

Stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes
zum **6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung**

Armut muss wirksamer bekämpft werden!

1 Zusammenfassung

Der Bericht liefert Zahlen, Analysen und Lösungsansätze zu Armut und Reichtum in Deutschland. Allerdings bleibt er an vielen Stellen fragmentarisch und damit hinter den Erwartungen des DGB zurück. Zwar schließt der aktuelle 6. ARB bspw. Datenlücken bei der Messung von Vermögen und liefert umfangreiche Daten zum Thema Wohnen und Armut, allerdings werden an anderer Stelle, bspw. beim Thema Prekäre Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit und Armut tiefergehende Analysen nicht vorgenommen.

Ebenso wenig geht der Bericht der Frage nach, wie es sein kann, dass bei einer guten wirtschaftlichen Lage und einem Rekordtief bei der Arbeitslosigkeit das Armutsrisiko in 2019 (aktuellste Zahlen aus dem Mikrozensus) in Deutschland auf dem Höchststand ist.

Diese äußerst negative Entwicklung wird – insbesondere vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie, die Wirtschaft und Arbeitsmarkt in 2020 und 2021 schwer belastet – vom DGB sehr kritisch gesehen.

Eine weitere zentrale Schwäche des Berichts ist es, dass die Leistungsfähigkeit wichtiger Systeme der sozialen Sicherung – etwa der gesetzlichen Rentenversicherung, des Arbeitslosengeldes oder der Grundsicherungsleistungen – und deren (Un)Vermögen, Armut zu vermeiden, nicht näher analysiert wird.

Der DGB fordert die Bundesregierung auf, Armut wirksamer zu bekämpfen. Die vorliegende Stellungnahme enthält deshalb umfangreiche Vorschläge zur Armutsbekämpfung.

Armut bedeutet nicht nur materielle Not, sie zieht auch einen Rattenschwanz an mangelnder sozialer Teilhabe, einer gefährdeten Gesundheit und schlechten Bildungschancen nach sich. Sie befeuert eine gesplittete Gesellschaft und gefährdet die Demokratie.

07.04.2021

Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB Bundesvorstand
Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Silvia Helbig
Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Silvia.Helbig@dgb.de

Telefon: +49 30 240 60 570

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung
2. Ausmaß und Entwicklung der Armut
3. Corona und Armut
4. Verteilung von Einkommen und Vermögen
5. Armutsrisiko Prekäre Beschäftigung und Niedriglöhne
6. Weitere besonders betroffene Personengruppen
7. Vertiefende Themen des Berichts

2 Ausmaß und Entwicklung der Armut

Das Armutsrisiko in Deutschland ist 2019 auf dem bislang höchsten Stand (15,9 Prozent)¹. Und das bei einer insgesamt guten Lage am Arbeitsmarkt und der bislang geringsten Zahl an arbeitslosen Menschen im wiedervereinigten Deutschland (2,3 Mio. laut Statistik der BA). Hier stellt sich die Frage, wie solch eine konträre Entwicklung möglich ist.

Zum einen ist das Armutsrisiko bei den Nichterwerbspersonen gestiegen. Die Kinderarmut (20,8 Prozent) und die Altersarmut (15,7 Prozent) haben jeweils einen Rekordstand erreicht. Aber auch bei den Erwerbstätigen und den Erwerbslosen ist das Armutsrisiko jeweils so hoch, wie noch nie. Zwar gilt immer noch, dass das Armutsrisiko mit einer Beschäftigung (8,0 Prozent) deutlich geringer ist, als bei Erwerbslosigkeit (57,9 Prozent), dennoch ist es ein Alarmsignal, wenn das Armutsrisiko trotz einer wirtschaftlich guten Lage zunimmt. Hier gilt es, die Probleme zu benennen, die Ursachen zu erforschen und Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Das relativ geringe Armutsrisiko von Erwerbstätigen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass Erwerbstätige zahlenmäßig die größte Gruppe der von Armut betroffenen Personen darstellen. Von den 13,2 Millionen Armen sind 33 Prozent erwerbstätig², es gibt somit rund 4,4 Millionen „Arme trotz Arbeit“. Somit wären Verbesserungen auf der Lohnseite (z.B. erhöhter Mindestlohn, Stärkung der Tarifbindung) sowie verbesserte Sozialleistungen, die ergänzend zum Lohn bezogen werden können (Wohngeld, Kinderzuschlag bzw. Kindergrundsicherung), die wirksamsten Instrumente, um Armut „massenhaft“ zu reduzieren.

Bei der Problembenennung und der Ursachenanalyse ist der Bericht leider zurückhaltend. Eine tiefergehende Analyse des gestiegenen Armutsrisikos findet nicht in ausreichendem Umfang statt. Es ist klar, dass solch eine Entwicklung nicht wünschenswert ist, aber gerade dann muss man genauer hinschauen.

Im Armutsbericht wird die Darstellung der hohen Armutsrisikoquoten ergänzt durch den Hinweis, dass sich der Indikator der materiellen Deprivation günstig entwickelt hat (S. 51). Im Messkonzept der materiellen Deprivation³ werden neun Kategorien abgefragt, von denen sich acht auf die elementare Grundversorgung (z.B. um Miete, Wasser und Strom bezahlen zu können) beziehen und nur eine Kategorie dem Bereich der sozialen Teilhabe zuzuordnen ist („kein einwöchiger Urlaub pro Jahr finanzierbar“). Personen, die von materieller Deprivation betroffen sind, haben erhebliche Versorgungslücken. Ihre *existenziellen Grundbedürfnisse* sind nicht gedeckt. Der Indikator der materiellen Deprivation liefert wichtige Erkenntnisse. Ein Rückgang des Indikators sollte jedoch nicht ins Feld geführt werden, um die Dramatik der hohen Armutsrisikoquoten, die insbesondere ein krasses „*Abgehängt-Sein*“ von einem *mittleren Lebensstandard* zum Ausdruck bringen, abzuschwächen und zu relativieren.

¹ Wenn nicht anders angegeben, beziehen sich die genannten Zahlen auf den Mikrozensus, da sich hier die aktuellsten Angaben finden.

² Vgl. Der Paritätische Gesamtverband: Gegen Armut hilft Geld. Der Paritätische Armutsbericht 2020, November 2020, S. 20

³ Vgl. Armutsbericht, S. 510

Irreführend ist die Aussage in der Kurzfassung des Berichts, die Armutsrisikoquote sei deshalb „nicht durchgehend gesunken“, weil „alle Einkommensbereiche von der positiven Wirtschaftsentwicklung in den letzten Jahren profitiert“ hätten (S. XII). Zum einen widersprechen die Daten des Berichts selbst der Behauptung, dass sich die Einkommen aller Gruppen gleich entwickelt hätten.⁴ Wichtiger ist aber: Damit Armut gemessen an der Armutsrisikogrenze erfolgreich zurückgedrängt wird, muss dafür gesorgt werden, dass arme Haushalte zur Mitte aufholen können, ihre Einkommen müssen überproportional steigen. Zu diesem Ziel hat sich Deutschland im Rahmen der „Agenda 2030“ der UN ausdrücklich verpflichtet – eine entsprechende Politik findet jedoch nicht statt.

