechnet werden. Andererseits kann auch dieser Indikator nicht alleine stehen, da sonst „der Teil des Lohnabstands [nicht] erfasst [wird], der beispielsweise durch unterschiedliche Zugangschancen zu bestimmten Tätigkeitsfeldern oder Leistungsgruppen

30 So verweist eine tiefergehende Analyse des Datenreport 2021 (vgl. Mischler et al. (2021): Verdienste. Kapitel 5.2 in Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) & Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) (Hrsg.): Datenreport 2021: Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, S.171f.) darauf, dass circa 71 Prozent der Verdienstunterschiede im Bruttostundenlohn auf strukturelle Unterschiede zwischen den Geschlechtergruppen zurückzuführen sind. Die wichtigsten Faktoren in diesem Kontext sind laut den Autor*innen, dass Frauen häufig schlechter bezahlte Berufe ausüben bzw. in schlechter bezahlten Branchen arbeiten, seltener Führungspositionen einnehmen und häufiger in teilzeit- oder geringfügig beschäftigt sind als Männer.

verursacht wird“, die „möglicherweise ebenfalls das Ergebnis benachteiligender Strukturen“³¹ sind. Ein weiterer Nachteil: das Statistische Bundesamt stellt einen entsprechenden Wert für den bereinigten Verdienstabstand nur alle vier Jahre zur Verfügung. Dieser wird in Tabelle 6 für die Jahre ab 2006 dargestellt. Positiv fällt auf, dass sich der Trend der Verringerung der geschlechtsspezifischen Unterschiede in den Bruttoverdiensten nach Bereinigung struktureller Unterschiede in den Vergleichsgruppen auch hier feststellen lässt. So ist der bereinigte Gender Pay Gap von einem Wert von 8 Prozent im Jahr 2006 sukzessive auf 6 Prozent im Jahr 2018 gesunken. Da bei der bereinigten Verdienstlücke strukturelle Unterschiede weitestgehend herausgerechnet werden, würde Gleichstellung der Geschlechter in dieser Hinsicht jedoch konsequenterweise einen Wert von (nahe) Null bedeuten.

**Tabelle 6: Bereinigter Verdienstabstand
(Adjusted Gender Pay Gap)**

2006	2010	2014	2018
8	7	6	6

© Der Paritätische 2021, eigene Darstellung, Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis).

Anmerkungen: Ergebnisse beruhen auf der Verdienststrukturerhebung. Angaben in Prozent.

Die bisher berichteten Indikatoren beschreiben geschlechtsspezifische Unterschiede materieller Art zu einem spezifischen Zeitpunkt und sind daher nicht in der Lage, die kumulativen Effekte geschlechtsspezifischer Lohnungleichheit über das gesamte Erwerbsleben sowie die Auswirkungen verschiedener Muster in den Erwerbsbiographien zwischen den Geschlechtern abzubilden, wie sie sich z.B. im Hinblick auf Art und Umfang der Beschäftigung oder die Anzahl und Dauer von Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit zeigen.

Eine geeignete Maßzahl, die einen Eindruck über diese kumulativen Effekte geben kann, ist der sogenannte Gender Pension Gap, der die Differenz der durchschnittlichen eigenen Alterssicherungseinkommen zwischen Frauen und Männern beschreibt und vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend als „Indikator für faire Einkommensperspektiven von Frauen und Männern“³² bezeichnet wurde. Als Indikator für Un-

31 ebd., S.171.

32 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2011): Gender Pension Gap: Entwicklung eines Indikators für faire Einkommensperspektiven von Frauen und Männern.

terschiede in der tatsächlichen materiellen Versorgung zwischen den Geschlechtern ist der Gender Pension Gap allerdings nur bedingt geeignet, weil bei seiner Konstruktion im Vergleich zu anderen Maßzahlen materieller Ungleichheit, wie etwa der Armutsquote (ausführlicher in Kapitel 2.3), der Haushaltskontext nicht berücksichtigt wird.³³ Dennoch ist der Gender Pension Gap im Kontext der Bewertung des SDGs eine aussagekräftige Kennzahl, da die – potenzielle – eigene ökonomische Unabhängigkeit von anderen Haushaltsmitgliedern einen erheblichen Beitrag zur Förderung von Selbstbestimmungsmöglichkeiten leistet.

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung stellt eine Übersicht der Entwicklung des Gender Pension Gap in mehrjährigen Abständen seit 1992 auf Basis des Alterssicherungsberichts der Bundesregierung zur Verfügung.³⁴ Im Vergleich zu den zuvor berichteten Unterschieden in den Bruttostundenlöhnen fällt die Lücke bei den Altersbezügen sehr viel größer aus. Dies ist kein überraschender Befund, da der Gender Pension Gap die kumulativen Effekte geschlechtsspezifischer Lohnungleichheit und Erwerbsbiographien quantifiziert, wohingegen die anderen berichteten Maßzahlen die geschlechtsspezifischen Unterschiede in den Löhnen zu einem einzigen Zeitpunkt abbilden. Im Berichtsjahr 2019, für das die aktuellsten Daten vorliegen, beträgt der Gender Pension Gap 49 Prozent. Damit haben Frauen ein um 49 Prozent niedrigeres Alterssicherungseinkommen als Männer. In absoluten Zahlen ausgedrückt bedeutet dies, dass die durchschnittlichen Bezüge von Personen weiblichen Geschlechts im Alter von mindestens 65 Jahren bei 970 €, jene für Männer bei 1920 € lagen.³⁵

33 Für eine ausführlichere Kritik vgl. Faik & Köhler-Rama (2012): Der Gender Pension Gap: Ungeeigneter Indikator. Wirtschaftsdienst 92 (5), S.319-325.

34 vgl. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI): Gender Pension Gap bei eigenen Alterssicherungsleistungen 1992-2019. https://www.wsi.de/data/wsi_gdp_2021-04-06_EK-PensionGap-01.pdf, letzter Zugriff am 06.07.2021. Bei der Berechnung des Gender Pension Gap werden die gesetzliche Rentenversicherung bzw. Beamtenversorgung sowie betriebliche und private Alterssicherung berücksichtigt.

35 vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2020 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2020), S.103.

2.3 Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern (SDG 8)

Je mehr Menschen an der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Wohlstand der Bundesrepublik teilhaben können, desto günstiger sind die Bedingungen für die Verbesserung des sozialen Zusammenhalts – so formuliert es die Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie. Daher konzentriert sich das Jahresgutachten in diesem Abschnitt auf eine Bewertung der Entwicklung von Arbeit und Beschäftigung, die zwar lediglich Teilaspekte des achten SDGs darstellen, jedoch einen Fokus auf die individuelle Situation der*des Einzelnen und ihrer*seiner Teilhabe am wirtschaftlichen Wohlstand der Bundesrepublik legen. Die Bundesregierung legt in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie in diesem Kontext ihre Priorität auf die Steigerung des Beschäftigungsniveaus und bewertet den diesbezüglichen Fortschritt anhand der Erwerbstätigenquoten der 20 bis 64- und 60 bis 64-Jährigen.³⁶ Als konkrete Zielvorgabe für das Jahr 2030 definiert sie dabei eine Erwerbstätigenquote von 78 Prozent für die erste und eine Quote von 60 Prozent für die zweite Gruppe. Wie es um den Fortschritt im Hinblick auf das Erreichen des Ziels bestellt ist, wird anhand der Daten aus der EU-Arbeitskräfteerhebung bewertet, die in Deutschland im Rahmen der Befragungen für den Mikrozensus durchgeführt wird.

Die Erwerbstätigenquote stellt einen wichtigen Indikator dar, um bewerten zu können, inwiefern alle an der wirtschaftlichen Entwicklung beteiligt werden. Die Entwicklung der beiden Erwerbstätigenquoten seit 2011 kann Tabelle 7 entnommen werden. Es handelt sich bei den dargestellten Werten um jährliche Durchschnittswerte.

Ein Blick auf die Tabelle zeigt, dass die Erwerbstätigenquoten seit 2011 kontinuierlich gestiegen sind. Mit Werten von 80,6 Prozent (20 bis 64-Jährige) und 61,8 Prozent (60 bis 64-Jährige) im Jahr 2019 hat die Bundesregierung ihr für 2030 gestecktes Ziel schon jetzt übertroffen. Problematisch ist jedoch, dass anhand dieses Indikators die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse nicht bewertet werden kann. Vor dem Hintergrund, dass als erwerbstätig im Rahmen der EU-Arbeitskräfteerhebung gilt, wer während der Referenzwoche mindestens eine Stunde eine Tätigkeit gegen Entgelt ausgeübt hat oder als unbezahlt mithelfender Familienangehöriger tätig war, müssen daher zwangsläufig weitere Indikatoren berücksichtigt werden, um Qualität und Menschenwürdigkeit der Arbeitsverhältnisse bewerten zu können.³⁷

Tabelle 7: Erwerbstätigenquote nach Altersgruppen im Zeitverlauf, in Prozent

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
20 bis 64-Jährige	76,5 %	76,9 %	77,3 %	77,7 %	78,0 %	78,6 %	79,2 %	79,9 %	80,6 %
60 bis 64-Jährige	44,3 %	46,6 %	50,0 %	52,6 %	53,3 %	56,0 %	58,4 %	60,3 %	61,8 %

© Der Paritätische 2021, eigene Darstellung, Quellen: Statistisches Bundesamt (Destatis).

Anmerkungen: Nur Personen in Privathaushalten. Als erwerbstätig gelten alle Personen, die während der Referenzwoche mindestens eine Stunde eine Tätigkeit gegen Entgelt ausgeübt haben oder als unbezahlt mithelfende*r Familienangehörige*r tätig waren, ebenso werden Personen berücksichtigt, die aufgrund von Krankheit oder Urlaub nur vorübergehend nicht gearbeitet haben.

³⁶ ebd., S.26.

³⁷ Für weitere Informationen zu diesem Indikator vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis) (2021): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland: Indikatorenbericht 2021, S.72f.

Ein zentrales Kriterium für die Bewertung von Arbeitsverhältnissen ist die Höhe ihrer Entlohnung. Löhne – zumindest aus Vollzeitbeschäftigung – müssen armutsfest sein. „In-Work Poverty“ bzw. „Armut trotz Arbeit“ ist daher ein geeigneter Indikator, anhand dessen die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse bewertet werden kann. Tabelle 8 zeigt den Anteil der Personen, die trotz ihrer Erwerbstätigkeit unterhalb der Armutsschwelle liegen.³⁸ Die Armut von Erwerbstätigen stieg laut den Daten des Statistischen Bundesamts in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts von dem Ausgangswert 7,7 Prozent im Jahr 2011 bis zum Jahr 2014 zunächst stark an, wo sie mit einem Anteilswert von 9,9 Prozent ihren höchsten Wert im gesamten Beobachtungszeitraum erreicht. Zu diesem Zeitpunkt war fast jede*r zehnte Erwerbstätige von Armut betroffen. Seitdem ist der Anteil jedoch erfreulicherweise kontinuierlich gesunken und liegt im Jahr 2019 noch bei 8,1 Prozent. Demnach ist noch immer mehr als jede*r zwölfte Erwerbstätige von Einkommensarmut betroffen. Laut den Angaben von Eurostat waren vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer*innen im Jahr 2019 mit 5,7 Prozent dabei seltener von Armut betroffen als teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer*innen mit 12,8 Prozent.³⁹

Die Gründe für ein Leben in Armut trotz Arbeit sind vielfältig. Einem besonders hohen Armutsrisiko sind Beschäftigte im Niedriglohnssektor ausgesetzt, und zwar besonders in Kombination mit einem geringen Stundenumfang der Tätigkeit. Dem Niedriglohnssektor werden dabei konventionell jene Löhne zugeordnet, die weniger als zwei Drittel des medianen (Stunden-) Lohns betragen.⁴⁰

Die Niedriglohnschwelle lag laut Berechnungen des IAQ im Jahr 2011 bei einem Bruttostundenlohn von 9,37 € und ist seitdem bis auf 11,50 € im Jahr 2019 angestiegen.⁴¹ Laut den Berechnungen der Forscher*innen lag der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten im Jahr 2019 zum ersten Mal seit 2001 ganz knapp unter 20 Prozent und ist seit seinem Höchststand von 24,1 Prozent im Jahr 2011 quasi kontinuierlich gesunken. Dennoch geht noch immer nahezu jede*r fünfte abhängig Beschäftigte einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich nach. Dieser Anteil entspricht in absoluten Zahlen ausgedrückt insgesamt 7,2 Millionen Menschen.

Da nicht jede Erwerbstätigkeit in gleichem Maße Teilhabe an den sozialen Sicherungssystemen gewährleistet, ist neben dem Lohnniveau die Art des Beschäftigungsverhältnisses ein zentraler Indikator zur Bewertung ihrer Qualität. Denn: eine positive Beschäftigungsentwicklung leistet nur dann einen Beitrag für den sozialen Zusammenhalt, wenn dadurch auch vermehrt Zugangsmöglichkeiten zu den Leistungen des Sozialsystems gewährt werden und dadurch das Vertrauen in die gesellschaftlichen Institutionen gestärkt wird.

Tabelle 8: Armutsquote von Erwerbstätigen in Prozent

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Wert	7,7	7,8	8,6	9,9	9,7	9,5	9,1	9,1	8,1

© Der Paritätische 2021, eigene Darstellung, Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis).

Anmerkungen: Ergebnisse auf Basis von Leben in Europa (EU-SILC). Das Einkommensreferenzjahr ist das Vorjahr der Erhebung. Überwiegender Erwerbsstatus über einen Zeitraum von mehr als sechs Monaten im Vorjahr der Erhebung. Nur Personen ab 16 Jahren. Arm ist, wer in einem Haushalt mit einem Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des mittleren Nettoäquivalenzeinkommens lebt.

³⁸ vgl. auch Kapitel 2.3 für weitere methodische Erläuterungen im Hinblick auf Einkommensarmut und die Diskussion verschiedener Armutskonzepte.

³⁹ vgl. Eurostat: Arbeits-Armutsgefährdungsquote auf Basis von Voll-/Teilzeitbeschäftigung – EU-SILC Erhebung. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_IW07_custom_70689/bookmark/table?lang=de&bookmarkId=ff0fb609-7b7c-4e6b-bcc7-026d38f92c6a, letzter Zugriff 19.07.2021.

⁴⁰ vgl. Grabka (2021): Einkommensungleichheit stagniert langfristig, sinkt aber während der Corona-Pandemie leicht. DIW Wochenbericht 18/2021, S. 310.

⁴¹ vgl. Kalina & Weinkopf (2021): Niedriglohnbeschäftigung 2019 – deutlicher Rückgang vor allem in Ostdeutschland. IAQ Report 6/2021, S.4. Datengrundlage der Berechnungen ist das am DIW angesiedelte Sozio-Oekonomische Panel (SOEP). Die Auswertungen basieren auf den Bruttomonatsverdiensten, jedoch ohne Sonderzahlungen wie Urlaubs- oder Weihnachtsgeld, und den eigenen Angaben der Befragten zu ihrer tatsächlich geleisteten Arbeitszeit bzw. der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit für Beschäftigte in Betrieben mit Arbeitszeitkonten. Nicht berücksichtigt wurden Selbständige, Freiberufler*innen, mithelfende Angehörige, Auszubildende, Praktikant*innen, Personen in Rehabilitation, Umschulung sowie weiteren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie Beschäftigte in Behindertenwerkstätten, Bundesfreiwilligendienstleistende, Personen in Altersteilzeit sowie Personen unter 18 Jahren.

Tabelle 9: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, 2013-2020

Jahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anzahl in Mio.	30,46	30,42	31,03	32,37	33,12	33,84	34,38	34,24

© Der Paritätische 2021, eigene Darstellung, Quelle: Bundesagentur für Arbeit Statistik, Sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse Quartalszahlen.

Anmerkung: Stand jeweils September, gerundet auf zwei Nachkommastellen.

Da nur durch eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung rechtliche Ansprüche auf Leistungen der gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung erworben werden, ist die Entwicklung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse ein geeigneter Indikator zu einer tiefergehenden Bewertung der allgemein positiven Beschäftigungsentwicklung. Die folgende Tabelle 9 zeigt daher die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse.

Über den gesamten Verlauf der Beobachtungszeit ist die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wie schon bei den Erwerbstätigenquoten insgesamt als erfreulich zu bewerten. So gingen 2020 (Stand: September) ungefähr 3,8 Millionen mehr Menschen einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit nach als noch 2013. Dennoch ist für das Jahr 2020 zum ersten Mal ein Rückgang der absoluten Zahlen im Vergleich zum Vorjahreswert zu konstatieren. So gingen circa 140.000 weniger Personen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach als noch 2019. Die (in Vollzeit ausgeübte) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist traditionell zwar die dominante Beschäftigungsform im erwerbszentrierten deutschen Sozialstaat, nichtsdestotrotz gibt es weitere Formen abhängiger Beschäftigung, die unter dem Begriff der atypischen Beschäftigungsverhältnisse zusammengefasst werden.

Dazu zählen neben geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen beispielsweise Leih- und Zeitarbeit, Beschäftigungen auf Werkvertrags- oder Honorarbasis, aber auch sozialversicherungspflichtige Teilzeit- oder befristete Beschäftigungsverhältnisse. Alle diese Beschäftigungsverhältnisse weichen zwar in mindestens einer Hinsicht von der Norm einer unbefristeten, sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit in Vollzeit ab, gehen aber nicht zwangsläufig mit einer stark verminderten Beschäftigungsqualität einher. Da die nötigen Informationen, die zur Bewertung der Qualität einzelner Beschäftigungsverhältnisse – für Beschäftigten in Teilzeit etwa der Stundenumfang in Abhängigkeit des erzielten Stundenlohns – in den öffentlich zugänglichen Statistiken nur sehr bedingt bzw. gar nicht vorhanden sind, konzentriert sich das Jahresgutachten im Bereich atypischer Beschäftigung einzig auf die Entwicklung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse als Maximalkontrast zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.

Tabelle 10: Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
insgesamt	6,61	6,63	6,71	6,76	6,67	6,67	6,66	6,68	6,65	6,12
darunter Männer	2,35	2,38	2,44	2,48	2,48	2,51	2,54	2,59	2,60	2,43
darunter Frauen	4,26	4,25	4,27	4,28	4,19	4,16	4,12	4,09	4,04	3,69
darunter ausschließlich geringfügig	4,45	4,38	4,36	4,32	4,17	4,08	3,95	3,84	3,69	3,31
darunter Männer	1,39	1,38	1,40	1,40	1,39	1,37	1,35	1,33	1,28	1,17
darunter Frauen	3,06	3,00	2,96	2,92	2,79	2,70	2,60	2,51	2,41	2,14

© Der Paritätische 2021, eigene Darstellung, Quelle: Bundesagentur für Arbeit Statistik, Beschäftigungsquoten (Jahreszahlen und Zeitreihen)

Anmerkung: Geringfügig entlohnte und kurzfristig Beschäftigte im Alter von 15 bis unter 65 Jahren, in Millionen und gerundet und auf zwei Nachkommastellen. Stichtag jeweils 30.06.

Die geringfügige Beschäftigung ist dadurch charakterisiert, dass das damit erzielte monatliche Arbeitsentgelt eine bestimmte Höhe nicht überschreiten darf (sogenannte geringfügig entlohnte Beschäftigung) oder nur von kurzer Dauer ist (sogenannte kurzfristige Beschäftigung). Die Grenze für eine geringfügig entlohnte Beschäftigung liegt seit 2013 bei 450 Euro. Geringfügig Beschäftigte sind durch ihre Beschäftigung weder kranken- noch arbeitslosenversichert. Zudem besteht für die Beschäftigten die Möglichkeit, sich auf Antrag von der Rentenversicherung befreien zu lassen. Eine geringfügige Beschäftigung ist somit nicht nur unmittelbar mit einer schlechteren Absicherung beim Eintritt von kritischen Lebensereignissen wie Arbeitslosigkeit verbunden, sondern erhöht durch geringe bzw. keine Beitragszahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung auch das Risiko, im Alter in Armut leben zu müssen.

Die Anzahl aller geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse verharrt im Zeitraum von 2011 bis 2019 auf einem konstant hohen Niveau von ungefähr 6.600.000 Personen, die entweder ausschließlich oder zusätzlich zu einer weiteren Tätigkeit einer solchen Beschäftigung nachgehen. Auf den ersten Blick erfreulich scheint der Trend zu einer Abnahme der ausschließlich geringfügig beschäftigten Personen innerhalb dieser Form von Beschäftigungsverhältnissen, da diese mit einem besonders niedrigen persönlichen Einkommen aus Erwerbsarbeit der Arbeitnehmer*innen verbunden sind und auf Armut im Alter hinauslaufen. Auf der anderen Seite könnte diese Entwicklung aber auch ein Indiz dafür sein, dass die mit nicht-geringfügigen Erwerbstätigkeiten erzielten Einkommen so gering (geworden) sind, dass tendenziell mehr Personen zusätzlich zu ihrer regulären Tätigkeit einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen müssen, um ihren Lebensunterhalt sichern zu können.

Parallel zur Entwicklung sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten lässt sich auch für die Anzahl aller geringfügigen Beschäftigten im Jahr 2020 erstmals ein Rückgang im Vergleich zum Vorjahr ausmachen. Dieser fällt bereits in absoluten Zahlen mit ca. 530.000 Beschäftigungsverhältnissen (vgl. Tabelle 9) deutlich stärker aus als bei den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen mit einer Abnahme um 140.000 (vgl. Tabelle 10). Angesichts der quantitativ viel verbreiteteren sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsform wird die Dimension des Unterschieds jedoch erst deutlich, wenn dieser als prozentuale Abnahme ausgedrückt wird. So steht ein Rückgang um circa 8 Prozent der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse einem Rückgang um 0,4 Prozent bei den sozialversicherungspflichtigen Tätigkeiten gegenüber.

Auffällig ist zudem die Tatsache, dass der deutlich höhere Anteil geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse auf weibliche Personen entfällt. So werden 3,69 Millionen der insgesamt 6,12 Millionen geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse im Jahr 2019 weiblichen Personen zugerechnet, 2,43 Millionen Personen männlichen Geschlechts. Dieser geschlechtsspezifische Unterschied zeigt sich konstant über den gesamten Beobachtungszeitraum. Damit sind erwerbstätige Frauen tendenziell stärker von den Nachteilen und Folgen (langjähriger) geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse betroffen als Männer. Dies leitet über zur Gleichstellung der Geschlechter, welche sich die Bundesregierung mit dem fünften SDG zum Ziel gesetzt hat.

2.4 Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern (SDG 10)

Einen alleinigen Fokus auf die Entwicklung der Armutsbetroffenheit zu legen, birgt die Gefahr, die Entwicklung der materiellen Lebenssituation aller Bürger*innen nicht hinreichend darstellen zu können. Nicht nur würde Reichtum als die gegensätzliche Lage von Armut bei diesem Vorgehen gar keine Berücksichtigung finden, sondern könnten Aussagen über die Verteilung materieller Ressourcen in der gesamten Gesellschaft nur sehr begrenzt daraus abgeleitet werden. Bei allen einkommensbasierten Maßzahlen bleiben jedoch andererseits das individuelle Vermögen und die eigenen Schulden unberücksichtigt. Um ein umfassenderes Bild der Entwicklung materieller Ungleichheit in den vergangenen Jahren nachzeichnen zu können, berichtet und kommentiert der Paritätische daher einschlägige Maße der Einkommensungleichheit und präsentiert aktuelle Daten zu Vermögen und Überschuldung. Anhand dieser Daten wird bewertet, inwiefern es der Bundesregierung gelingt, materielle Ungleichheit in Deutschland zu verringern und dadurch der Formulierung von SDG 10 für diese Ungleichheitsdimension gerecht zu werden.

Um einen Eindruck über die Relation der oberen zu den unteren Einkommen zu gewinnen, lohnt zunächst ein Blick auf die Entwicklung des Quintilverhältnisses (S80/S20-Rate), das in Tabelle 11 für den Zeitraum seit 2011 dargestellt wird. Der Quotient stellt das Gesamteinkommen des oberen Fünftels der Einkommensverteilung ins Verhältnis zum unteren Fünftel der Einkommensverteilung. Der Wert beschreibt folglich den Faktor, um welchen das Gesamteinkommen der reichsten 20 Prozent der Bevölkerung im Vergleich zum Gesamteinkommen der ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung erhöht ist. Die

Werte schwanken im Beobachtungszeitraum 2011 bis 2019 zwischen dem Minimalwert von 4,3 im Jahr 2012 und dem Maximalwert von 5,1, den das Quintilverhältnis jeweils in den Jahren 2014 und 2018 erreicht. Der Faktor ist zuletzt zwar leicht gesunken und liegt aktuell (2019) bei 4,9, gestaltet sich jedoch über den gesamten Beobachtungszeitraum recht stabil. Vergleicht man den aktuellsten Wert (4,9) mit dem Quotienten in 2015 (4,8), als mit der UN Agenda 2030 die Reduzierung von Ungleichheiten als Zielvorgabe formuliert worden ist, so drängt sich die Schlussfolgerung auf, dass die Politiken der Bundesregierung die Ungleichheit zwischen den oberen und unteren Einkommen seitdem nicht haben reduzieren können, sondern dieser sogar leicht angestiegen ist.

Stellt das Quintilverhältnis eine Kenngröße dar, anhand derer Aussagen über das Verhältnis zwischen „oben“ und „unten“ der Gesellschaft getroffen werden können, so ist der sogenannte Gini-Koeffizient ein Indikator materieller Ungleichheit, bei dessen Berechnung alle in einer Gesellschaft erzielten Einkommen berücksichtigt werden. Anhand des Gini-Koeffizienten können daher Aussagen über die Ungleichheit der gesamten Einkommensverteilung einer Gesellschaft getroffen werden. Theoretisch kann der Koeffizient Werte zwischen 0 und 1 annehmen, wobei gilt: je höher er ausfällt, desto ungleicher sind die Einkommen in einer Gesellschaft verteilt. Bei einem Wert von 1 besitzt eine Person das gesamte Einkommen einer Gesellschaft, nimmt der Koeffizient einen Wert von 0 an, verfügen alle Personen über exakt dieselbe Einkommenshöhe.

**Tabelle 11: Ungleichheit der Einkommensverteilung
(S80/S20-Quintilverhältnis der Nettoäquivalenzeinkommen)**

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Wert	4,5	4,3	4,6	5,1	4,8	4,6	4,5	5,1	4,9

© Der Paritätische 2021, eigene Darstellung, Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis).

Anmerkungen: Ergebnisse basieren auf Leben in Europa (EU-SILC). Der Quotient stellt das Verhältnis zwischen dem Gesamteinkommen des oberen Fünftels und dem des unteren Fünftels der Einkommensverteilung dar. Interpretationshilfe: Im Erhebungsjahr 2011 war das Gesamteinkommen der (einkommens-) reichsten 20% der Bevölkerung um den Faktor 4,5 höher als das Gesamteinkommen der (einkommens-) ärmsten 20 %. Referenzjahr für die Ermittlung der Einkommen ist bei EU-SILC das Vorjahr der Erhebung.

Tabelle 12 zeigt die Werte des Koeffizienten für das verfügbare Äquivalenzeinkommen nach Sozialleistungen im Zeitraum von 2011 bis 2019. Dabei handelt es sich um einen der beiden Schlüsselindikatoren, anhand derer die Bundesregierung ihren Fortschritt im Hinblick auf die Reduktion von Ungleichheiten selbst bewertet. Wie schon im Hinblick auf materielle Deprivation wählt sie hier erneut als Vergleichswert die EU-Staaten und möchte den Wert für Deutschland darunter halten.

Der Gini-Koeffizient ist ein geeigneter Indikator, um die Verteilung von Einkommen in einer Gesellschaft einschätzen zu können. Gleichzeitig weist er darauf hin, dass die methodisch-konzeptionelle Übersetzung des SDGs („Ungleichheit verringern“) in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie unbefriedigend ausfällt. Selbst wenn der Koeffizient steigt und die Ungleichheit der Einkommensverteilung zunimmt, kann sich die Bundesregierung noch damit rühmen, ihr Ziel erreicht zu haben. Denn: solange die Ungleichverteilung der Einkommen innerhalb der Europäischen Union zunimmt und über dem Wert für Deutschland rangiert, ist das Ziel auf Basis des Schlüsselindikators erreicht. Am sinnvollsten ist daher eine Bewertung des Fortschritts anhand der Entwicklung des Indikators im Zeitverlauf.

Ein Blick auf die in der Tabelle eingetragenen Werte zeigt, dass der Koeffizient seit 2011 mit einer einzigen Ausnahme konstant bei einem Wert von mindestens 0,29 liegt. Seinen Höchstwert erreicht er im Jahr 2018 mit 0,311. Der aktuellste verfügbare Wert (2019) liegt bei 0,297. Auch wenn der Koeffizient in der Tendenz zuletzt leicht gesunken ist, kann an dieser Stelle nur vermutet werden, ob es sich bei diesem Rückgang um die Einleitung eines einsetzenden, länger andauernden

Trends zur Reduktion der Einkommensungleichheit handelt oder ob dieser Wert lediglich einen Ausreißer nach unten darstellt, der noch im Bereich statistischer Unsicherheit liegt. Aufgrund der Entwicklung im gesamten Beobachtungsfenster liegt jedoch die Vermutung nahe, dass der Koeffizient sich längerfristig auf einem Niveau zwischen 0,29 und 0,31 eingependelt hat und lediglich leichten jährlichen Schwankungen nach oben und unten unterliegt.

Unter Berücksichtigung der dargestellten Ergebnisse im Hinblick auf die Entwicklung des Quintilverhältnisses (S80/S20-Rate) und des Gini-Koeffizienten kommt der Paritätische daher zu der Schlussfolgerung, dass in Deutschland Ungleichheiten in der Einkommensverteilung nicht substantiell reduziert werden konnten, die Ziele der Bundesregierung also nicht erreicht werden konnten und die Bilanz im Hinblick auf das Erreichen des zehnten SDGs daher eher negativ ausfällt. Erfreulicherweise hat sich die Einkommensungleichheit im beobachteten Zeitraum jedoch auch nicht erhöht.