Im Armutsbericht wird darauf hingewiesen, dass Sozialtransfers die Armutsrisikoquoten im Vergleich zu einer hypothetischen Situation ohne Sozialtransfers deutlich reduzieren. Der DGB weist jedoch darauf hin, dass die armutsvermeidende Wirkung des Sozialstaats für einzelne Personengruppen im Zeitverlauf deutlich an Kraft verloren hat: So reduzierten Sozialtransfers die Armutsbetroffenheit von Arbeitslosen im Jahr 2008 noch um 26,2 Prozent, im Jahr 2018 waren es nur noch 14,8 Prozent.⁵

Zumindest wird erkannt, dass besondere Personengruppen (Familien mit Kindern, ältere Menschen oder Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen) eines besseren Lastenausgleichs bedürfen. Einige der beschriebenen, wichtigen Maßnahmen wie die schrittweise Anhebung des Mindestlohns oder die Einführung der Grundrente, die in dieser Legislatur getroffen wurden, werden ihre Wirkung teilweise erst mittelfristig entfalten. Deshalb wäre es empfehlenswert, den Armuts- und Reichtumsbericht generell frühzeitig in einer Legislatur zu erstellen, damit schneller auf entsprechende Entwicklungen reagiert werden kann.

3 Corona und Armut

Die Corona-Pandemie hatte im Jahr 2020 weitreichende gesellschaftliche Auswirkungen und weitreichende Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Im Februar 2021 waren eine halbe Million Menschen mehr arbeitslos, als noch vor einem Jahr. 2,4 Millionen Beschäftigte befanden sich im Dezember 2020 in Kurzarbeit. Junge Menschen an der Schwelle zu Ausbildung und Berufseinstieg blieben ohne Ausbildungs- oder Arbeitsvertrag. Momentan ist noch ungewiss, wie lange die Pandemie anhält und in welchem Umfang und wie schnell sich der Arbeitsmarkt wieder erholen wird.⁶

⁴ Auf Seite 53 des Berichts heißt es beispielsweise: „Das Einkommen an der Grenze zwischen dem ersten und zweiten Dezil (10-Prozent-Marke) steigerte sich von 2006 auf 2016 nicht, das Einkommen an der 5-Prozent-Marke war mit -0,4 Prozent leicht rückläufig.“

⁵ Nach EU-SILC, Armutsbericht, S. 498. Nach Daten des SOEP hat sich die armutsvermeidende Wirkung der Sozialtransfers bei Arbeitslosen sogar mehr als halbiert (von 47,6 Prozent in 1995 auf 20,0 Prozent in 2017). Zudem haben nach den SOEP-Daten alle Sozialtransfers an armutsvermeidender Wirkung deutlich eingebüßt (minus 10 Prozentpunkte). Vgl. Armutsbericht, S. 500.

⁶ Schon vor Corona standen Wirtschaft und Arbeitsmarkt vor einem Wandel, bedingt durch neueste Entwicklungen, wie die Digitalisierung und notwendige Transformationsprozesse im Zuge der Klimakrise.

Erste Analysen zeigen, dass insbesondere Beschäftigte mit niedrigen Einkommen besonders von Einkommensverlusten durch Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit in der Pandemie betroffen sind. Der vorliegende Armuts- und Reichtumsbericht stellt zwar fest, dass Corona Unterschiede beim Bildungsstand wachsen lässt und die Angst vor hohen Mieten und Wohnungsverlust steigt, gibt aber keine Prognose ab, inwieweit sich die Pandemie auf die Einkommensverteilung und die Armutsrisikoquote auswirken könnte.

Andere Analysen sind da weitergehender. Der Verteilungsbericht⁷ des WSI aus dem November 2020 geht davon aus, dass die Einkommensungleichheit durch die Corona-Krise noch weiter verstärkt wird. Während in der Vergangenheit Pandemien die Einkommens- und Vermögensungleichheit in der Tendenz reduzierten, wird für die Corona-Krise demnach das Gegenteil zutreffen. Durch Corona sinken die Einkommen im unteren Bereich. Diese Entwicklung bei den Einkommen wird sich wohl auch in der Verteilung der Vermögen widerspiegeln. Aktuelle Untersuchungen weisen darauf hin, dass das Vermögen der Superreichen nach einem kurzen Einbruch zu Beginn der Krise weiter gewachsen ist, da durch die Krise das Vermögen in der Gesundheits- und Tech-Branche überproportional angestiegen ist. Corona trifft demnach die besonders vulnerablen Gruppen wie bspw. Familien, Beschäftigte ohne Hochschulabschluss, Menschen mit Migrationshintergrund besonders hart und wird das Armutsrisiko steigen lassen, wenn keine (weiteren) wirksamen Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

Der Bericht beleuchtet jedoch, inwiefern laufende Ausgaben der Privathaushalte in der Corona-Krise gedeckt werden konnten (S. 47). Denn auch bei unverändertem Einkommen kann sich die Lebenslage faktisch aufgrund von pandemiebedingten Mehrkosten verschlechtern. 30 Prozent der Personen im einkommensschwächsten Fünftel haben demnach Probleme, laufende Ausgaben zu finanzieren und bei ebenfalls 30 Prozent hat sich die Schulden-situation in der Corona-Krise verschärft.⁸

Der im letzten Jahr gezahlte Kinderbonus in Höhe von 300 Euro hat Familien deutlich entlastet. Zudem hat der Kinderbonus eine soziale Komponente, da er bei hohen Einkommen mit dem Vorteil aus dem steuerlichen Kinderfreibetrag verrechnet wird. Auch der für dieses Jahr geplante Kinderbonus sowie die Einmalzahlung für Grundsicherungsbezieher*innen bewertet der DGB im Grundsatz positiv. Allerdings decken die dafür jeweils vorgesehenen 150 Euro die tatsächlichen Mehrausgaben seit Beginn der Pandemie bei weitem nicht ab; darüber hinaus hätten Geringverdienende die Einmalzahlung ebenfalls erhalten müssen.⁹

Mit dem Leistungsanspruch auf Erstattung der Kosten für digitale Endgeräte fürs Home-Schooling wurde eine Leistungslücke geschlossen und etwas mehr Chancengleichheit in der

⁷ WSI: „Verteilungsbericht 2020: Die Einkommensungleichheit wird durch die Corona-Krise noch weiter verstärkt.“; November 2020.

⁸ Im reichsten Fünftel hatten 10 Prozent Probleme, laufende Ausgaben zu decken. Eine verschärfte Verschuldungssituation war „kaum“ zu beobachten. Vgl. Armutsbericht, S. 47f.