Neben dem Einkommen stellt das Vermögen eine zentrale materielle Ressource dar, die maßgeblich über die gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten der*des Einzelnen entscheidet und daher bei der Bewertung materieller Ungleichheit berücksichtigt werden muss. Die Erfassung von Vermögensdaten ist in Deutschland vergleichsweise wenig entwickelt. Zu den wesentlichen Ursachen hierfür zählt, dass die Vermögenssteuer seit über 20 Jahren nicht mehr erhoben wird, womit keine Registerdaten mehr zur Verfügung stehen. Zur Beantwortung vermögensbezogener Fragestellungen müssen daher zwangsläufig Daten aus Stichprobenbefragungen herangezogen werden.

Tabelle 12: Gini-Koeffizient des verfügbaren Äquivalenzeinkommens nach Sozialleistungen									
Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Wert	0,29	0,283	0,297	0,307	0,301	0,295	0,291	0,311	0,297

© Der Paritätische 2021, eigene Darstellung, Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis).

Anmerkungen: Ergebnisse basieren auf EU-SILC. Renten sind nicht in Sozialleistungen eingeschlossen. Referenzjahr für die Ermittlung der Einkommen ist bei EU-SILC das Vorjahr der Erhebung. Der Gini-Koeffizient ist eine Maßzahl zwischen 0 und 1 zur Beschreibung der Ungleichheit einer Verteilung. Je ungleicher die Verteilung ist, desto näher liegt der Wert bei 1. Bei Gleichverteilung hat der Gini-Koeffizient den Wert 0. Referenzjahr für die Ermittlung der Einkommen ist bei EU-SILC das Vorjahr der Erhebung.

Im Rahmen des 6. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales erfreulicherweise ein am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW) angesiedeltes Forschungsprojekt gefördert, mit dem repräsentative Daten für die Vermögensforschung gewonnen werden sollten. Dazu wurde eine Zusatzstichprobe von Privathaushalten für das am DIW angesiedelte Sozio-Oekonomische Panel gezogen, in denen wenigstens ein Haushaltsmitglied eine nennenswerte Beteiligung an mindestens einem Unternehmen hält. Hintergrund des Vorgehens ist die empirisch gestützte Annahme, dass ein Teil des Vermögens von Hochvermögenden in der Regel in Form von Beteiligungen an Unternehmen vorliegt.⁴² Auf Basis dieser Datengrundlage entsteht so ein präziseres Abbild der Vermögensverteilung von Privathaushalten in Deutschland als zuvor. Da die Hochvermögenden-Stichprobe bisher nur einmal zu ihrer Vermögenssituation befragt worden ist, ist eine Betrachtung der Verteilung von Vermögen im Zeitverlauf auf der Basis dieser verbesserten Datengrundlage jedoch nicht möglich.

Insgesamt deuten die im 6. Armuts- und Reichtumsberichte berichteten Ergebnisse zur Verteilung der Vermögen darauf hin, dass mit den bisherigen Befragungsdaten die Ungleichheit von Vermögen tendenziell unterschätzt worden ist. Diese Schlussfolgerung ergibt sich aus dem Vergleich einschlägiger Verteilungsmaßzahlen für die Vermögen der SOEP-Befragten, wenn zusätzlich die Hochvermögenden bei der Analyse berücksichtigt werden.⁴³ Durch die integrierte Betrachtung steigen so der berechnete Median des individuellen Nettovermögens von 22.000€ auf 22.800€, das arithmetische Mittel von 107.649€ auf 126.694€ und der Gini-Koeffizient von 0,783 auf 0,809.⁴⁴ Auch im Hinblick auf

die Anteile am Gesamtvermögen ergibt sich bei der integrierten Betrachtung laut dem Regierungsbericht ein leicht verändertes Bild: wird der Anteil des obersten Dezils der Vermögensverteilung am Gesamtvermögen auf Basis des SOEP ohne Berücksichtigung der Hochvermögenden auf 59 Prozent geschätzt, so liegt er bei Hinzunahme der Hochvermögenden bei 64 Prozent. Deutlich höher fallen auch die Anteile am Gesamtvermögen aus, wenn die Anteilswerte für noch vermögendere Personengruppen in der Vermögensverteilung berechnet werden. So wird der Anteil der vermögendsten 5 Prozent der Bevölkerung auf 51 Prozent (im Vergleich zu 44 Prozent) und der Anteil des vermögendsten Prozents auf 29 Prozent (im Vergleich zu 22 Prozent) geschätzt, wenn die Hochvermögenden zusätzlich in die Analyse miteinbezogen werden.⁴⁵

Ein kurzer Blick auf die Entwicklung des Gini-Koeffizienten im Zeitverlauf – ohne Berücksichtigung der Hochvermögenden – legt nahe, dass die Vermögensungleichheit auf konstant hohem Niveau verharrt. So zeigt die Untersuchung von Schroeder und Kolleg*innen auf Basis des SOEP, dass sich der Koeffizient zwischen 2002 und 2017 kaum verändert hat und im gesamten Beobachtungszeitraum knapp unter 0,8 liegt.⁴⁶ Individuelle Vermögen sind damit in erheblichem Maße ungleicher verteilt als die verfügbaren Einkommen.

42 Lebenslagen in Deutschland: Der 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 87.

43 ebd., insbesondere S. 89ff. Die dort berichteten Ergebnisse beruhen auf den Berechnungen von Schröder et al. (2020): Verbesserung der Forschungsdateninfrastruktur im Bereich Hochvermögender mit dem Sozio-Oekonomischen Panel (SOEP). SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 1084.

44 Das Nettovermögen ergibt sich aus der Differenz der im SOEP abgefragten Komponenten des Bruttovermögens und der bestehenden Verbindlichkeiten. Für eine detaillierte Übersicht vgl. Schröder et al. (2020), S. 15f. Die Interpretation des Gini-Koeffizienten für das Vermögen folgt der gleichen Logik des Gini-Koeffizienten für das Einkommen: er kann einen Wert zwischen 0 und 1 einnehmen, wobei gilt: je höher er ausfällt, desto ungleicher sind die Vermögen verteilt. Bei einem Wert von 0 verfügen alle Personen über dieselbe Vermögenshöhe, bei einem Wert von 1 besitzt eine einzige Person das gesamte Vermögen in einer Gesellschaft.

45 Lebenslagen in Deutschland: Der 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 91.

46 vgl. Schröder et al. (2021), S. 47. Die Autorinnen berichten die folgenden Werte für den Gini-Koeffizienten: 0,775 im Jahr 2002, 0,797 im Jahr 2007, 0,774 im Jahr 2012 und 0,783 im Jahr 2017 (hier zur besseren Vergleichbarkeit im Zeitverlauf ohne Berücksichtigung der neu gezogenen Hochvermögenden-Stichprobe).

Eine große Anzahl von Menschen verfügt jedoch nicht nur über kein Vermögen, sondern ist von Überschuldung betroffen, die mit erheblichen Benachteiligungen in der gesellschaftlichen Teilhabe verbunden ist. Überschuldung ist dabei definiert als ein Zustand derart ausgeprägter Verschuldung, dass die betroffenen Menschen aus eigener Kraft in der Regel keine Möglichkeit mehr haben, ihre Situation zu überwinden. Tabelle 13 zeigt die Anzahl der überschuldeten Personen über 18 Jahre und die Anzahl überschuldeter Haushalte in Millionen. Als Maßstab für die Betroffenheit von Überschuldung in der Bevölkerung wird zusätzlich der Anteil überschuldeter Personen an der Gesamtbevölkerung im Alter von über 18 Jahren berichtet.

Sowohl die Zahl der überschuldeten Personen als auch die Überschuldungsquote von Personen über 18 Jahren hat das zweite Jahr in Folge leicht abgenommen. Waren im Jahr 2019 noch 6,92 Millionen Personen in Deutsch-

land von Überschuldung betroffen, so hat sich diese Zahl laut dem SchuldnerAtlas für das Jahr 2020 um circa 70.000 Personen auf 6,85 Millionen reduziert. Die Überschuldungsquote ist um etwa 0,1 Prozentpunkte gesunken und liegt nun bei 9,87 Prozent. Auch die Anzahl überschuldeter Haushalte war im letzten Jahr leicht rückläufig und liegt nun bei 3,42 Millionen. Wenngleich der aktuelle Rückgang der Überschuldung insgesamt hoffnungsvoll stimmt, sollte diese kurzfristige Entwicklung nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass Überschuldung von Privatpersonen und -haushalten im vergangenen Jahrzehnt in der Tendenz deutlich zugenommen hat. In Zahlen ausgedrückt bedeutet dies, dass es heute im Vergleich zu 2011 etwa 440.000 mehr überschuldete Personen bzw. 210.000 mehr überschuldete Haushalte gibt. Die zunehmende Überschuldung in der Gesellschaft zeigt sich auch in der Überschuldungsquote, die aktuell um circa 0,5 Prozentpunkte höher liegt als noch zu Beginn des Beobachtungszeitraums.

Tabelle 13: Überschuldung in Deutschland, 2011-2020

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Überschuldete Personen (in Mio.)	6,41	6,59	6,58	6,67	6,72	6,85	6,91	6,93	6,92	6,85
Überschuldungsquote (in Prozent)	9,38	9,65	9,81	9,9	9,92	10,06	10,04	10,04	10	9,87
Überschuldete Haushalte (in Mio.)	3,21	3,31	3,3	3,34	3,33	3,4	3,45	3,46	3,46	3,42

© Der Paritätische 2021, eigene Darstellung, Quelle: Creditreform, Boniversum & microm: SchuldnerAtlas Deutschland 2020.

Anmerkung: Stichtag ist jeweils der 01.10.

2.5 Städte und Siedlungen inklusiv, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten (SDG 11)

Monetäre Ungleichheit ist kein abstraktes Problem, das sich ausschließlich in Kennzahlen wie der Armutsquote, dem Quintilverhältnis der verfügbaren Einkommen oder dem Gini-Koeffizienten für Vermögen zeigt, sondern hat für Menschen mit geringen oder gar keinen finanziellen Ressourcen sehr reale Konsequenzen.

Eine der zentralen Dimensionen, in der sich die finanzielle Ressourcenknappheit unmittelbar niederschlägt, sind die persönlichen Wohnverhältnisse. Die Bundesregierung hat sich in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie diesbezüglich zum Ziel gesetzt, „[b]ezahlbaren Wohnraum für alle“⁴⁷ zu schaffen, um dadurch einen Beitrag zur inklusiven, widerstandsfähigen und nachhaltigen Gestaltung von Städten und Siedlungen zu leisten. Diese Zielvorstellung ist uneingeschränkt zu begrüßen. Als einen der Schlüsselindikatoren im Bereich des elften SDG wählt die Bundesregierung daher folgerichtig die Überbelastungsquote durch Wohnkosten. Als konkrete Zielvorgabe bis 2030 formuliert die Nachhaltigkeitsstrategie, den Anteil der überlasteten Personen an der Bevölkerung auf 13 Prozent zu senken.⁴⁸ Im Vergleich dazu wird hier eine differenziertere Betrachtung vorgenommen, indem zusätzlich Unterschiede in der Überbelastungsquote für einkommensarme und nicht-einkommensarme Personen dargestellt werden. Referenz für Armutsbetroffenheit ist wie in Kapitel 2.3 ausführlich methodisch diskutiert ein Einkommen unterhalb der Armutsschwelle, die bei 60 Prozent des medianen Äquivalenzeinkommens liegt.

Als überbelastet von Wohnkosten gilt laut Definition von Eurostat jede Person, die in einem Haushalt lebt, bei dem die Wohnkosten mehr als 40 Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens betragen. Die entsprechenden Werte sind in Tabelle 14 abgetragen.

Ihren Höchststand erreicht die Überbelastungsquote im dargestellten Zeitfenster im Jahr 2012 mit einem Wert von 16,6 Prozent. Seitdem ist die Quote stetig gesunken und liegt im Jahr 2019 bei einem Anteilswert von 13,9 Prozent, welcher schon recht nah am selbst gesteckten Ziel der Bundesregierung von 13 Prozent liegt. Ein kurzer Blick auf die Unterschiede zwischen den von Armut und nicht von Armut betroffenen Personen genügt jedoch, um den dringenden Handlungsbedarf für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum für Haushalte mit niedrigen Einkommen zu erkennen. Für die von Armut betroffene Bevölkerung hat sich der Anteil der durch Wohnkosten überbelasteten Personen mit 48,3 Prozent (2019) zwar im Vergleich zum Höchstwert von 54,4 Prozent im Jahr 2014 inzwischen etwas reduziert, dennoch hat immer noch nahezu jede zweite von Einkommensarmut betroffene Person zu hohe Wohnkosten und gilt in dieser Hinsicht als überbelastet. In der Vergleichsgruppe betrifft dies 2019 lediglich 8 Prozent bzw. etwas mehr als jede zwölfte Person. Vor dem Hintergrund der Konstruktion des Indikators sollte zudem bedacht werden, dass bei Personen, deren Einkommensposition sich in den oberen Abschnitten der Einkommensverteilung befindet, eine Überbelastung

Tabelle 14: Überbelastungsquote durch Wohnkosten nach Armutsbetroffenheit im Zeitverlauf, in Prozent

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Unter 60 % des medianen Äquivalenzeinkommens	42,2	46,3	51,7	49,2	54,4	51,9	50,3	48,5	49,5	48,3
Mindestens 60 % des medianen Äquivalenzeinkommens	9,4	10,5	9,9	10,1	8,3	8,4	9,1	7,9	7,5	8
insgesamt	14,5	16,1	16,6	16,4	15,9	15,6	15,8	14,5	14,2	13,9

© Der Paritätische 2021, eigene Darstellung, Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), Eurostat. Ergebnisse beruhen auf Leben in Europa (EU-SILC). Die Quote der Überbelastung durch Wohnkosten entspricht dem in privaten Haushalten lebenden prozentualen Anteil der Personen, die in Haushalten leben, bei dem die Wohnkosten insgesamt (abzüglich Wohnungsbeihilfen) sich auf mehr als 40 % des verfügbaren Haushaltseinkommens (abzüglich Wohnungsbeihilfen) belaufen. Das Einkommensreferenzjahr in EU-SILC ist das Vorjahr der Erhebung.

47 Die Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, S. 56.

48 vgl. ebd.

durch Wohnkosten rechnerisch zwar vorliegen kann, jedoch nicht zwangsläufig ein Hindernis für die Realisierung eines hohen Lebensstandards und schon gar nicht für das Erreichen des soziokulturellen Existenzminimums darstellen muss.

Die Überbelastungsquote gibt Aufschluss darüber, wie hoch der Anteil der Personen ist, die einen (zu) hohen Anteil ihres Einkommens für die Befriedigung eines elementaren Grundbedürfnisses aufbringen müssen, eignet sich jedoch wenig, um Aussagen über die Qualität der Wohnverhältnisse treffen zu können. Um umfassender bewerten zu können, inwiefern Städte und Siedlungen inklusiv gestaltet sind und zwar in der Hinsicht, dass alle Personen unabhängig von ihrer Einkommenshöhe in angemessenen Wohnverhältnissen leben können, müssen daher zusätzliche Indikatoren einbezogen werden, die Aufschluss über die Qualität der Wohnverhältnisse geben. Zentraler Bedeutung kommt in dieser Hinsicht der Wohnfläche bzw. der Zahl der verfügbaren Zimmer in Abhängigkeit der im Haushalt lebenden Personen zu. Ein verfügbarer und geeigneter Indikator für die Bewertung der Qualität der Wohnverhältnisse ist damit die Überbelegungsquote, die in Tabelle 15 differenziert nach Armutsbetroffenheit dargestellt wird.