⁹ Etwa indem der Kreis der Leistungsberechtigten auf Bezieher*innen von Wohngeld und des Kinderzuschlag ausgeweitet worden wären.

Schule hergestellt.¹⁰ Nicht zutreffend ist jedoch die Aussage in der Kurzfassung des Armutsberichts, dass die Mittagsverpflegung für Schul- und Kitakinder in der Pandemie „gesichert“ worden wäre (S. VIII)¹¹. Faktisch kommt das Mittagessen vielerorts bei den Familien nicht an.

Vorschläge des DGB:

Die im Zuge der Pandemie ergriffenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Beschäftigungs- und Existenzsicherung konnten zwar viele Einkommen und Arbeitsplätze sichern, dennoch gilt es, wachsende Armut konsequent vorzubeugen. **In der Pandemie wurden viele Vorschläge der Gewerkschaften umgesetzt.** Der Zugang in Kurzarbeit wurde erleichtert, der Auszahlungsbetrag stufenweise erhöht und mit der Möglichkeit zur Weiterbildung verknüpft. Der Zugang zur Grundsicherungsleistung Hartz IV wurde erleichtert, indem während der Pandemie der Schutz von Vermögen und Wohnung garantiert waren. Damit wurden zwei zentrale Gerechtigkeitsdefizite des Hartz-IV-Systems überwunden. Denn der drohende Verlust der vertrauten Wohnung sowie die Pflicht, Ersparnisse vorab aufbrauchen zu müssen, werden von vielen – insbesondere langjährig Beschäftigten – als zutiefst ungerecht empfunden.

Darüber hinaus braucht es jedoch weitere Maßnahmen, um den Arbeitsmarkt nach der Pandemie zu stabilisieren, den Trend zu wachsender Armut zu stoppen und möglichst umzukehren. Dabei ist es aus Sicht des DGB wichtig, dass die Kosten, die durch die Pandemie entstanden sind solidarisch finanziert werden und nicht zu Lasten einer zukunftsfähigen Ausgestaltung des Sozialstaates gehen.

Der DGB hat die wichtigsten Reformansätze für einen zukunftsfähigen Arbeitsmarkt erarbeitet und im Positionspapier [„Sozialstaatliche Arbeitsmarktpolitik jetzt - So lernen wir aus Corona“](#) veröffentlicht. Dazu gehören folgende Punkte:

- Ausbildung: Jungen Menschen eine Perspektive geben
- Qualifizierung: Mit einem Recht auf Weiterbildung in die neue Zeit
- Kurzarbeit: Sonderregelungen zum Arbeitsplatzverlust sind weiterhin nötig
- Geflüchtete: Integrationserfolge nicht gefährden
- Beitrag für mehr Geschlechtergerechtigkeit: Zukunftsmarkt Haushaltsnahe Dienstleistungen
- Arbeitslosigkeit: Arbeitslosengeld statt Hartz IV
- Kinderarmut vermeiden: Kindergrundsicherung einführen

¹⁰ Allerdings ist der Kreis der Anspruchsberechtigten zu eng gefasst: Statt den Anspruch in einer Weisung der Bundesagentur für die Jobcenter zu regeln, hätte eine Verankerung des Anspruchs im Bildungs- und Teilhabepaket deutlich mehr Kinder erreicht.

¹¹ Die gesetzliche Sonderregelung besagt nur, dass ein Rechtsanspruch auch dann besteht, wenn das Essen nicht gemeinschaftlich eingenommen werden kann. Funktionierende Ersatz-Ausgabestellen oder Lieferdienste wurden aber nicht in allen Kommunen eingerichtet. Der DGB fordert, den Leistungsanspruch während der Pandemie als Geldleistung auszus zahlen.

- Beifall klatschen reicht nicht: Mindestlohn anheben und Tarifbindung stärken
- Sachgrundlose Befristungen abschaffen: Planungssicherheit, gerade auch für junge Menschen
- Beschäftigte aus der EU: Ausbeutung in der Fleischindustrie und der Saisonarbeit verhindern
- Minijobs: Arbeit auch in kleiner Teilzeit sozial absichern
- Solo-Selbstständige: Absicherung in der Arbeitslosenversicherung ermöglichen
- Europäische Mindeststandards bei der sozialen Absicherung

4 Verteilung von Einkommen und Vermögen

Der 6. ARB liefert einen sehr guten und detaillierten Überblick über Verteilungsentwicklungen hierzulande. Auch die daraus gewonnenen Schlussfolgerungen sind zumeist folgerichtig. Im langfristigen Trend divergiert die Verteilung der finanziellen und materiellen Ressourcen zunehmend auseinander, die Einkommens- und Vermögensstrukturen verfestigen sich seit Jahren und der soziale Aufstieg wird für einen Großteil der Bevölkerung zunehmend schwieriger. Zudem werden im Bericht blinde Flecken insbesondere bei der Vermögenverteilung geschlossen, denn bisher konnten genauere Aussagen vor allem bei sehr hohen Vermögen kaum angestellt werden. Es ist daher zu begrüßen, dass mithilfe des Sozioökonomischen Panels (SOEP) vertiefende Analysen bei Hochvermögenden angestellt wurden (B I.4.5, S. 86).

Einen Verbesserungsbedarf sieht der DGB in der zeitlichen Aktualität der Ergebnisse, insbesondere in den Abschnitten B I.3 ff. Ein Großteil der Analysen betrachtet die Entwicklung bestimmter Indikatoren nur bis einschließlich des Jahres 2016. Damit decken die in dem aktuellen ARB dargestellten Ergebnisse nicht den Berichtszeitraum der aktuellen Legislaturperiode ab. Hieraus könnte sich möglicherweise zusätzlich ein Anreizproblem ergeben, wenn die jeweils amtierende Bundesregierung über Erfolge und Misserfolge in der Armutsbekämpfung der Vorgängerregierung berichten müsste. Für zukünftige Berichte wäre deshalb zu prüfen, inwiefern aktuellere Daten bereitstehen könnten.

4.1 Ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen

Die in dem Bericht dargestellten Befunde bezüglich der Einkommens- und Vermögensungleichheit werden vom DGB größtenteils geteilt. An der einen oder anderen Stelle hätte sich im Bericht allerdings ein internationaler Vergleich angeboten, wenngleich der ARB in erster Linie den Status quo hierzulande darstellen soll. Zwar sind Daten in unterschiedlichen Ländern aufgrund länderspezifischer Charakteristika und teilweise auch unterschiedlicher Erhebung bedingt vergleichbar, dennoch ließen sich hierbei Rückschlüsse bei der Effektivität der Armutsbekämpfung anstellen. So wäre zu sehen, dass die Vermögensungleichheit hierzulande, wie im ARB zurecht festgehalten, auch im internationalen Vergleich sehr hoch ist.