Wie schon bei der Überbelastung durch Wohnkosten zeigt sich auch bei der Überbelegung ein deutlicher und im Zeitverlauf konstanter Unterschied zwischen den Anteilswerten der einkommensarmen und nicht-einkommensarmen Bevölkerung. Zwar fällt die Differenz zwischen den beiden Gruppen hier weniger deutlich aus als noch bei der Überbelastungsquote, dennoch leben von Armut betroffene Personen überproportional häufig in zu beengten Wohnverhältnissen. In 2019, dem Jahr für das die aktuellsten Daten verfügbar sind, lebt so fast jede fünfte von Einkommensarmut betroffene Person (17,9 Prozent), aber nur etwas mehr als jede Zwanzigste nicht von Einkommensarmut betroffene Person (5,4 Prozent) in einer überbelegten Wohnung. Einkommensarme Menschen leben somit drei Mal so häufig in einer überbelegten Wohnung als Personen über der Armutsschwelle. Ein Blick auf die Entwicklung im Zeitverlauf zeigt, dass beide Gruppen auf relativ konstantem Niveau verharren, wenngleich Überbelegung in den Jahren 2012 bis 2015 unter der von Armut betroffenen Personen etwas geringer ausfällt als zuvor und in den darauffolgenden Jahren. Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum daher eine der zentralen Herausforderungen bleibt, der sich die Bundesregierung stellen muss, möchte sie ihrer Verpflichtung zur inklusiven Gestaltung von Städten und Siedlungen in Zukunft gerecht werden.

Tabelle 15: Überbelegungsquote nach Armutsbetroffenheit im Zeitverlauf, in Prozent

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Unter 60 % des medianen Äquivalenzeinkommens	17,0	18,7	14,9	14,4	14,7	15,8	17,8	16,3	16,8	17,9
Mindestens 60 % des medianen Äquivalenzeinkommens	4,5	3,9	4,2	4,4	4,3	4,5	4,5	4,8	4,9	5,4
insgesamt	7,1	6,7	6,6	6,7	6,6	7,0	7,2	7,2	7,4	7,8

© Der Paritätische 2021, eigene Darstellung, Quelle: Eurostat.

Anmerkungen: Ergebnisse beruhen auf Leben in Europa (EU-SILC). Prozentsatz der Bevölkerung, die in einem überbelegten Haushalt lebt (Ohne Einpersonenhaushalte). Als überbelegter Haushalt wird gewertet, wenn dem Haushalt nicht eine entsprechende Mindestzahl von Räumen zur Verfügung steht, die sich wie folgt bemisst: ein Raum pro Haushalt; ein Raum pro Paar, das in dem Haushalt lebt; ein Raum pro Person ab 18 Jahre; ein Raum für zwei Personen desselben Geschlechts im Alter zwischen 12 und 17 Jahren; ein Raum pro Person zwischen 12 und 17 Jahren, die nicht der vorhergehenden Kategorie zuzuordnen ist; ein Raum für zwei Kinder unter 12 Jahren. Das Einkommensreferenzjahr ist das Vorjahr der Erhebung.

Das Recht auf Wohnen ist nach dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) ein Menschenrecht. Die Versorgung mit Wohnraum allein genügt jedoch nicht, um die Grundbedürfnisse des Menschen zu befriedigen. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Kontext der Zugang zu Energie. Eine zentrale Form von Energie ist elektrische Energie (umgangssprachlich: Strom). Nicht nur wird elektrische Energie für die Beleuchtung und den Betrieb von zahlreichen Haushaltsgeräten benötigt, sondern auch für die Aufbereitung von Warmwasser und das Heizen der Wohnung verwendet. Darüber hinaus ist auch für die Gewährleistung eines Mindestmaßes an soziokultureller Teilhabe die Versorgung des eigenen Haushalts mit elektrischer Energie unabdingbar. Sie wird für die Nutzung von Fernsehgeräten und Mobiltelefonen benötigt und ist Grundvoraussetzung für Zugang zum Internet und den Betrieb der dafür notwendigen Hardware. Das unfreiwillige Fehlen eines Zugangs zu elektrischer Energie bedeutet für die Betroffenen gesellschaftliche Ausgrenzung und ist Ausdruck materieller Unterversorgung. Mit dem siebten Ziel der UN Agenda 2030 verpflichtet sich die Bundesregierung dazu, den Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle zu sichern. In der DNS wird in diesem Bereich jedoch kein Schlüsselindikator von der Bundesregierung definiert, anhand dessen eine Bewertung im Hinblick auf den individuellen Zugang zu Energie möglich wäre.⁴⁹

Von der Bundesnetzagentur erhobene Daten zu durchgeführten Stromsperrungen durch den Netzbetreiber liegen seit 2011 vor. Für den Zeitraum bis 2019 finden sich diese in Tabelle 16. Zum zweiten Mal in Folge ist die Anzahl der tatsächlich durchgeführten Stromsperrungen im Vorjahresvergleich gesunken und fällt im Jahr 2019 so niedrig aus wie nie zuvor. Dennoch verzeichnen die Bundesnetzagentur und das Bundeskartellamt noch immer 289.012 durchgeführte Stromsperrungen in Privathaushalten. Das entspricht in etwa einem Anteil von 0,7 Prozent an allen Privathaushalten in Deutschland.⁵⁰ Im Hinblick auf Energiearmut markieren diese Zahlen jedoch nur die Spitze des Eisbergs. Bedeutend mehr Haushalte haben finanzielle Schwierigkeiten, die Kosten für ihren Stromverbrauch decken zu können, wenngleich sie die Sperrung des Stromanschlusses durch den Netzbetreiber (noch) vermeiden können. Laut dem Monitoringbericht lag die Zahl der Sperrandrohungen von Lieferanten gegenüber Haushaltskund*innen im Jahr 2019 bei circa 4,8 Millionen (2018: ca. 4,9 Mio.) und somit um mehr als das 15-fache höher.⁵¹

Repräsentative Daten zu den soziodemographischen Merkmalen und der ökonomischen Situation aller von Stromsperrungen und Sperrandrohungen betroffenen Haushalte liegen derzeit nicht vor. Die Untersuchung von Heindl & Liessem (2017) auf Basis der Daten aus der Allgemeinen Sozialberatung des Caritasverbandes legt jedoch nahe, dass Beziehende von Leistungen der Grundsicherung überproportional häufig von Sperrandrohungen oder -umsetzungen betroffen sind.⁵²

Tabelle 16: Tatsächlich durchgeführte Stromsperrungen, 2011-2019

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
312.059	321.539	344.798	351.802	331.272	330.254	343.865	296.370	289.012

© Der Paritätische 2021, eigene Darstellung, Quellen: Deutscher Bundestag: Drucksache 19/7966; Bundesnetzagentur & Bundeskartellamt: Monitoringbericht 2020.

Anmerkung: Anzahl der betroffenen Haushalte.

49 vgl. Die Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, S. 25.

50 Laut Angaben des Statistischen Bundesamts gab es in Deutschland im Jahr 2019 41,506 Millionen Privathaushalte.

51 vgl. Bundesnetzagentur & Bundeskartellamt (2021): Monitoringbericht 2020, S. 25.

52 Heindl & Liessem (2017): Ursachen von Stromsperrungen in Privathaushalten: Empirische Ergebnisse aus der Allgemeinen Sozialberatung. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Discussion Paper 17-061.

2.6 Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern (SDG 3)

Soziale Unterschiede zeigen sich auch im Bereich der persönlichen Gesundheit und im subjektiven Wohlbefinden. Sie sind das Ergebnis einer Vielzahl materieller und kultureller Wirkmechanismen. Mit dem dritten SDG hat sich die Bundesregierung dazu verpflichtet, ein gesundes Leben für alle Menschen zu gewährleisten. Im Fokus der Nachhaltigkeitsstrategie steht in diesem Zusammenhang die Förderung eines längeren und gesunden Lebens. Zum Monitoring nutzt die Bundesregierung selbst drei Indikatoren, die differenziert für spezifische Personengruppen ausgewiesen werden: die Sterblichkeit vor Vollendung des 70. Lebensjahres (differenziert nach Geschlecht), sowie die Raucher- und Adipositasquote (jeweils getrennt ausgewiesen für Jugendliche und Erwachsene).⁵³

Die beiden letztgenannten Indikatoren bleiben an dieser Stelle außer Betracht. Zwar sind diese im Hinblick auf das Gesundheitsverhalten der Bevölkerung mit einem gewissen Informationsgehalt verbunden, von einem direkten Wirkmechanismus der Raucher- und Adipositasquote auf den im Fokus des Gutachtens stehenden sozialen Zusammenhang ist jedoch nicht auszugehen. Sind frühzeitige Sterblichkeit oder die Lebenserwartung hingegen sozial strukturiert und ist diese Tatsache in der Bevölkerung bekannt, wirkt sich dies negativ auf den sozialen Zusammenhang aus, da mit der Lebensdauer die fundamentalste Dimension von Ungleichheit betroffen ist.

Tabelle 17 zeigt als Einstieg in die Thematik daher die Entwicklung der Sterblichkeit vor Vollendung des 70. Lebensjahres seit 2011. Der Indikator, den auch die Bundesregierung in dieser Form zur Evaluation nutzt, beschreibt die Anzahl der Todesfälle der unter 70-Jährigen bezogen auf 100.000 Einwohner*innen der alten Europastandardbevölkerung unter 70 Jahren.⁵⁴ Das Ziel der Bundesregierung liegt für Männer bei 190 Todesfällen pro 100.000 Einwohner*innen im Jahr 2030, für Frauen bei 100.

Insgesamt hat sich die Sterblichkeit vor Beginn des achten Lebensjahrzehnts im Berichtszeitraum positiv entwickelt und ist sowohl für Frauen als auch für Männer gesunken. Lag der Wert im Jahr 2011 noch bei 157 Todesfällen pro 100.000 Einwohner*innen bzw. 299 Todesfällen pro 100.000 Einwohnern, so liegen die entsprechenden Werte im Jahr 2019 nur noch bei 146 bzw. 271. Die Werte weisen dennoch eine erhebliche Distanz zu den selbst gesteckten Zielen der Bundesregierung für das Jahr 2030 (100 bzw. 190 Todesfälle) auf.

Auf Basis dieses Indikators kann die Bundesregierung jedoch keine Rückschlüsse über soziale Unterschiede in der (vorzeitigen) Sterblichkeit ziehen, da in der den Berechnungen zugrundeliegenden Todesursachenstatistik keine Daten zur sozio-ökonomischen Lage der Verstorbenen erhoben werden, wie z.B. der ausgeübte Beruf oder das (zuletzt erzielte) Einkommen. Darüber hinaus wird hier lediglich die Lebenslänge als Indikator für die Ermöglichung eines gesunden Lebens genutzt, nicht jedoch die gesundheitsbezogene Lebensqualität in die Bewertung einbezogen.

Tabelle 17: Todesfälle vor Vollendung des 70. Lebensjahres									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Frauen	157	153	156	149	153	152	149	151	146
Männer	299	292	292	281	288	284	276	279	271

© Der Paritätische 2021, eigene Darstellung, Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis).
 Anmerkungen: Anzahl der Todesfälle unter 70 Jahren bezogen auf 100.000 Einwohner*innen der alten Europastandardbevölkerung unter 70 Jahren, unter 1-Jährige werden nicht berücksichtigt.

⁵⁴ Die Säuglingssterblichkeit wird hier herausgerechnet, weswegen unter 1-Jährige nicht berücksichtigt werden. Bei Standardbevölkerungen handelt es sich um Modellbevölkerungen, deren Verwendung in diesem Kontext intertemporale Vergleiche ermöglicht, da sie die Bevölkerung im Hinblick auf ihre sich über die Zeit ändernde Altersverteilung standardisieren.

Um einen umfassenderen Eindruck über diese Aspekte zu erhalten, muss daher auf Daten zurückgegriffen werden, die mit Bevölkerungsumfragen erhoben werden. Der Nachteil dieser Vorgehensweise ist, dass entsprechende Auswertungen nur in unregelmäßigen bzw. mehrjährigen Abständen zur Verfügung stehen, sodass eine Bewertung der Entwicklung im Zeitverlauf nur bedingt möglich ist.

Im Hinblick auf die Lebenserwartung sei auf eine Studie des Robert-Koch-Instituts verwiesen, die auf Daten des Sozio-Oekonomischen Panels (SOEP) in Kombination mit den amtlichen Periodensterbetafeln beruhen.⁵⁵ Laut den Berechnungen dieser Studie zeigen sich tatsächlich große Unterschiede in der Lebenserwartung zwischen verschiedenen Einkommensgruppen, sowohl in Bezug auf die mittlere Lebenserwartung bei Geburt als auch die fernere Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren. So haben von Einkommensarmut betroffene Frauen eine um durchschnittlich 4,4 Jahre geringere mittlere Lebenserwartung im Vergleich zu Frauen der höchsten Einkommensgruppe (> 150% des Medians), bei Männern liegt die Differenz zwischen den beiden Gruppen sogar bei 8,6 Jahren.⁵⁶ Können einkommensarme Frauen im Alter von 65 Jahren noch mit einer durchschnittlichen Lebenserwartung von 15,2 und einkommensarme Männer mit einer durchschnittlichen zusätzlichen Lebensdauer von 9,8 Jahren rechnen, so liegen diese Werte für Frauen und Männer aus der höchsten Einkommensgruppe bei 18,9 bzw. 16,4 Jahren. Dies entspricht einer Differenz von 3,7 bzw. 6,6 Lebensjahren. Die zusätzlich durchgeführten Trendanalysen der Forscher*innen legen zudem den Schluss nahe, dass im Beobachtungszeitraum von 1992 bis 2016 zwar in allen Einkommensgruppen eine steigende mittlere und fernere Lebenserwartung festzustellen ist, der Zugewinn an zusätzlichen Lebensjahren jedoch mit der Position in der Einkommensverteilung steigt, die Spreizung der Lebenserwartung also zunimmt.⁵⁷

Gesundheitliche Ungleichheit lässt sich jedoch nicht nur mit der durchschnittlichen Lebenserwartung verschiedener sozialer Gruppen beschreiben, sie wirkt sich auch darauf aus, wie viele Lebensjahre bei guter oder sehr guter Gesundheit verbracht werden können. Empirischen Studien zufolge ist die Differenz zwischen den Einkommensgruppen hier noch größer und lag bei Männern bei 14 Jahren und bei Frauen bei 10 Jahren⁵⁸. Gesundheitliche Ungleichheit zeigt sich auch in ihrer subjektiven Einschätzung des eigenen Gesundheitszustandes. Auch in dieser Hinsicht bedient sich das Jahresgutachten der Ergebnisse von Analysen, die auf Basis des SOEP durchgeführt wurden und im aktuellen Datenreport ausgewiesen werden.⁵⁹ Dort wird die Selbsteinschätzung des Gesundheitszustandes für Männer und Frauen berichtet und die Anteilswerte der Personen nach verschiedenen Einkommensgruppen dargestellt, die ihre eigene Gesundheit als weniger gut oder schlecht bewerten. Deutlich treten auch hier Unterschiede zwischen der von Einkommensarmut betroffenen Gruppe und Personen mit einem mittleren oder hohen Einkommen zutage. In allen betrachteten Altersgruppen sinkt mit der Höhe des Einkommens so der Anteil der Personen, die ihren eigenen Gesundheitszustand tendenziell als negativ bewerten.⁶⁰ Die größten Unterschiede zwischen den Einkommensgruppen finden sich sowohl für Frauen als auch für Männer in der Altersgruppe der 45 bis 64-Jährigen. Berichten 40,5 Prozent der von Einkommensarmut betroffenen Frauen in dieser Altersgruppe und 43,3 Prozent der von Einkommensarmut betroffenen Männer im entsprechenden Alter einen eher schlechten Gesundheitszustand, so trifft dies bei den Frauen nur auf 20,7 Prozent der mittleren und 14,6 Prozent der höheren, sowie bei den Männern nur auf 18,6 bzw. 13,7 Prozent zu.