Bei der Analyse der Einkommensungleichheit wird im ARB festgehalten, dass sich die Verteilung seit dem Jahr 2005 seitwärts bewegt hätte und somit keine Zunahme der Ungleichheit zu konstatieren wäre (dieser Befund wurde erst in der vorliegenden Fassung des ARB eingefügt). Würde man einen anderen Zeitpunkt wählen, bspw. Mitte der 1990er Jahre, ergäben sich andere Schlussfolgerungen. Zudem vernachlässigt dies aus Sicht des DGB, dass in diesem Zeitraum eine schwere Finanz- und Wirtschaftskrise lag. Diese Krise führte dazu, dass sich die Einkommen zumindest temporär annäherten. Ein strukturelles, langfristiges Auseinanderdriften der Einkommen ist seit Jahren als Trend zu beobachten.

Im Bereich des Einkommensreichtums wäre eine Betrachtung sehr hoher Einkommen oberhalb des Dreifachen des Medianeinkommens auch im Hauptteil des Berichts wünschenswert gewesen. So zeigt sich, dass sowohl die Anzahl der Einkommensmillionäre als auch deren Einkünfte, wie unter R05 im Teil D (S. 480) tabellarisch aufgelistet, stark angestiegen sind.

Die Befunde des ARB zur Einkommensentwicklung teilt der DGB in größten Teilen. Allerdings fehlt an dieser Stelle eine eingehende Bezugnahme auf die Rolle des gesetzlichen Mindestlohnes, den allgemeinen Prekarisierungstendenzen sowie die Bedeutung von Tarifverträgen bzw. die Stärkung der Tarifbindung für die Einkommensentwicklung bzw. zur Bekämpfung von Einkommensungleichheiten.

4.2 Umverteilung

Es ist zunächst einmal erfreulich, dass die Ungleichheit nach Steuern und Transfers in Deutschland auch im Vergleich zu anderen Ländern geringer ist. Aber dieser Umstand sollte keinen Anlass dazu bieten, in Selbstzufriedenheit zu verfallen und sich auf dem Erreichten auszuruhen. Es gibt nach wie vor viel zu tun. Vielmehr sollte eine gerechtere Sekundärverteilung Anlass sein, für staatliche Umverteilungspolitik zu plädieren und die Bedeutung von Steuern und Umverteilungsmaßnahmen für das Gemeinwohl hervorzuheben. Die Politik ist aufgefordert, ihre Gestaltungsmöglichkeiten stärker auszuschöpfen. Denn seit 2000 hat der Umverteilungseffekt von Steuern und Abgaben auch in Deutschland abgenommen. Der Staat nimmt somit seine Rolle eines ausgleichenden, verteilungsgerechten Akteurs immer weniger wahr. Auch bei den Markteinkommen kann der Gesetzgeber intervenierend agieren, in dem er z. B. die Mitbestimmungsrechte von Belegschaften, betrieblichen Interessenvertretungen und der Gewerkschaften stärkt. Je geringer die Ungleichheit der Markteinkommen ist, desto weniger müsste der Staat im Nachhinein kompensierend eingreifen.

4.3 Soziale Mobilität

Von zentraler gesellschaftlicher Bedeutung ist die Frage nach der Einkommensmobilität, also der Möglichkeit des finanziellen Auf- aber auch Abstiegs. Die Chance, dem Armutsrisiko zu entkommen, ist seit Mitte der 1990er Jahre jedoch geringer geworden. Folglich gelingt es weniger Menschen, aus ihrer Armutslage herauszukommen. Spiegelbildlich zeigt sich, dass der finanzielle Aufstieg zunehmend schwieriger wird.

Ähnliche Entwicklungen sind in der Einkommensklasse der unteren Mitte zu beobachten. Unsere Gesellschaft erscheint, zumindest belegen dies die vorliegenden Ergebnisse, immer weniger durchlässig zu sein. Niedrigeinkommensbezieher machen nicht nur kurzfristige Erfahrungen mit Armut, sondern Armut wird leider immer mehr zum Dauerzustand.

Auf der anderen Seite der Einkommenshierarchie verstetigen immer mehr Menschen ihren Einkommensreichtum. Reiche Personen sehen sich einem relativ geringen Risiko ausgesetzt, ihren Reichtum aufgeben zu müssen.

Im internationalen Vergleich ist die soziale Mobilität hierzulande sehr gering. Nirgendwo ist der soziale Aufstieg von den sozioökonomischen Voraussetzungen so geprägt wie in Deutschland. Somit bleiben Lebenschancen ungenutzt und ganze Bevölkerungsteile von sozialer Ausgrenzung bedroht. Dies gefährdet zwangsläufig den gesellschaftlichen Zusammenhalt und steht diametral gegen dem Ideal einer demokratischen, offenen Gesellschaft.

4.4 Vermögensverteilung und -entwicklung

Auch die Analysen und Ergebnisse im Bereich der Vermögensentwicklung und Verteilung werden vom DGB geteilt. Grundsätzlich stellt sich hierbei immer die Schwierigkeit, geeignete und valide Daten zu finden und auszuwerten.

Um etwas Licht ins Dunkel in der Vermögenssituation sehr reicher Personen zu bekommen, hat der ARB mithilfe einer Sonderauswertung des SOEP einen alternativen Ansatz verfolgt. Mittels zusätzlicher Auswertungsverfahren sowie Reichenlisten zeigt sich, dass die Vermögenskonzentration hierzulande noch ungleicher ist als bisher angenommen. Demnach besitzt das reichste Prozent der Bevölkerung 35,3 Prozent des Vermögens. Bisher gingen die Untersuchungen davon aus, dass diese Gruppe „lediglich“ 22 Prozent des Vermögens auf sich vereint.

Weitere Analysen zur Vermögensungleichheit gibt es auch im DGB Verteilungsbericht 2021: Ungleichheit in Zeiten von Corona (<https://www.dgb.de/-vRX>). So zeigt sich, dass hierzulande das vermögendste 1 Prozent mehr Vermögen besitzt als 87,1 Prozent der erwachsenen Bevölkerung. Mit anderen Worten heißt das, dass rund 680.000 erwachsene Personen genau so viel besitzen wie 59 Millionen Bundesbürger. Mit dieser Vermögenskonzentration nimmt Deutschland im Vergleich unter den industrialisierten Volkswirtschaften dieser Welt eine Position im oberen Mittelfeld ein.

Im Bereich des Maßnahmenkatalogs wird im Bericht eine Vielzahl von sozial- und familienpolitischen Instrumenten aufgezählt und ihre Wirkung auf die verteilungspolitische Dimension erläutert. Welche weiteren Stellschrauben existieren bzw. welche ergriffen werden müssten, um der Ungleichheit zu begegnen und die Armut zu bekämpfen, stellt der ARB nicht dar.