In der COVID-19-Pandemie wurde sehr deutlich sichtbar, dass prekär beschäftigte und sozioökonomisch benach-

55 vgl. Lampert et al. (2019): Soziale Unterschiede in der Mortalität und Lebenserwartung in Deutschland. *Journal of Health Monitoring* 4 (1), S. 8.

56 Als armutsbetroffen gilt eine Person mit einem Nettoäquivalenzeinkommen, das unterhalb der Schwelle von 60 % des medianen Nettoäquivalenzeinkommens liegt. Die höchste Einkommensgruppe umfasst alle Personen mit einem Nettoäquivalenzeinkommen von mindestens 150% des medianen Nettoäquivalenzeinkommens. Für weitere Informationen zum Konzept relativer Einkommensarmut und der Bedarfsgewichtung von Haushaltseinkommen vgl. Kapitel 2.1.

57 Die Forscher*innen geben jedoch in der Diskussion ihrer Ergebnisse zu Bedenken, dass sich die Ergebnisse der Trendanalysen – vermutlich aufgrund geringer Fallzahlen – statistisch nicht absichern lassen. Auf die Darstellung

der exakten Werte wird daher an dieser Stelle verzichtet. Die fehlende statistische Absicherung gilt nicht für die zuvor berichteten Werte der gepoolten Stichprobe für den Zeitraum von 1992 bis 2016.

58 vgl. Lampert et al (2007), Lampert / Kroll (2014)

59 vgl. Lampert et al. (2021): Gesundheitliche Ungleichheit. Kapitel 9.2 in Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) & Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) (Hrsg.): Datenreport 2021: Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, S.334ff.

60 Dargestellt werden die Anteilswerte für Personen mit einem niedrigen (<60% des Medianeinkommens), mittleren (60 bis < 150 % des Medianeinkommens) und hohen (≥ 150 % des Medianeinkommens) Einkommens.

teiligte Menschen ein deutlich höheres Risiko hatten, an COVID-19 zu erkranken, deutlich erhöht ist zudem ihr Risiko, einen schweren Verlauf erleiden zu müssen. Dragano benennt dafür vor allem zwei Ursachen: „Erstens leben Menschen mit geringem Einkommen überdurchschnittlich häufig in beengten Wohnverhältnissen, sind auf den öffentlichen Nahverkehr angewiesen oder können sich Material zum persönlichen Schutz nicht leisten. Zweitens üben gerade prekär Beschäftigte Tätigkeiten mit direktem Personenkontakt aus und können sich entsprechend nicht in den Schutz des Homeoffice zurückziehen. Neben den aus solchen Prozessen resultierenden höheren Expositionsrisiken, das heißt der Wahrscheinlichkeit, auf eine infizierte Person zu treffen, spielt auch die Wahrscheinlichkeit eine Rolle, sich bei einem Erregerkontakt tatsächlich zu infizieren (Suszeptibilität). Ein schlechteres Immunsystem aufgrund von Vorerkrankungen oder chronischen Stressbelastungen ist hier von Nachteil und es ist bekannt, dass Stress und chronische Krankheiten sozial ungleich verteilt sind.“ Die daraus resultierenden Gesundheitsrisiken sind signifikant erhöht: „Beispielsweise haben in Deutschland Menschen in Langzeitarbeitslosigkeit nahezu doppelt so häufig wie Erwerbstätige eine COVID-19-Krankenhaushausdiagnose. Auch die Sterblichkeit ist erhöht, wie Untersuchungen sowohl zur regionalen Verteilung von Todesfällen in benachteiligten Gebieten als auch Studien zu individuellen Sterberisiken nachweisen konnten.“

3. Kohäsionsbezogene Gesetzgebung im Berichtsjahr 2020 – eine Auswahl

Die Gesetzgebung im Berichtsjahr 2020 wurde durch die Versuche der Bewältigung der COVID-19-Pandemie bestimmt. Der Gesetzgeber stand dabei vor der Herausforderung, in einer präzedenzlosen Situation und unter Bedingungen großer Unsicherheit über den weiteren Verlauf der Pandemie in kürzester Zeit weitreichende Entscheidungen zu treffen oder die Bedingungen dafür zu schaffen, dass solche Vereinbarungen getroffen werden können. Nur zwei Beispiele: In gerade einmal einer Stunde und 19 Minuten beschloss der Bundestag am Freitag, dem 13. März 2020, einstimmig Erleichterungen beim Kurzarbeitergeld und schuf so die Grundlage dafür, dass angestellte Beschäftigte, die ihrer Beschäftigung ganz oder teilweise nicht mehr nachkommen konnten, mit dem Kurzarbeitergeld eine zumindest auf Zeit lebenslagensichernde Leistung erhielten. Ebenfalls in Rekordzeit beschlossen Regierung, Bundestag und Bundesrat innerhalb weniger Tage ein über 750 Milliarden Euro umfassendes Maßnahmenpaket. Angesichts dieser Summen und der wiederholten Bekundungen, unbürokratisch dort Hilfen leisten zu wollen, wo Hilfe am dringendsten notwendig war, erstaunt, welche Gruppe nahezu vollständig von zusätzlichen Hilfen ausgeschlossen wurde: Die Menschen, die bereits vor Beginn der Pandemie auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen waren. Sie waren in gleich mehrfacher Hinsicht besonders belastet, da ein großer Teil sowohl der öffentlichen als auch der privaten Hilfeinfrastruktur nicht oder nur eingeschränkt verfügbar war. So entfiel beispielsweise während der Schließung von Schulen und Kitas das kostenlose Schulmittagesen für Kinder und Jugendliche aus einkommensarmen Familien. „Hamsterkäufe und die verstärkte Nachfrage nach Grundnahrungsmitteln verteuerten die Preise. Beim Anlegen von Vorräten behinderte dies besonders die Haushalte, die nicht über genügend Geld verfügten. Der Bedarf an Hygieneartikeln nahm zu, ohne dass es in den ersten Monaten der Pandemie irgendeine Form der zusätzlichen Unterstützung gegeben hätte. Auch private Hilfen mussten reduziert werden, etwa die durch das ehrenamtliche Engagement getragenen Nahrungsmittelhilfen der Tafeln, deren Ausgabestellen vor der Pandemie 500 kg Lebensmittel verteilten – pro Minute. Etwa 1,65 Millionen Nutzer*innen profitieren davon. Zu Beginn der Pandemie war etwa die Hälfte der Ausgabestellen geschlossen, weil viele der häufig älteren

Ehrenamtlichen selbst zu den Risikogruppen zählten oder die Räumlichkeiten keine unbedenkliche Ausgabe ermöglichten. Trotz dieser zusätzlichen Belastungen wurden keine zusätzlichen Hilfen für alle schon zuvor grundsicherungsberechtigten Menschen beschlossen. Beschlossen wurden andere, wichtige und sinnvolle Verbesserungen in der Grundsicherung, die Härten und Hürden für den Leistungsbezug für Menschen beseitigten, die neu in die Grundsicherung kamen: Die Jobcenter haben Antragsverfahren vereinfacht und entformalisiert. Anträge auf Grundsicherung konnten auch telefonisch oder per Mail gestellt werden. Meldepflichten wurden aufgehoben, vorübergehend wurden keine Sanktionen mehr ausgesprochen, Vermögen blieb unberücksichtigt, soweit es nicht „erheblich“ war. Aufwendungen für Unterkunft und Heizung wurden ebenfalls grundsätzlich anerkannt, die Einkommensprüfung erleichtert. Diese genannten Verbesserungen waren richtig und wichtig, gingen aber an den Bedarfen der schon zuvor Grundsicherungsberechtigten vorbei. Sie hätten zusätzliche Hilfen benötigt, und die sinnvollen Erleichterungen waren überfällig und sollten fortgeschrieben werden.

Die Gesetzgebung bietet deshalb auch im Berichtsjahr 2020 viele Beispiele dafür, dass das im Titel der Koalitionsvereinbarung der amtierenden Regierungskoalition enthaltene Ziel, für einen „neuen Zusammenhalt“ einzutreten, an Millionen von Menschen vorbeiging. Nachfolgend sollen deshalb ausgewählte, für die soziale Kohäsion relevanten Gesetze aus der zurückliegenden Legislaturperiode mit ihren wesentlichen Inhalten resümiert werden, um den Beitrag der Gesetzgebung zur Vertiefung der sozialen Kohäsion darstellen zu können. Viele dieser Gesetze wurden im Gesetzgebungsprozess oder daran anschließend ausführlich durch den Paritätischen dokumentiert. Solche Stellungnahmen und Bewertungen sind jeweils verlinkt und ermöglichen den interessierten Lesenden zusätzliche Einblicke.

Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld

Der Bundestag hat mit Beginn der Corona-Pandemie eine deutliche Ausweitung der Möglichkeiten zum Bezug von Kurzarbeitergeld ermöglicht. Er hat die Bundesregierung ermächtigt, bis zum 31. Dezember 2021 durch eine Rechtsverordnung zu regeln, dass

- der Anteil, der in einem Betrieb Beschäftigten, die vom Entgeltausfall betroffen sein müssen, von zuvor einem Drittel auf ein Zehntel herabgesetzt werden kann, so dass mehr Betriebe Kurzarbeit einführen können,
- auf die Einführung von Minusstunden, um Kurzarbeit vorrangig zu vermeiden, ganz oder teilweise verzichtet werden kann und
- die vom Arbeitgeber zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge für Beschäftigte in Kurzarbeit ganz oder teilweise erstattet werden können.

Die Bundesregierung hat diese Möglichkeit direkt genutzt und mit der „Verordnung über Erleichterungen der Kurzarbeit“ umgesetzt.

Der Paritätische hat die schnelle Reaktion des Gesetzgebers ausdrücklich begrüßt. Seine Hinweise dazu und der Gesetzestext sind im Internet abrufbar (Stand: 05.08.2021):

<https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/kurzfristige-erleichterungen-beim-kurzarbeitergeld-coronavirus/>

Sozialschutz-Paket I

Mit dem Sozialschutz-Paket I, das am 27. März 2020 beschlossen wurde, wurden weitreichende Regelungen getroffen, um betroffenen Menschen einen leichteren Zugang zu sozialen Unterstützungsleistungen zu ermöglichen. So wurde vorübergehend auf die Vermögensprüfung bei Mindestsicherungsleistungen verzichtet. Die Kosten der Unterkunft und Heizung wurden befristet als grundsätzlich angemessen eingestuft. Hinzuverdienstregeln im Rentenrecht wurden vorübergehend angehoben. Zugangsmöglichkeiten zu anderen existenzsichernden Leistungen und beispielsweise zum Kinderzuschlag wurden erleichtert. Zur Milderung des Verdienstaufschlags von Eltern, die ihre Kinder im Alter von bis zu 12 Jahren selbst betreuen mussten, wurde ein Entschädigungsanspruch für Verdienstaufschläge bei angeordneten Schließungen im Zusammenhang mit der Pandemie aufgenommen.

Von entscheidender Bedeutung für die Sicherung der sozialen Infrastruktur ist das inzwischen bis zum 31. Dezember 2021 verlängerte Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SodEG). Sie wurden verpflichtet, bei Bedarf freie Kapazitäten einzusetzen und zur Verfügung zu stellen. Im Gegenzug konnten sie von einem Sicherstellungsauftrag profitieren, der an die Kostenträger, etwa die Sozialversicherungen, gerichtet war und es diesen erlaubte, Zahlungen im Umfang von bis zu 75 Prozent der vorher in den zurückliegenden zwölf Monaten gezahlten Vergütung weiter zu entrichten.

Der Paritätische hat die wesentlichen Regelungen des Sozialschutz-Paketes I unterstützt und begrüßt, darunter insbesondere auch die Einführung des SodEG als einen Rettungsschirm für soziale Dienste und Einrichtungen und das vereinfachte Verfahren in der Grundsicherung bei Antragstellung und Vermögensprüfung oder auch das vorläufige Verbot von Mietkündigungen und Zwangsräumungen. Er hat jedoch von Anfang an auch Leerstellen und Defizite kritisiert. Dazu zählte das Fehlen einer sofortigen Erhöhung der Regelleistungen in der Grundsicherung, denn viele Berechtigte hatten erhebliche pandemiebedingte Zusatzbedarfe und Mehrausgaben, etwa durch Hygienebedarfe oder den Wegfall von Angeboten der Schulspeisung oder Tafeln. Konkret forderte der Paritätische einen Zuschlag in Höhe von 100 Euro pro Monat auf die Grundsicherungsleistungen bis zu einer ohnehin anstehenden Neufestsetzung der Regelsätze. Er wies dabei auch auf die vielerorts sich zuspitzende Lage bei den Hilfen für Obdachlose und Menschen in anderen existenziellen Notlagen hin, für die vor Ort zwingend Lösungen organisiert werden müssten. Insbesondere auch der Mangel an Schutzkleidung und Desinfektionsmitteln sei in allen Bereichen der Gesundheitspflege und Sozialen Arbeit, gerade auch bei den niedrigschwelligen Hilfsangeboten, ein Riesenproblem gewesen.