Hierzulande werden hohe Vermögen und Einkommen so stark verschont wie fast nirgendwo. Das Ergebnis: Vermögende und reiche Erben haben sich seit Langem von der Finanzierung des Gemeinwohls verabschiedet. Das muss sich ändern.

Vorschläge des DGB:

Der DGB sieht vor allem in weiteren arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen effektive Mittel zur Bekämpfung der Ungleichheit. Hierzu zählen insbesondere steuerpolitische Maßnahmen wie auch ein **Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge** verbunden mit **Investitionen in die Infrastruktur, Digitalisierung und Transformation** der Wirtschaft.

Es bedarf dringend einer steuerpolitischen Kehrtwende und der **Wiedererhebung der Vermögensteuer, einer wirkungsvollen Erbschaftsteuer sowie einer gerechten Einkommensteuer**. Zudem müssen Unternehmensgewinne effektiver besteuert werden. Wie ein gerechtes Steuersystem aussehen kann, hat der DGB in seinen steuerpolitischen Eckpunkten hinlänglich dargestellt und wird er in naher Zukunft in einem weiteren Steuerkonzept darlegen.

5 Armutsrisiko Prekäre Beschäftigung und Niedriglöhne

Die im 6. ARB präsentierten Daten und Analysen zum Themenkomplex der prekären Arbeit und des Niedriglohnsektors stellen gegenüber dem 5. ARB aus Sicht des DGB einen deutlichen Rückschritt dar. Es ist nachvollziehbar, dass auch andere Schwerpunkte bei der Analyse des komplexen Themas Armut gesetzt werden sollen. Allerdings wird die minimale Ausarbeitung des Zusammenhangs zwischen prekären Beschäftigungsformen, dem großen Niedriglohnsektor in Deutschland und dem Armutsrisiko in dem aktuellen Bericht den Themen bei Weitem nicht gerecht.

Vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie ist dies umso erstaunlicher. Erste Forschungsergebnisse verdeutlichen, dass Beschäftigte in prekären Arbeitsverhältnissen wie Solo-Selbstständige, Leiharbeiter*innen oder Minijobber*innen häufiger von Lohneinbußen betroffen sind.¹² Sie haben auch öfter ihre Beschäftigung verloren oder sind aufgrund ihrer lückenhaften sozialen Absicherung auf Hartz-IV-Leistungen angewiesen.

Schon im März 2020 sank die Anzahl der Minijobs rasant um knapp 175.000 im Vergleich zum Februar. Von April 2020 bis Januar 2021 lag die Zahl der geringfügig Beschäftigten um durchschnittlich 480.000 unter Vorjahresmonat.¹³ Die Arbeitslosigkeit bei jungen Menschen, die stark überdurchschnittlich von Befristungen betroffen sind, ist rasant angestiegen. Besonders betroffen von der Pandemie sind zudem Betriebe und Sektoren, die bereits vor der Krise unterdurchschnittliche Löhne hatten, wie Gastgewerbe, Handel, verarbeitendes Gewerbe.

¹² WSI: „Verteilungsbericht 2020: Die Einkommensungleichheit wird durch die Corona-Krise noch weiter verstärkt.“; November 2020.

¹³ Bundesagentur für Arbeit, Monatsbericht Januar 2021, Datentabelle.

Minijobs wurden als ein Sprungbrett in reguläre Beschäftigung deklariert, dabei wirkt der Minijob eher als Beschäftigungsbremse – und verhindert damit die eigenständige Existenzsicherung von Frauen. Denn zwei Drittel der „Minijobbenden“ sind Frauen.

Ein Blick auf die ausschließlich geringfügig Beschäftigten zeigt, dass 70 Prozent von ihnen Frauen sind. Eine eigenständige Existenzsicherung ist schlichtweg nicht möglich. Vielmehr sind sie abhängig vom Einkommen des Partners oder von staatlichen Leistungen. Die Sonderregelung für Minijobs, insbesondere die hohen Grenzkosten bei der Erhöhung der Arbeitszeit über die 450-Euro-Grenze hinaus, sowie die geltenden Regelungen im Steuer- und Sozialsystem führt zu Fehlanreizen beim Zugang zum regulären Arbeitsmarkt, so dass insbesondere das Potenzial von Frauen nicht ausgeschöpft werden kann und diese dem Arbeitsmarkt als dringend benötigte Fachkräfte nicht zur Verfügung stehen.

In dem Bericht wird rein deskriptiv lediglich auf die geringen Monats- und Bruttostundenlöhne von Teilzeitbeschäftigten und insbesondere von geringfügig (entlohnenden) Beschäftigten eingegangen. 2018 lagen die Brutto-Stundenlöhne bei zwei Drittel der „Minijobber*innen“ unter der Niedriglohnschwelle im Vergleich zu 9 Prozent bei den Beschäftigten in einem Normalarbeitsverhältnis.¹⁴ Auf eine Analyse der Gründe, warum Beschäftigte trotz dieser geringen Erwerbseinkommen dauerhaft in Teilzeit oder in geringfügiger Beschäftigung verharren, wird verzichtet sowie auf die Beleuchtung anderer atypischer Beschäftigungsformen wie Leiharbeit oder befristete Beschäftigung.

Befristet Beschäftigte waren schon vor der Krise mit knapp 16 Prozent mehr als doppelt so oft von Armut bedroht wie Unbefristete (6 Prozent).¹⁵ Ihr Risiko arbeitslos zu werden, ist zudem viermal höher als bei allen Beschäftigten.¹⁶ Bei Leiharbeitnehmer*innen ist dieses Risiko sogar sechsmal höher, als bei allen Beschäftigungsformen. Auch der Lohnabstand zu anderen Beschäftigten ist in der Leiharbeit weiterhin stark ausgeprägt. Leiharbeiter*innen verdienen bei jedem Anforderungsniveau ca. 500 bis 600 Euro weniger als der Durchschnitt.¹⁷

An anderen Stellen im Bericht werden einige Erkenntnisse bezüglich der atypischen und prekären Beschäftigung erwähnt, auch hier bleiben sie aber leider vollkommen unkommentiert:

- Beim Eintritt ins Berufsleben hat sich für Beschäftigte mit einer Berufsausbildung nach dem Jahr 2000 die Wahrscheinlichkeit, atypisch beschäftigt zu sein, deutlich erhöht¹⁸.
- Die Bedeutung der atypischen Beschäftigung hat sich auch für Akademiker*innen verstärkt, vor allem am Anfang des Berufslebens.¹⁹

¹⁴ S. 234

¹⁵ EU-SILC, Eurostat

¹⁶ S. auch <https://www.dgb.de/-/mHV>

¹⁷ S. auch <https://www.dgb.de/-/ZTU>

¹⁸ S. 241

¹⁹ S. 242

- Interviews zur subjektiven Wahrnehmung von Erwerbssituationen zeigen, dass gerade Befragte mit niedrigen Erwerbseinkommen sich durch atypische Beschäftigungsbedingungen stark belastet fühlen. Sie äußern das Gefühl, fremdbestimmt und austauschbar zu sein und vermissen Wertschätzung.²⁰
- Um eine Beschreibung darüber zu liefern, inwiefern sich Benachteiligungen oder Privilegierungen in jeweils verschiedenen Einkommens- und Lebenslagen gegenseitig bedingen, wird in dem Modell von Groh-Samberg et. al. auch die Stabilität einer Erwerbstätigkeit berücksichtigt: ist die Erwerbstätigkeit befristet, ist das ein Indikator für die Prekarität der Lebenslage eines Haushaltes.²¹ Auch wenn ein Abstellen auf eine Befristung in der Operationalisierung der Sicherheit einer Erwerbstätigkeit stark verkürzt ist²², ist die Berücksichtigung dieses Merkmals bei der Modellrechnung zu begrüßen.