Der durch den Paritätischen initiierte Aufruf „100 Euro mehr sofort“ ist zusammen mit der Liste der Unterstützenden hier abrufbar:

<https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/100-euro-mehr-sofort-spitzenvertreterinnen-bundesweiter-verbaende-und-organisationen-fordern-sofor/>

Der Paritätische hat detailliert über die Inhalte des SodEG informiert. Informationen des Paritätischen dazu sind unter dem nachfolgenden Link abrufbar (Stand: 05.08.2021):

<https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/sozialschutz-paket-erlaeuterungen-zum-schutzschirm-fuer-soziale-dienste-und-einrichtungen-in-der-coro/>

Sozialschutz-Paket II

Mit dem Sozialschutz-Paket II, das überwiegend zum 29. Mai 2020 in Kraft getreten ist, wurde eine Vielzahl von Maßnahmen zur Reduzierung der Folgen der Pandemie zusammengefasst. Verbesserungen beim Kurzarbeitergeld zählten dazu: Arbeitnehmer*innen in Kurzarbeit, deren Arbeitszeit um mindestens 50 Prozent reduziert wurde, erhalten ab dem vierten Monat des Bezuges statt bisher 60 Prozent des entgangenen Nettolohns 70 Prozent, ab dem siebten Monat 80 Prozent. Bei Arbeitnehmer*innen mit Kindern soll eine Erhöhung auf 77 bzw. 87 Prozent erfolgen. Die Hinzuverdienstgrenzen wurden gelockert. Leistungsberechtigte Beziehende von Arbeitslosengeld I, deren Anspruch zwischen dem 1. Mai und 31. Dezember 2020 endete, erhielten einen zusätzlichen Leistungsanspruch von drei Monaten. Eine weitere Maßnahme war u. a. die Aussetzung der Vorgabe, dass kostenloses Schulmittagessen nur im „schulischen Zusammenhang“ finanziert wurde und die Mahlzeiten theoretisch auch geliefert werden dürfen. Ebenfalls mit dem Sozialschutz-Paket II wurde beschlossen, dass das SodEG weiter ausgeweitet wird und etwa auch interdisziplinäre Frühförderstellen umfasst.

Viele der Maßnahmen des Paketes hat der Paritätische grundsätzlich begrüßt. Insgesamt war das Paket ein notwendiger Schritt, um nicht oder nicht genügend berücksichtigte Auswirkungen der Corona-Krise zumindest zu mildern. Der Paritätische hat aber dennoch scharf kritisiert, dass das Sozialschutz-Paket II auch der Politik gut bekannte Probleme nicht aufgegriffen hat und insgesamt der Frage der Existenzsicherung – gerade der einkommensärmsten Gruppen in der Gesellschaft – zu geringe Aufmerksamkeit widmet. Im Gesetzgebungsverfahren forderte der Paritätische gemeinsam mit vielen anderen bundesweit tätigen Organisationen ein Sofortprogramm, das einen pauschalierten Mehrbedarf in Höhe von monatlich 100 Euro sowie als Soforthilfe einen einmaligen Mehrbedarfszuschlag von 200 Euro pro Person erhalten müsse. Dieser Forderung wurde nicht nur nicht gefolgt, es erfolgten keinerlei Maßnahmen, um diese besonders belastete Personengruppe zu unterstützen. Die Erhöhung des Kurzarbeitergeldes wurde durch den Paritätischen begrüßt, aber als nicht weitreichend genug kritisiert. So forderte der Paritätische eine bedarfsorientierte Sockelung der Leistung in Form eines Mindestkurzarbeitergeldes, um Verweise auf ergänzende Grundversicherungsleistungen zu vermeiden. Zugleich forderte der Paritätische auf, dafür Sorge zu tragen, dass Betriebe, die vom Kurzarbeitergeld profitieren, auf Boni-Zahlungen und Dividendenausschüttungen verzichten müssten. Unternehmen, die staatliche Hilfen in Anspruch nehmen, und gleichzeitig private Renditen ermöglichen und ausschütten, befördern Ungleichheit und schaden dem sozialen Zusammenhalt beträchtlich. Der Paritätische hat darüber hinaus früh aus der Praxis die Rückmeldung gegeben, dass die Neuregelungen zum Schulmittagessen wegen der restriktiven Begrenzung der Finanzierungsmöglichkeiten und den bürokratischen Vorgaben praktisch leerlaufe und den sozialen Zusammenhalt damit gerade nicht fördere.

Ausführliche Hinweis des Paritätischen dazu finden sich (Stand: 08.08.2021) im Internet unter folgendem Link:

<https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/sozialschutzpaket-ii-paritaetischer-kritisiert-soziale-schieflage-der-staatlichen-hilfsmassnahmen-in/>

Gesundheits- und Krankenversicherung, Pflege

Zweites Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite

Mit dem Gesetz wird die Finanzierung von zusätzlichen Corona-Tests ausgebaut. Im Umfeld besonders gefährdeter Personengruppen soll verstärkt getestet werden. Es müssen nun auch negative Testergebnisse gemeldet werden. Die Digitalisierung des öffentlichen Gesundheitsdienstes wird durch zusätzlich 50 Millionen Euro ausgebaut. Die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben für Prävention wird ausgesetzt. Beschlossen wurde, den Beschäftigten in der Altenpflege eine gestaffelte, einmalige Sonderzahlung als „Corona-Prämie“ in Höhe von bis zu 1.000 Euro zu gewähren. Das Recht, der Arbeit wegen einer akuten Pflegesituation in der eigenen Familie fernzubleiben, wird befristet bis zum 20. September 2022 verdoppelt und umfasst in dem Zeitraum 20, nicht 10 Tage.

Der Paritätische Gesamtverband hat u. a. den Ausbau des Öffentlichen Gesundheitsdienstes befürwortet, aber auch auf die Notwendigkeit seiner nachhaltigen Stärkung hingewiesen.

Er hat deutliche Kritik an den Plänen geübt, die Vergabe von Mittelverwendungen für Präventionsmaßnahmen im Jahr 2020 auszusetzen. Präventionsmaßnahmen bleiben auch in der Krise ein wichtiges Element der Gesundheitsvorsorge, unterstützen die Selbsthilfe und stärken auch den sozialen Zusammenhalt. Diesem Ziel dient auch, die Wertschätzung der Beschäftigten im Pflegebereich zu stärken, dafür reicht die gestaffelte, einmalige Sonderzahlung nicht aus. Eine umfassende Stellungnahme des Verbandes findet sich unter folgendem Link (Stand: 05.08.2021).

<https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/wohlfahrtspflege-fordert-bei-erhoehter-covid-19-testung-nichtversicherte-gesundheitspersonal-und-r/>

<https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/stellungnahme-des-paritaetischen-gesamtverbandes-zum-entwurf-eines-zweiten-gesetzes-zum-schutz-der-be/>

Gesetz zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung und Pflege

Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung und Pflege wurde bestimmt, dass der Bund 2021 einen zusätzlichen Zuschuss von fünf Milliarden Euro an den Gesundheitsfonds zahlt. Weitere acht Milliarden Euro werden einmalig aus den Finanzreserven der Kassen zugeführt. Gleichzeitig sollen in der vollstationären Altenhilfe 20.000 zusätzliche Stellen für Hilfskräfte durch die Pflegeversicherung finanziert werden, ohne dass die Eigenanteile der Pflegebedürftigen steigen.

Der Paritätische hat das Gesetz grundsätzlich begrüßt. Detaillierte Darstellungen und Kommentierungen finden sich im Internetangebot des Paritätischen (Stand: 05.08.2021) unter den beiden folgenden Internetlinks:

<https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/gesetz-zur-verbesserung-der-gesundheitsversorgung-und-pflege-gpvg-passiert-den-bundestag-ist-aber/>

<https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/gesetz-zur-verbesserung-der-gesundheitsversorgung-und-pflege-gpvg-zum-01-januar-2021-in-kraft-geht/>

Gesetz zur Stärkung der Vor-Ort-Apotheken

Mit dem Gesetz zur Stärkung der Vor-Ort-Apotheken hat der Gesetzgeber gezielt Regelungen getroffen, um ansässige Apotheken gegenüber Versandapotheken zu stärken. So dürfen Versandapotheken gesetzlich Versicherten keine Ermäßigung mehr auf verschreibungspflichtige Arzneimittel geben. 150 Millionen Euro netto wurden zusätzlich zur Verfügung gestellt, um zusätzliche pharmazeutische Dienstleistungen ermöglichen zu können. Dazu wurde den Apotheken die Möglichkeit gegeben, für die Lieferung von verschreibungspflichtigen Arzneimitteln 2,50 Euro zusätzlich erheben zu können.

Der Paritätische hat das Ziel und einzelne Regelungen des Gesetzes begrüßt. Er hat jedoch u. a. kritisiert, dass eine zunächst vorgesehene Erhöhung der Vergütung im Bereich der Nacht- und Notdienste, die die wichtige Gemeinwohlaufgaben erfüllenden Vor-Ort-Apotheken gestärkt hätte, nicht beschlossen wurde. Im Sinne der sozialen Kohäsion wäre eine Stärkung der regionalen Infrastruktur im Sozial- und Gesundheitswesen zu wünschen gewesen.

Die Stellungnahme des Paritätischen findet sich im Internet unter folgendem Link:

<https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/gesamtverband-nimmt-stellung-zum-gesetz-zur-staerkung-der-vor-ort-apotheken/> (Stand: 05.08.2021)

Gesetz zur Stärkung von intensivpflegerischer Versorgung und medizinischer Rehabilitation in der gesetzlichen Krankenversicherung (Intensivpflege- und Rehabilitationsstärkungsgesetz – GKV-IPReG)

Mit dem Gesetz wurde ein neuer Leistungsanspruch auf außerklinische Intensivpflege eingeführt. Diese kann, so das Gesetz, sowohl in Pflegeeinrichtungen als auch in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen, aber auch Zuhause erbracht werden. Der Medizinische Dienst prüft jährlich, ob die medizinische und pflegerische Versorgung angemessen sichergestellt werden kann. Nur Intensiv-Pflegebedürftige in stationären Einrichtungen werden von Eigenanteilen entlastet. Verbesserungen werden im Bereich der Rehabilitation beschlossen.

Der Paritätische hat die Einführung des neuen Rechtsanspruchs auf außerklinische Intensivpflege begrüßt, jedoch im Laufe des gesamten Gesetzgebungsverfahrens und darüber hinaus vehement davor gewarnt, durch Neuregelungen das Wunsch- und Wahlrecht der betroffenen Menschen zu gefährden oder einzuschränken. Das Selbstbestimmungsrecht jedes Menschen müsse im Zentrum der medizinischen und pflegerischen Versorgung stehen - unabhängig davon, ob ein Mensch schwer erkrankt oder in sonstiger Weise mit Einschränkungen konfrontiert ist. Mit dem Gesetz sind stärkere Möglichkeiten geschaffen worden, Betroffene gegen ihren Willen zu einem Umzug in eine stationäre Pflegeeinrichtung zu bewegen, etwa indem der Wegfall von Zuzahlungen nur in stationären Pflegeeinrichtungen gilt, nicht Zuhause. Das widerspricht eklatant dem Selbstbestimmungsrecht. Sozialen Zusammenhalt fördern, das heißt auch, alles dafür zu tun, um Inklusion und Selbstbestimmung zu fördern. Der Paritätische wird weiter daran arbeiten, das umzusetzen.

Angehörigen-Entlastungsgesetz

2019 hat der Gesetzgeber mit Wirkung zum Berichtsjahr beschlossen, Angehörige von Menschen zu entlasten, die Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch nehmen, etwa der Hilfe zur Pflege. Ein Rückgriff auf Angehörige erfolgt künftig erst, wenn deren Einkommen 100.000 Euro jährlich übersteigt. In der Eingliederungshilfe fällt der Rückgriff auf Eltern für volljährige leistungsberechtigte Kinder vollständig weg.

Der Paritätische hat das Gesetz als sinnvolle und überfällige Maßnahme begrüßt. Damit wurde eine alte Forderung des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes umgesetzt. Menschen mit geringem und mittlerem Einkommen profitieren unmittelbar. Nach Schätzungen betrifft das etwa 275.000 Menschen. Auch das dient dem sozialen Zusammenhalt.

Weitere Informationen des Paritätischen finden sich unter folgendem Link (Stand: 05.08.2021):
<https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/angehoerigen-entlastungsgesetz-vom-bundestag-beschlossen/>

Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht

Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BGBl. I 2019, S. 1021)

Mit diesem zum Beginn des Berichtsjahres in Kraft getretenen Gesetz wurde für die sog. Ausbildungsduldung eine eigene Rechtsgrundlage geschaffen, die eine bundeseinheitliche Anwendungspraxis sicherstellen sollte. Der Anwendungsbereich wird auf Assistenz- und Helferberufe erweitert, allerdings kommt die Erteilung dieser Duldung nunmehr erst nach einer Vorduldungszeit von sechs Monaten in Betracht, während derer Rückführungsmaßnahmen Vorrang haben. Daneben wurde eine sog. Beschäftigungsduldung für Personen eingeführt, die durch eine nachhaltige Beschäftigung ihren Lebensunterhalt selbst sichern können und gut integriert sind.

Der Paritätische begrüßt die grundsätzliche Intention des Gesetzes, für mehr Rechtssicherheit bei Geduldeten wie auch Arbeitgebern zu sorgen, sieht diese durch die Ausgestaltung allerdings keineswegs erfüllt. Vielmehr werden neue Fallstricke gespannt, wie z. B. die Aufwertung der Bedeutung der Identitätsklärung mit Fristsetzung von sechs Monaten nach der Einreise und Vorduldungszeiten von sechs bzw. zwölf Monaten, die dazu führen, dass die neuen Regelungen in der Praxis kaum Anwendung finden.

Der Paritätische hatte sich auch in den Gesetzgebungsprozess intensiv eingebracht. Die Paritätischen Positionen dazu finden sich u. a. unter folgendem Link (Stand: 05.08.2021):

<https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/stellungnahme-zum-gesetzentwurf-ueber-duldung-bei-ausbildung-und-beschaeftigung-bt-drs-198286/>

Eine Handreichung des Paritätischen zu Änderungen aus dem Gesetz mit Stand Juni 2020 findet sich kostenlos hier:

https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/JSA_fluechtlinge-Aufl-3_2020.pdf

Vergebene Chancen....

Den getroffenen Regelungen stehen zahlreiche vergebene Chancen gegenüber, den sozialen Zusammenhalt durch Maßnahmen der Gesetzgebung zu verbessern. Festzustellen ist, dass die auch durch den Paritätischen geforderten **zusätzlichen Leistungen für die einkommensärmsten Personengruppen** während des gesamten Berichtsjahres ausblieben. Erst nachdem die Pandemie fast ein Jahr währte, kam es zu einzelnen Leistungsverbesserungen, die auch die Menschen in der Grundsicherung erreichten. Dazu zählten die Möglichkeit, bis zu zehn FFP2-Masken kostenlos zu beziehen, eine Einmalzahlung in Höhe von 150 Euro für Grundsicherungsberechtigte sowie einen Kinderbonus in gleicher Höhe und die Möglichkeit, bis zu 350 Euro für die Anschaffung von Hardware zur Teilnahme am Schulunterricht finanziert zu bekommen. Es fällt schwer, dies dem Gesetzgeber als Verdienst zuzurechnen, denn diese Maßnahmen wurden erst getroffen, nachdem einzelne Sozialgerichte weiter reichende Entscheidungen zugunsten der Betroffenen getroffen hatten. Indem Maßnahmen soweit ausgebaut wurden, dass sie nicht mehr offenkundig rechtswidrig waren, erreichte der Gesetzgeber mit den Leistungsausweitungen eine Begrenzung der Ansprüche aus der Sozialrechtsprechung. Ebenfalls von wesentlicher Bedeutung war der gewachsene politische Druck, endlich zusätzliche Hilfen für alle Grundsicherungsberechtigten einzuführen.

Ein erneuter, durch den Paritätischen initiiertes und durch ein breites Verbändebündnis getragener Aufruf hat dazu beigetragen. Über 140.000 Menschen unterzeichneten den Aufruf zusätzlich.

Der Aufruf ist im Internetangebot des Paritätischen dokumentiert:

<https://www.der-paritaetische.de/presse-und-kampagnen/armutabschaffen/aufruf-soforthilfen-fuer-arme/>

Auch in anderen Bereichen wurden Möglichkeiten vergeben, den sozialen Zusammenhalt zu stärken. So wurde etwa das in der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und SPD 2017 selbst gesetzte Ziel, eine **Altersvorsorgepflicht für alle Selbstständigen** einzuführen, die nicht bereits anderweitig obligatorisch (z. B. in berufsständischen Versorgungswerken) abgesichert sind, nicht eingelöst. Auch die ebenfalls in der Koalitions-

vereinbarung formulierte Zielsetzung, **die Riester-Rente** grundlegend zu reformieren und ein standardisiertes, kostengünstiges Produkt zu entwickeln, wurde nicht eingelöst. Angesichts dauernder Niedrigzinsen, hoher Verwaltungskosten, einem stagnierenden Neugeschäft und einer Flucht sowohl von Versicherten als auch Versicherern aus dieser Anlageform, wäre es jedoch schon jetzt überfällig gewesen, gezielt die staatliche Förderung dieser Vorsorgeform zu beenden und gezielte Maßnahmen zu treffen, gerade einkommensärmere Menschen beim Erwerb armutsfester Alterssicherungsansprüche zu fördern.

Das wichtige Ziel, die Finanzierung des Gesundheitswesens im Rahmen einer **sozialen Bürgerversicherung** solidarisch auszugestalten, wurde ebenfalls nicht erreicht. Nicht einmal kleine Schritte dahin wurden vollzogen. In den Sondierungsgesprächen zwischen CDU, CSU, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP war bereits die Absicht formuliert worden, die Wahlfreiheit von Beamt*innen in der Krankenversicherung zu stärken. Bislang bestehenden in den meisten Bundesländern erhebliche Anreize, in die private Krankenversicherung zu wechseln, da diese aufgrund der nur ergänzenden Absicherung gerade beim Berufseintritt günstiger erscheint und Beamt*innen in der Regel ihre Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung vollständig selbst zahlen müssen. Ein solcher, ohnehin nur kleiner Schritt hin zu einer Bürgerversicherung, wurde unterlassen.

Das Recht auf **Wohnen** ist ein Menschenrecht. Die Versorgung der Bevölkerung mit preiswertem Wohnraum gehört deshalb zu den grundlegenden Verpflichtungen des Staates. Bund und Länder haben sich 2018 auf eine Wohnraumoffensive verständigt. Ziel war es u.a., in dieser Wahlperiode 1,5 Millionen neue Wohnungen zu bauen. Dieses Ziel wird voraussichtlich deutlich verfehlt werden, um etwa 300.000 Wohnungen. Zu konstatieren ist auch, dass die Abnahme der Zahl der Sozialwohnungen nicht gestoppt werden konnte. In den vergangenen drei Jahrzehnten hat sich deren Zahl von knapp vier Millionen auf 1,14 Millionen zum Jahresende 2019 verringert. Während 2019 64.456 Wohnungen aus der Sozialbindung fielen, entstanden lediglich 25.565 neue Sozialwohnungen. Anzuerkennen ist, dass die Bundesregierung seit Anfang 2020 zweimal das Wohngeld verbessert hat. Die Verbesserungen gleichen jedoch zum Teil nur Preissteigerungen aus. Die weiteren Maßnahmen zur Entlastung von Mieter*innen, wie das

2019 in Kraft getretene Mietrechtsanpassungsgesetz und die Verlängerung der Mietpreisbremse bis 2025, reichen ebenfalls bei Weitem nicht aus. Nachdem das Bundesverfassungsgericht zudem den Berliner Mietendeckel aufgrund einer fehlenden Gesetzgebungskompetenz für nichtig erklärt hat, ist der Bund noch stärker gefordert, seine Kompetenzen zu nutzen. Dies unterlässt die Bundesregierung bislang, zum Nachteil der Bürger*innen, die in vielen Regionen mit deutlich steigenden Mietpreisen zu kämpfen haben. Gerade einkommensarme Menschen müssen einen immer größeren Anteil ihres Einkommens für Mieten aufwenden, während einkommensstarke Gruppen häufig über Immobilienvermögen verfügen und von dieser Entwicklung zusätzlich profitieren. Das verstärkt die soziale Ungleichheit zusätzlich und gefährdet den sozialen Zusammenhalt.

Auch das **Steuer- und Abgabewesen** trägt an vielen Stellen dazu bei, die soziale Ungleichheit zu vergrößern, ohne dass entschlossene Anstrengungen unternommen worden wären, dies zu ändern. Besonders frappierend ist dabei, dass hohe Erbschaften in viel zu geringem Umfang besteuert werden. Nach Schätzungen des DIW werden in Deutschland etwa 400 Milliarden Euro im Jahr vererbt. 2019 wurden jedoch nur 40 Milliarden an steuerpflichtigen Vermögensübergängen verzeichnet. Die Erbschaftssteuer machte damit 2019 lediglich einen Anteil von 1,2 Prozent am Steueraufkommen aus. Das zu ändern, gehört auf die Agenda einer neuen Bundesregierung. Eine stärkere Umverteilung von oben nach unten durch das Steuer- und Abgabensystem ist ein wirksamer Beitrag zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts.

Eine Zukunftsfrage ist die sozial gerechte Ausgestaltung des **sozial-ökologischen Wandels**. Seit Jahresbeginn 2021 werden fossile Brennstoffe stärker besteuert. Für eine notwendige Verbesserung des Klimaschutzes muss es künftig zu einer noch stärkeren Besteuerung kommen. Ein sozialer Ausgleich ist dabei unerlässlich. Dadurch kann nicht nur das Klima geschützt, sondern auch der soziale Zusammenhalt gestärkt werden.

Der BUND und der Paritätische haben dazu einen gemeinsamen, aktuellen Vorschlag vorgelegt. Dieser ist im Internetangebot des Paritätischen unter dem folgenden Link (Stand: 05.08.2021) dokumentiert: <https://www.der-paritaetische.de/themen/berreichsuebergreifende-themen/klimaschutz/sozialer-ausgleich-beim-co2-preis-vorschlag-zur-umsetzung-des-oekobonus/>

Trotz der ohne Zweifel erheblichen Anstrengungen des Staates zur Bewältigung der Pandemiefolgen ist die Gesetzgebung im Berichtsjahr 2020 durch ein erschreckendes Maß an Ignoranz gegenüber gerade den einkommensärmsten Gruppen der Bevölkerung gekennzeichnet. Das von der Bundesregierung selbst formulierte Ziel der Stärkung des sozialen Zusammenhaltes hatte in der Praxis der Gesetzgebung offenbar keine hohe Priorität. Viele Gelegenheiten zur Stärkung des sozialen Zusammenhaltes wurden verpasst. Dies muss sich in der nächsten Legislaturperiode ändern.

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Sicherung des sozialen Zusammenhaltes ist in den vergangenen Jahren zu einer zunehmenden Herausforderung geworden. Die COVID-19-Pandemie hat dazu beigetragen. Prozesse der sozialen Distanzierung haben sich jedoch schon vor Beginn der Pandemie beschleunigt. Angetrieben wurden sie durch die stetig gewachsene Ungleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung, die Ungleichverteilung von Teilhabe- und Bildungsmöglichkeiten, die Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse aufgrund unterschiedlicher Zugangsmöglichkeiten zu sozialer Infrastruktur, Prozesse der sozialräumlichen Verdrängung („Gentrifizierung“), aber auch durch in den vergangenen Jahren verstärkt wahrgenommene kulturelle Konflikte.

Das vorliegende Paritätische Jahresgutachten hat in seinen einzelnen Teilen sowohl in der Entwicklung der empirischen Daten als auch in der Analyse wesentlicher Gesetzgebungsaktivitäten, die das Ergebnis sozialer und politischer Konflikte abbilden, Belege für wachsende kulturelle, soziale und politische Konflikte gefunden.

Das Social Development Goal (SDG) Nr. 1 ist es, Armut in all ihren Formen zu beenden. Die Bundesregierung hat sich dieses Ziel nicht zu Eigen gemacht. Sie hat als Zielvorgabe formuliert, den Anteil der materiell erheblich deprivierten Menschen bis 2030 unter dem Durchschnitt der EU-Staaten zu halten. Die Bundesregierung erreicht dieses selbstgesetzte Ziel bislang. Dies ist jedoch nicht der Ausdruck großer politischer Verdienste in der Armutsbekämpfung, sondern vor allem Ausdruck ausgesprochen niedriger Ambitionen dabei. Die Fortschritte in der Armutsbekämpfung anhand eines relativen Armutsverständnisses zu messen, wäre aus Sicht des Paritätischen sehr viel aussagekräftiger. Betrachtet man den Anteil der von Einkommensarmut betroffenen Personen in Prozent, dann zeigt sich, dass dieser im Zeitraum von 2011 bis 2019 nahezu stetig gewachsen ist, von 15 auf 15,9 Prozent. Einzelne Personengruppen sind dabei noch weitaus stärker von Armut betroffen, sogar weitaus stärker, als bisher bekannt. So hat eine Anfrage des Paritätischen an das Statistische Bundesamt zutage gefördert, dass im Jahr 2019 mehr als jede*r fünfte Rentner*in arm ist. Da die Zahl der bisher gemeinsam mit diesen erfassten armutsbetroffenen Pensionär*innen bei lediglich 1,1 Prozentpunkten liegt, unterzeichnete die gemeinsame Erfassung beider Gruppen bisher das dramatisch gewachsene Armutsrisiko von Rentner*innen. Es wuchs in den Jahren von

2006 bis 2019 von 13 Prozent auf 20,7 Prozent. Das ist nicht nur ein rasanter, sondern auch ein besonders dramatischer Anstieg, denn Altersarmut bedeutet meist, lebenslanglich arm zu bleiben. Gewachsen ist auch die relative Armutslucke. Sie bezeichnet den Abstand der mittleren Äquivalenzeinkommen einkommensarmer Menschen von der Armutsschwelle. Dieser Abstand hat sich zuletzt vergrößert, auf 23,2 Prozent im Jahr 2019. Diese Entwicklung ist ein Indiz dafür, dass einkommensarme Menschen immer stärker von der Wohlstandsentwicklung abgehängt werden.

Die soziale Ungleichheit hat sich in den vergangenen Jahren vergrößert und verfestigt. Auch der in diesem Jahr veröffentlichte 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung belegt dies eindrücklich. Dort wird die soziale Entwicklung über zwei Jahrzehnte bilanziert: „Sowohl die unterste soziale Lage ‚Armut‘ als auch die oberste Lage ‚Wohlhabenheit‘ sind von Anteilswerten von jeweils 4 Prozent auf 11 bzw. 9,1 Prozent gestiegen, m. a. W.: Haben die Pole der Verteilung Mitte der 1980er Jahre noch 8 Prozent der Bevölkerung umfasst, fanden sich dort im letzten Beobachtungszeitraum 20 Prozent“. Gleichzeitig hat die soziale Mobilität abgenommen. Armut wird auswegloser, wie auch im Bericht eingeräumt wird: „Sozialpolitisch bedeutsam ist, dass sich keine Aufstiegstypen aus ‚Armut‘ oder ‚Prekarität‘ finden ließen. Dies passt dazu, dass im unteren Bereich der Verteilung eine starke Verfestigung zu beobachten war und Mobilität dort eher durch Abstiege als durch Aufstiege gekennzeichnet war.“ Diese dramatische Schlussfolgerung wird durch die hier zusammengefassten Befunde bestätigt und erhärtet.

Ein weiteres Ziel betrifft die Gleichstellung der Geschlechter. Die Gleichstellung der verschiedenen Geschlechter ist längst nicht verwirklicht. Sie möglichst schnell und weitgehend zu verwirklichen, ist ein wesentliches Anliegen der Arbeit des Paritätischen. Die Bundesregierung hat ebenfalls das Ziel formuliert, dazu beizutragen. Sie will deshalb den Verdienstabstand zwischen Männern und Frauen im Jahr 2020 verringern und dieses Niveau bis 2030 zumindest halten. Die Daten zeigen, dass das Gleichstellungsziel deutlich verfehlt ist: Frauen erhielten im Jahr 2020 im Vergleich zu Männern um 18 Prozent niedrigere Bruttostundenlöhne. Im Alter sind die geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede sogar noch deutlich größer: 2019 haben Frauen im Schnitt ein um 49 Prozent niedrigeres

Alterssicherungseinkommen als Männer. Frauen hatten im Schnitt 970 Euro, Männer dagegen ein fast doppelt so hohes Einkommen in Höhe von 1.920 Euro. Dieses Ziel wird deutlich verfehlt.

Das Social Development Goal 8 ist auf die Förderung von produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle gerichtet. Die Bundesregierung hat sich in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie zum Ziel gesetzt, die Erwerbstätigenquote der 20- bis 64-Jährigen auf über 78 und die Erwerbstätigenquote der 60- bis 64-Jährigen auf über 60 Prozent zu bringen. Beide Ziele werden im Berichtsjahr erfüllt, seit 2011 sind die Erwerbstätigenquoten deutlich gestiegen. Ein gravierender Mangel dieses Wertes ist jedoch dessen mangelnde Aussagekraft hinsichtlich der Qualität der Arbeitsplätze. Betrachtet man zusätzlich die Zahl der Menschen, die trotz einer Erwerbsarbeit arm waren, so liegt deren Zahl 2019 bei 8,1 Prozent, das entspricht 3,1 Millionen Beschäftigten. 7,2 Millionen Menschen, fast ein Fünftel der abhängig Beschäftigten, arbeitete im Niedriglohnssektor mit Löhnen von unter 11,50 Euro im Jahr 2019.

Die Anzahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse hat zuletzt abgenommen. Dies wäre dann eine gute Nachricht gewesen, wenn sie auf eine Abnahme dieser Beschäftigungsverhältnisse zugunsten regulärer, sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse zurückzuführen wäre. Dafür gibt es jedoch keine Anhaltspunkte. Eher scheint der Rückgang nach einer stabilen Phase zwischen 6,6 und 6,7 Millionen im Zeitraum von 2011 bis 2019 auf 6,12 Millionen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse Mitte 2020 durch die Folgen der Pandemie bedingt zu sein. Damit fielen wichtige Beschäftigungs- und Zuverdienstmöglichkeiten für Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht in Vollzeit erwerbstätig sein können, weg.

Die ungleiche Lohnentwicklung zwischen den verschiedenen Einkommensgruppen trägt zur Verfestigung sozialer Ungleichheit ebenso bei, wie die ungleiche Vermögensverteilung. Der sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung hat dabei gezeigt, dass die ungleiche Vermögensverteilung bisher unterschätzt wurde. Aufgrund neuerer Daten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) wurde gezeigt, dass beispielsweise das vermögendste Zehntel der Bevölkerung 64 Prozent der Vermögen in Deutschland besitzt. 90 Prozent der Bevölkerung teilen sich das

verbleibende Vermögen, wobei ein großer Teil der Bevölkerung über kein relevantes Vermögen verfügt bzw. häufig sogar überschuldet ist. Das betrifft im Jahr 2020 6,85 Millionen Menschen in Deutschland. Die Überschuldungsquote stagniert damit auf hohem Niveau, bei annähernd zehn Prozent.