Die Analyse des Ausmaßes und der Bedeutung des großen Niedriglohnsektors in Deutschland (über 20 Prozent aller Beschäftigten) werden in dem Bericht relativiert und stark verkürzt dargestellt. Die Definition des Niedriglohnsektors sei von unterschiedlichen Faktoren und Datenquellen abhängig und zudem liefere die Niedriglohnquote keine Aussage über die Kaufkraft der Löhne.²³ Unerwähnt bleibt der europäische Vergleich, in dem Deutschland trotz einer jahrelangen positiven Arbeitsmarktentwicklung auf dem unrühmlichen sechshöchsten Platz bei dem Anteil der Niedriglohn-Beschäftigten steht. Die Ursachen und Negativeffekte der Ausweitung dieses Niedriglohnsektors auf die steigende Einkommensungleichheit und der Zusammenhang zum Armutsrisiko bleiben ebenfalls unterbeleuchtet.

Welche Zusammenhänge zwischen atypischer Beschäftigung und Armut, Arbeitslosigkeit sowie der Niedriglohnbeschäftigung bestehen, wird nicht analysiert. Noch gravierender ist, dass es auch an jeglicher Handlungsorientierung für die Zukunft fehlt. Es werden keine politischen Schlussfolgerungen gezogen und keine politischen Maßnahmen benannt, mit denen prekäre Arbeit zukünftig reguliert und die damit zusammenhängende Armutsbetroffenheit vermindert werden könnten.

²⁰ S. 61f

²¹ S. 127

²² Eine geringere Beschäftigungssicherheit ist auch in anderen Formen atypischer Beschäftigung wie Leiharbeit oder geringfügige Beschäftigung gegeben sowie auch in Normalarbeitsverhältnissen, in denen es an einem Kündigungsschutzrecht fehlt.

²³ S. 234

Vorschläge des DGB:

Forderungen des DGB zur Zurückdrängung atypischer Beschäftigungsverhältnisse umfassen unter anderem:

- die schnellstmögliche Umwandlung geringfügiger Beschäftigung in sozial abgesicherte Arbeitsverhältnisse,
- die Abschaffung der Möglichkeit zur sachgrundlos befristeten Beschäftigung sowie die Überprüfung aktuell zulässiger Befristungsgründe, auch für den Wissenschaftsbereich, in dem atypische Beschäftigung und Befristung besonders verbreitet sind,
- die bessere Regulierung missbräuchlicher Werkverträge und Verbesserung bei den Arbeits- und Entlohnungsbedingungen in der Leiharbeit,
- die Verbesserung des Zugangs von Selbstständigen in die Arbeitslosenversicherung.

5.1 Mindestlohn und Tarifbindung

Ein Meilenstein in Richtung gerechter Einkommensverteilung und Bekämpfung niedriger Löhne wurde in Deutschland mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes im Jahr 2015 gesetzt. Auch sechs Jahre nach seinem Inkrafttreten halten die positiven Effekte auf Beschäftigung, Löhne und Wirtschaft weiter an. Der Mindestlohn verbessert die Einkommenssituation von Millionen Beschäftigten.

Allerdings werden viele Beschäftigte noch immer von kriminellen Arbeitgebern um ihren Mindestlohn gebracht. Mindestlohnverstöße sind keine Kavaliersdelikte. Sie kommen Beschäftigten und der Allgemeinheit teuer zu stehen. Eine DGB-Analyse zeigt, dass die um den Mindestlohn betrogenen Beschäftigten seit Einführung der Lohnuntergrenze im Jahr 2015 um insgesamt 14,5 Milliarden Euro geprellt wurden. Der Gesamtverlust aufgrund von Mindestlohn-Verstößen, also die Summe aus geringerer Kaufkraft, Steuerausfällen und geringeren Einzahlungen in die Sozialversicherungen, summiert sich somit seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auf über 25 Milliarden Euro.

Einige positive Effekte des Mindestlohnes auf die Steigerung der Stundenlöhne im Niedriglohnbereich sowie den Rückgang der geringfügigen Beschäftigung werden in dem Bericht aufgezählt. Zutreffend wird auch festgestellt, dass der aktuelle Mindestlohn nur begrenzt dafür geeignet ist, um Armutsrisiken zu reduzieren²⁴. Enttäuschend ist hingegen, dass geeignete Schlussfolgerungen und vor allem dringend notwendige politische Handlungsempfehlungen auch in diesem Zusammenhang ausbleiben.

Obwohl die Einführung des Mindestlohns ein wichtiger Meilenstein zur Wiederherstellung der Ordnung am Arbeitsmarkt darstellt, ist der Mindestlohn mit derzeit 9,50 Euro noch immer zu niedrig, um wirksam gegen Armut zu schützen.

²⁴ S. 234

Der DGB fordert eine zügige Anhebung des gesetzlichen Mindestlohnes auf mindestens 12 Euro. „Gute Arbeit“ und „Gute Löhne“ haben zudem längst auch eine europäische Dimension. Die EU braucht daher verbindliche Mindeststandards auch beim Thema Mindestlohn.

An diesem Ziel muss auch gerade vor dem Hintergrund der andauernden Corona-Krise festgehalten werden. Denn eine gestärkte Binnennachfrage aufgrund steigender privater Nachfrage hat sich in der Vergangenheit als entscheidender Wachstumsmotor und damit Stabilitätsfaktor erwiesen. Dabei kommt einem Anstieg der Löhne im unteren Bereich der Lohnverteilung eine entscheidende Bedeutung zu, da hier steigende Einkommen oft unmittelbar in den Konsum fließen. Dies ist gerade jetzt umso wichtiger, da als Folge der globalen Corona-Pandemie das Exportgeschäft als traditioneller Wachstumsmotor mit erheblicher Unsicherheit behaftet ist.