Der soziale Zusammenhalt hat auch eine erhebliche sozialräumliche Dimension. Siedlungen inklusiv und nachhaltig zu gestalten, ist deshalb von großer Bedeutung. Die Bundesregierung hat dies u. a. dadurch zu berücksichtigen versucht, dass sie in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel formuliert hat, bezahlbaren Wohnraum für alle zu schaffen. Als Indikator dazu wählte sie die Überbelastungsquote durch Wohnkosten. Ziel ist es, die Quote der überlasteten Personen auf höchstens 13 Prozent bis 2030 zu senken. Als überlastet gilt dabei, wer mehr als 40 Prozent seines Einkommens für Wohnkosten aufwendet. Dieses Ziel wird 2019, wie in den vorangegangenen Jahren, verfehlt. Wie dieses Jahresgutachten gezeigt hat, bestehen auch hier erhebliche Unterschiede zwischen Gruppen von Einkommensbeziehenden. So sind 2019 mit 48,3 Prozent annähernd die Hälfte der von Armut Betroffenen durch Wohnkosten überlastet, 17,9 Prozent leben in überbelegten Wohnungen. Eng mit den Wohnverhältnissen verknüpft ist der Zugang zu Energie. Die Bundesregierung hat sich mit der UN-Agenda 2030 verpflichtet, bezahlbare, verlässliche und moderne Energie für alle zu sichern. Davon sind viele Haushalte weit entfernt. 2019 kam es, wie auch in den Vorjahren, zu mehreren hunderttausend Stromsperren. Insgesamt wurden 289.012 Stromsperren vollzogen, mehr als fünfzehn Mal so viele wurden angedroht.

Ungleiche Einkommens- und Vermögensverhältnisse und schlechte Wohnbedingungen wirken sich auf die Lebenszufriedenheit und die Gesundheit aus. Die Bundesregierung hat sich dem Ziel verpflichtet, ein gesundes Leben für alle zu gewährleisten. Ein Indikator dafür ist die Zahl der Todesfälle der unter 70-Jährigen pro 100.000 Menschen in der Bevölkerung. Bis 2030 will die Bundesregierung dabei die Zahl von 190 bei Männern und 100 bei Frauen unterschreiten. Davon ist sie bislang mit 271 Todesfällen bei den Männern und 146 bei den Frauen noch weit entfernt. Auch hier bestehen erhebliche Unterschiede, etwa zwischen den unterschiedlichen Einkommensgruppen. Frauen und Männer aus der Gruppe mit den niedrigsten Einkom-

men haben beispielsweise eine um 4,4 bzw. 8,6 Jahre geringere Lebenserwartung als solche aus der höchsten Einkommensgruppe. Betrachtet man die Zahl der Lebensjahre in guter Gesundheit so liegen sogar etwa zehn Jahre bei Frauen und etwa 14 Jahre bei Männern dazwischen. Die sozialen Unterschiede haben sich auch in der COVID-19-Pandemie deutlich ausgewirkt. Sozial benachteiligte Gruppen waren davon deutlich stärker betroffen. Anders als etwa in den angelsächsischen Staaten, werden solche Ungleichheiten in Deutschland nur unzureichend durch Daten abgebildet. Das ist gefährlich, weil damit die Möglichkeiten verpasst werden, durch einen Ausbau der Prävention und eine Verbesserung der Versorgungsangebote – gerade für besonders gefährdete Personen – sozial bedingte, ungleiche Gesundheitschancen zu verringern. Das hat nicht nur für die einzelnen Menschen negative Folgen, sondern betrifft auch die Gesellschaft insgesamt.

Die resümierten Befunde zeigen, dass das Bild einer wohlhabenden Gesellschaft mit hohen Beschäftigtenzahlen nur in einer oberflächlichen Betrachtung zutrifft. Nimmt man die sozialen Verhältnisse insgesamt in den Blick, zeigen sich eine Fülle von alarmierenden Befunden und sozialpolitischen Defiziten, die dringend überwunden werden müssen, wenn der soziale Zusammenhalt nachhaltig gestärkt werden soll. Die Befunde zeigen, dass die Bundesregierung dabei vielfach weit davon entfernt ist, auch nur die selbst gesetzten Ziele einzulösen.

Im dritten Teil des vorliegenden Jahresgutachtens wurden ausgewählte, relevante legislative Maßnahmen dargestellt und im Hinblick auf ihre Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt resümiert. Positiv lässt sich daraus ableiten, dass der Gesetzgeber im Berichtsjahr 2020 bewiesen hat, dass er schnelle und weitreichende Entscheidungen zu treffen vermag. Er hat dadurch wesentlich dazu beigetragen, die sozialen Folgen der Pandemie abzumildern. Auch aus Sicht des Paritätischen unerlässliche Investitionsentscheidungen wurden ohne Rücksicht auf das lange Zeit die Haushaltspolitik des Bundes prägende Dogma der „schwarzen Null“ getätigt. Das ist ausdrücklich zu würdigen. In der Zukunft darf es kein Zurück dahin geben. Keinesfalls darf es dazu kommen, dass nach der Bundestagswahl massive Einsparungen unternommen werden, um kurzfristig Defizite zurückzufahren. Die sozialen, kulturellen und politischen Folgen einer solchen Politik wären auch

für den sozialen Zusammenhalt verheerend. Eine Lehre aus der Pandemie ist, dass wir mehr in den sozialen Zusammenhalt investieren müssen, und das langfristig. Die Finanzierung der notwendigen Ausgaben muss vor allem durch eine deutliche Erhöhung der Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen, insbesondere auch der Erbschaftssteuern, erfolgen. So wird gleichzeitig ein Beitrag dazu geleistet, die soziale Ungleichheit zu verringern und den sozialen Zusammenhalt zu stärken.

Besorgniserregend ist, dass die politischen Maßnahmen, die der Gesetzgeber veranlasst hat, gerade an den Bedürfnissen der besonders von den sozialen Folgen der Pandemie betroffenen Gruppen vorbeigingen. Für die große Gruppe der auf Mindestsicherungsleistungen angewiesenen Menschen wurde im Berichtsjahr keine einzige speziell auf deren Bedarf zugeschnittene Leistung beschlossen. Lediglich von dem an alle Familien gerichteten und in der Grundsicherung nicht angerechneten Kinderbonus von 300 Euro profitierten im Berichtsjahr auch Familien in der Grundsicherung. Ansonsten galt, dass Grundsicherungsberechtigte allein gelassen wurden, mit den gestiegenen Kosten für die Nahrungsmittel- und Gesundheitsversorgung und Zusatzbelastungen, die durch die zeitweise Schließung von Unterstützungsangeboten verbunden waren. Die beschlossene Einmalzahlung von 150 Euro war zu gering bemessen und kam zu spät, sie wurde erst im Mai 2021 ausbezahlt. Für die Betroffenen muss dies den Eindruck verstärken, nicht nur in der kulturellen und sozialen Dimension, sondern auch politisch abgehängt zu sein.

Der Paritätische hat in der Vergangenheit immer wieder vor der durch soziale Ungleichheit beförderten Spaltung der Gesellschaft gewarnt und umfassende Vorschläge zur Abschaffung von Armut und zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts vorgelegt. Armut ist kein Schicksal, sie lässt sich bekämpfen und überwinden. Gegen Einkommensarmut, Existenzängste und mangelnde Teilhabe hilft dabei schlicht und einfach Geld. Der Paritätische fordert deshalb u. a. eine bedarfsgerechte Anhebung der Regelsätze in Hartz IV und der Altersgrundsicherung (nach Berechnungen der Paritätischen Forschungsstelle auf mindestens 644 Euro). Die angekündigte Anhebung der Regelsätze in der Grundsicherung um lediglich drei Euro im Jahr 2022 genügt in keiner Weise den Bedarfen der Betroffenen, sie gleicht die laufenden Kostensteigerungen nicht aus und

vergrößert die ungleiche Chancenverteilung in der Gesellschaft. Das betrifft gerade Kinder und Jugendliche, die während der Pandemie zusätzlich unter eingeschränkten Bildungs- und Teilhabemöglichkeiten zu leiden hatten. Überfällig ist deshalb die Einführung einer Kindergrundsicherung. Der demographische und technische Wandel macht darüber hinaus Reformen von Arbeitslosen- und Rentenversicherung notwendig. Dabei geht es darum, die Mechanismen des sozialen Ausgleichs auszubauen und zu stärken, um auch auf diese Weise den sozialen Zusammenhalt zu stärken.

Der Paritätische bekräftigt seine Forderung nach einer monatlichen Zusatzzahlung für die Fortdauer der Pandemie von 100 Euro für alle Menschen, die existenzsichernde Leistungen beziehen. Gegen Armut hilft Geld⁶¹, gegen zu wenig Vermögen helfen Vermögenszuwächse, gegen zu kleine Wohnungen hilft Geld für Investitionen in größere Wohnungen, gegen ungleiche Gesundheitschancen helfen Investitionen in Prävention und eine flächendeckende, bedarfsgerechte Gesundheitsversorgung und gegen die mit der Pandemie potenzierte Unsicherheit hilft es, die Potenziale des Sozialstaates zu rekonstruieren und zu entfalten. So stärken wir den sozialen Zusammenhalt nachhaltig. Wer immer nach den kommenden Wahlen die Bundesregierung stellen wird, muss sich dieser zentralen Herausforderung stellen.

⁶¹ vgl. Der Paritätische (2020): Gegen Armut hilft Geld. Der Paritätische Armutsbericht 2020. Berlin. Im Internet: <https://www.der-paritaetische.de/publikationen/gegen-armut-hilft-geld-der-paritaetische-armutsbericht-2020/>.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Allmendinger (2021): Editorial: Armut und Teilhabe. WZB Mitteilungen 172.

Arbeitskreis Armutsforschung (2017): Erklärung zum Armutsbegriff. Soziale Sicherheit 4/2017.

Aust, Andreas, Rock, Joachim & Schabram, Greta (2020): Regelbedarfe 2021: Alternative Berechnungen zur Ermittlung der Regelbedarfe in der Grundsicherung. Berlin: Der Paritätische Gesamtverband.

Aust, Andreas (2020): Arm, abgehängt, ausgegrenzt: Eine Untersuchung zu Mangellagen eines Leben mit Hartz IV. Berlin: Der Paritätische Gesamtverband.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2016): Der Kitt der Gesellschaft: Perspektiven auf den sozialen Zusammenhalt in Deutschland. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Brand, Thorsten, Follmer, Robert, Unzicker, Kai (2020): Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Deutschland 2020: Eine Herausforderung für uns alle. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsstudie. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2020 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2020).

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2011): Gender Pension Gap: Entwicklung eines Indikators für faire Einkommensperspektiven von Frauen und Männern. Eine Untersuchung des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informationstechnik (FIT) für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Durchgeführt von Judith Florey.

Buslei, Hermann, Geyer, Johannes, Haan, Peter, Harnisch, Michelle (2019): Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut. DIW Wochenbericht 49/2019

Die Bundesregierung (Hrsg.) (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021 – Kurzfassung.

Europäischer Rat (1985): Beschluss des Rates vom 19. Dezember 1984 über gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut auf Gemeinschaftsebene. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L2/24 vom 3.1.1985.

Europarat (2010): Die neue Strategie und Aktionsplan des Europarates für soziale Kohäsion.

Eurostat: Arbeits-Armutsgefährdungsquote auf Basis von Voll-/Teilzeitbeschäftigung – EU-SILC Erhebung. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_IW07_custom_70689/bookmark/table?lang=de&bookmarkId=ff0fb609-7b7c-4e6b-bcc7-026d38f92c6a, letzter Zugriff 19.07.2021.

Eurostat: Materielle Deprivation. Eintrag im Online-Glossar. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Material_deprivation/de, letzter Zugriff am 01.07.2021.

Grabka, Markus M. (2021): Einkommensungleichheit stagniert langfristig, sinkt aber während der Corona-Pandemie leicht. DIW Wochenbericht 18/2021.

Harnisch, Michelle (2019): Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany. DIW Discussion Papers 1793.

Kalina, Thorsten & Weinkopf, Claudia (2021): Niedriglohnbeschäftigung 2019 – deutlicher Rückgang vor allem in Ostdeutschland. IAQ Report 6/2021.

Lampert, Thomas, Hoebel, Jens & Kroll, Lars Eric (2019): Soziale Unterschiede in der Mortalität und Lebenserwartung in Deutschland – Aktuelle Situation und Trends. Journal of Health Monitoring 4(1).

Lampert, Thomas, Michalski, Niels, Müters, Stephan, Wachtler, Benjamin, Hoebel, Jens (2021): Gesundheitliche Ungleichheit. Kapitel 9.2 in Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) & Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) (Hrsg.): Datenreport 2021: Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland.

Lebenslagen in Deutschland: Der 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

Lietzmann, Torsten & Wenzig, Claudia (2020): Materielle Unterversorgung von Kindern. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Mischler, Frauke, Schüßler, Klaus, Schymura, Sandra & Touil, Sabine (2021): Verdienste. Kapitel 5.2 in Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) & Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) (Hrsg.): Datenreport 2021: Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland.

Faik, Jürgen & Köhler-Rama, Tim (2012): Der Gender Pension Gap: Ungeeigneter Indikator. Wirtschaftsdienst, 92 (5).

Goebel, Jan & Krause, Peter (2021): Einkommensentwicklung – Verteilung, Angleichung, Armut und Dynamik. Kapitel 6.3 in Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) & Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB): Datenreport 2021: Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland.

Groh-Samberg, Olaf & Goebel, Jan (2007): Armutsmessungen im Zeitverlauf: Indirekte und direkte Armutsindikatoren im Vergleich. Wirtschaftsdienst 87 (6).

Otte, Gunnar, Boehle, Mara & Kunißen, Katharina (2020): Social Inequalities – Empirical Focus. In Soziologie – Sociology in the German-Speaking World.

Rock, Joachim (2019): Mit Sicherheit sozial: Paritätisches Jahresgutachten 2019. Berlin: Der Paritätische Gesamtverband.

Schröder, Carsten, Bartels, Charlotte, Göbler, Konstantin, Grabka, Markus M., König, Johannes, Sieger, Rainer & Zinn, Sabine (2020): Verbesserung der Forschungsdateninfrastruktur im Bereich Hochvermögender mit dem Sozio-Oekonomischen Panel (SOEP). SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 1084.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2021): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland: Indikatorenbericht 2021.

Statistisches Bundesamt (Destatis): Armutsgefährdungsschwelle nach Haushaltstypen und Bundesländern. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/Tabellen/liste-armutsgefaehrungs-schwelle.html>, letzter Zugriff am 01.07.2021.

Statistisches Bundesamt (Destatis): Indikatoren der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Online-Plattform. <https://sustainabledevelopment-deutschland.github.io/1-1-ab/>, letzter Zugriff am 01.07.2021.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) (Bearbeitung: Dietmar Hobler, Svenja Pfahl, Lisa Schubert): Gender Pension Gap bei eigenen Alterssicherungsleistungen 1992-2019. https://www.wsi.de/data/wsi_gdp_2021-04-06_EK-PensionGap-01.pdf, letzter Zugriff am 06.07.2021.