Die Verbesserungen, die durch den Mindestlohn eingetreten sind, gelten allerdings nicht nur für die unteren Bereiche der Lohnskala. Das ganze Entgeltraster auf Basis von Tarifverträgen konnte, durch den gesetzlichen Mindestlohn gestützt, Schritt für Schritt in einigen Branchen und Betrieben nach oben bewegt werden. So kommt z.B. eine Analyse aller in der gültigen Tarifverträge²⁵, zu dem Ergebnis, dass die Entgelte unter 10 Euro zwischen 2015 und 2020 um rund die Hälfte, und die Entgelte unter 12 Euro um rund ein Drittel reduziert werden konnten. Typisch für diese gute Tariflohnentwicklung sind die Bereiche Gesundheit, soziale Dienste, Wohlfahrt und Kirchen. Im öffentlichen Dienst in den Gemeinden konnten die unteren Entgeltbereiche noch viel deutlicher reduziert werden: In der Folge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns wurden hier die Entgelte unter 10 Euro pro Stunde, von fast 20 Prozent auf 3 Prozent und die unter 12 Euro von 46 auf 17 Prozent abgebaut. Im Bewachungsgewerbe – vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ein Bereich besonders niedriger Tarifentgelte – konnte die deutlichste Verbesserung erreicht werden: Hier gelang es, die Entgeltgruppen unter 10 Euro pro Stunde von fast 20 Prozent auf 5 Prozent und unter 12 Euro von fast 40 Prozent auf etwas mehr als 20 Prozent, zu reduzieren.

Mit der Einführung des flächendeckenden Mindestlohns stiegen insbesondere die Einkommen von Arbeitnehmer*innen in den ostdeutschen Bundesländern, von geringfügig Beschäftigten – und vor allem von Frauen. Denn zwei Drittel der Erwerbstätigen im Niedriglohnsektor sind weiblich. Die Einführung des Mindestlohns ist u. a. eine der Hauptursachen für die Verringerung des Gender Pay Gap (von 23 Prozent im Jahr 2007 auf 21 Prozent 2019). Dies liegt vor allem daran, dass der Mindestlohn insbesondere in typischen Niedriglohnbranchen gewirkt hat.²⁶

²⁵ WSI/IW (2020): Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns

²⁶ Herzog-Stein et al.(2018): Der Mindestlohn: Bisherige Auswirkungen und zukünftige Anpassung. Policy brief WSI 04/2018. https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_24_2018.pdf

Da Frauen überproportional häufig im Niedriglohnssektor beschäftigt sind (mit 62 Prozent stellen Frauen den deutlich größeren Anteil an den ausschließlich im Minijob arbeitenden Beschäftigten), profitieren Frauen von den Veränderungen durch den Mindestlohn überdurchschnittlich.²⁷

In einigen Branchen ist dies besonders der Fall: Frauen erhielten bundesweit 11,7 Prozent mehr Lohn (Ost: + 18,2 Prozent), während die Einkommen von Männern um 10,8 Prozent stiegen (Ost: + 17,7 Prozent). Besonders positiv fiel der Lohnsprung für die weiblichen un- und angelernten Beschäftigten im ostdeutschen Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung aus: + 32,7 Prozent! (Männer: + 16 Prozent).

Mindestlohn-Umgehungen sind aber bei Frauen mit etwa 11,5 Prozent besonders häufig, während der Mindestlohn ca. 4,6 Prozent den Männern vorenthalten wird. Eine Reduzierung der Mindestlohnverstöße kann somit auch einen Beitrag zur Verringerung des Gender Pay Gaps leisten.²⁸

Lohnzuwächse sind meist Folge der Tarifverhandlungen von Gewerkschaften und den Arbeitgebern. Gewerkschaftlich organisierte Beschäftigte haben mehr in der Lohntüte als Nicht-Gewerkschaftsmitglieder. Deshalb geht es darum, die Tarifbindung und die Flächentarife weiter auszubauen.

Umfassend geltende Tarifverträge sind für Beschäftigte das wichtigste Instrument zur Regelung der Entgelt- und Arbeitsbedingungen. Aus DGB-Sicht ist die Stärkung der Tarifbindung auch die zentrale Maßnahme zur Austrocknung des Niedriglohnssektors und zur Verringerung des Erwerbsarmutsrisikos in Deutschland. Umso irritierender ist es, dass dieses Thema in dem Bericht so gut wie gar nicht beleuchtet wird. Die Tarifbindung wird nicht unter den Einflussfaktoren auf Veränderungen in der Einkommensverteilung genannt²⁹, ihre Entwicklung und armutslagenrelevante Wirkung nicht angesprochen. Mit einem Satz wird nur darauf hingewiesen, dass „Maßnahmen auf gesellschaftlicher Ebene“ – darunter eine angemessene Lohnuntergrenze, Gewerkschaften und Tarifverträge – Bemühungen, die individuellen Voraussetzungen der Menschen zu verbessern, flankieren sollten.³⁰ Es wird nicht weiter präzisiert, welche Maßnahmen diese sein könnten.

Vorschläge des DGB:

Der DGB fordert **eine zügige Anhebung des gesetzlichen Mindestlohnes auf mindestens 12 Euro**. Aus DGB-Sicht ist weiterhin **die Stärkung der Tarifbindung** eine zentrale Maßnahme zur Austrocknung des Niedriglohnssektors und zur Verringerung des Erwerbsarmutsrisikos in Deutschland.

²⁷ Hobler et al. (2020): Stand der Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland. WSI Report 56 https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_56_2020.pdf

²⁸ Ebd.

²⁹ S. 67

³⁰ S. 251

Um die sinkende Tarifbindung wieder zu erhöhen, braucht es aus Sicht des DGB vor allem Maßnahmen, die die Verbandsmitgliedschaft auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite stärken sowie die Tarifflicht erschweren. Dazu gehören unter anderem:

- Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität von Tarifverträgen, mit denen etwa die Corona-Maßnahmen wie tarifvertraglich vereinbarte Zusatzleistungen und Aufstockungen des Kurzarbeitergeldes durch Steuerbefreiung privilegiert und Anreize für Unternehmen und Beschäftigte für einen Verbands- bzw. Gewerkschaftsbeitritt gesetzt werden sollen
- die Abschaffung von sogenannten „Ohne-Tarif“-Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden
- die verbindliche Fortgeltung von Tarifverträgen in ausgegliederten Unternehmenseinheiten
- eine Erleichterung des Verfahrens zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung geltender Tarifverträge sowie die Erstreckung regional allgemeinverbindlicher Tarife auf Entsendefirmen. Dies fördert die Tarifautonomie, sichert Mindeststandards im Arbeitsleben und wirkt unfairen Wettbewerbsverzerrungen entgegen.
- ein Bundestariftreuegesetz, für die öffentliche Auftragsvergabe und die Bewilligung staatlicher Fördermittel
- die Förderung der Tarifbindung im Handwerk durch die Anerkennung von Innungen als öffentlich-rechtliche Institutionen
- die Möglichkeit für Gewerkschaftsmitglieder, ihren Gewerkschaftsbeitrag zusätzlich zum Arbeitnehmer-Pauschbetrag steuerlich geltend machen zu können
- die gesetzliche Festschreibung der Zulässigkeit von Vorteilsregelungen für Gewerkschaftsmitglieder in Tarifverträgen
- eine Verbesserung der Zugangsrechte von Gewerkschaften sowie die Stärkung der betrieblichen Mitbestimmung
- die Einführung eines Verbandsklagerechts für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, um eben diese Regelungen sicherzustellen.

6 Weitere besonders betroffene Personengruppen

6.1 Arbeitslose

57,9 Prozent der Arbeitslosen waren nach Daten des Mikrozensus im Jahr 2019 arm oder armutsgefährdet. Damit haben Arbeitslose ein exorbitant hohes Armutsrisiko; es liegt um den Faktor 3,7 über dem Wert für die Gesamtbevölkerung (15,9 Prozent) und ist der höchste Wert für alle im Bericht nach sozio-demografischen Merkmalen differenziert ausgewiesenen Personengruppen³¹ (S. 493).

In der längerfristigen Betrachtung zeigt sich ein starker Anstieg der Armutsbetroffenheit von Arbeitslosen: So stieg die Armutsrisikoquote seit 2005 (49,6 Prozent) um gut acht Prozentpunkte. Am aktuellen Rand steigt die Armutsrisikoquote weiterhin leicht an (S. 493).

Im Bericht wird zwar deskriptiv darauf hingewiesen, dass das Armutsrisiko mit der Dauer der Arbeitslosigkeit steigt (S. 226), eine vertiefende Analyse des Armutsrisikos von Langzeitarbeitslosen liefert der Bericht jedoch nicht und quantifiziert auch nicht die spezifische Armutsbetroffenheit von Langzeitarbeitslosen.

Insgesamt werden die Lage und die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt im Bericht ausführlich und zutreffend beschrieben. Allerdings fehlen vertiefende Analysen der genauen Wirkungszusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und Armut. So fehlt die naheliegende Schlussfolgerung im Bericht gänzlich, dass die extrem hohe Armutsbetroffenheit von Arbeitslosen auf erhebliche Defizite im System der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit hindeutet. Ebenso fehlen politische Vorschläge, wie die soziale Absicherung zukünftig verbessert und das Armutsrisiko von Arbeitslosen gesenkt werden kann.

Auch setzt sich der Bericht nicht ausreichend mit dem Paradoxon auseinander, dass die Armutsrisikoquote in den letzten Jahren stagnierte, obwohl sich der Arbeitsmarkt (nahezu) bis zum Beginn der Pandemie ausgesprochen positiv entwickelte, die offizielle Arbeitslosigkeit und die Unterbeschäftigung stark zurückgingen und die Erwerbstätigkeit insgesamt und auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zunahmen. Diese erklärungsbedürftige Stagnation der Armutsquote deutet darauf hin, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit und der Anstieg der Beschäftigung nicht mit ausreichenden Einkommenszuwächsen verbunden waren, mit denen einkommensarme Personen Richtung Mitte aufholen und die Armutsschwelle überspringen konnten.

Auch wenn es im Bericht nicht explizit ausgesprochen wird, so belegen doch die Forschungsergebnisse zum mehrdimensionalen Lebenslagenansatz³² (ab Seite 123) sehr eindrücklich,

³¹ Es folgen die diffuse Gruppe der „Sonstigen Nicht-Erwerbspersonen“ mit einer Armutsrisikoquote von 42,8 Prozent sowie Alleinerziehende (42,7 Prozent) und Paare mit drei und mehr Kindern (30,9 Prozent).

³² Bei diesem Ansatz wird die Dimension „Einkommen“ um weitere Lebenslagen ergänzt – Wohn- und Vermögenssituation sowie Erwerbstätigkeit – und in der Kombination der Kategorien sechs soziale Lagen herausgearbeitet: Armut, Prekarität, Untere Mitte, Mitte, Wohlstand und Wohlhabenheit.

dass Arbeitslosigkeit nicht naturgegeben zu Armut führen muss, sondern dass das Armutsrisiko von den politisch gestaltbaren Rahmenbedingungen abhängt: „War im Jahr 1995 noch jede dritte arbeitslose Person der Lage „Mitte“ zuzuordnen und nur jede siebte der Lage „Armut“, so veränderten sich die Größenordnungen bereits 2005 drastisch: Nunmehr war gut jede dritte arbeitslose Person in der Lage „Armut“ anzufinden, während nicht einmal mehr jede vierte der „Mitte“ angehörte. Diese Tendenzen verstärkten sich mit dem allgemeinen Rückgang der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2015, so dass in diesem Jahr knapp zwei Drittel aller Arbeitslosen der Lage „Armut“ angehört haben und nahezu alle anderen den angrenzenden Lagen bis zur „Mitte“. Im Ergebnis lässt sich eine zunehmende Konzentration von Arbeitslosen in der Lage der „Armut“ konstatieren.“ (S. 136f)

Generell können aus Sicht des DGB drei Haupthandlungsfelder identifiziert werden, in denen mit politischen Maßnahmen Armut bei Arbeitslosigkeit vermieden bzw. überwunden werden kann:

(1.) Mit aktiver Struktur- und Beschäftigungspolitik sowie speziellen arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten für Beschäftigte, insbesondere im Bereich der beruflichen Weiterbildung sowie – aktuell in der Corona-Krise – dem Instrument der Kurzarbeit kann Arbeitslosigkeit präventiv vermieden werden.

(2) Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik – auch hier ist die Bedeutung der beruflichen Weiterbildung hervorzuheben – und beschäftigungsschaffenden Maßnahmen kann der Status der Arbeitslosigkeit überwunden werden und die Armutsbetroffenheit, sofern eine Integration in existenzsichernde Beschäftigung mit Arbeitsentgelten oberhalb der Armutsrisikogrenze gelingt.

(3.) Zudem gilt es, soziale Sicherungslücken bei der Absicherung von Arbeitslosen zu schließen und die Sozialleistungen – insbesondere das Arbeitslosengeld und die SGB-II-Leistungen – so auszugestalten, dass sie wirksam und verlässlich vor Armut schützen.

In den ersten beiden Handlungsfeldern hat die Bundesregierung eine Vielzahl von Gesetzesänderungen in dieser Legislatur realisiert, deren positive Wirkungen im Bericht zurecht erläutert werden: U.a. wurden mit dem Qualifizierungschancengesetz und dem sogenannten „Arbeit-von-morgen-Gesetz“ die Weiterbildungsförderung von Beschäftigten deutlich verbessert, mit dem Beschäftigungssicherungsgesetz auch die Qualifizierungsmöglichkeiten von Beschäftigten während der Kurzarbeit. Mit dem Teilhabechancengesetz wurde – aus gewerkschaftlicher Sicht ein arbeitsmarktpolitischer Meilenstein – ein sozialer Arbeitsmarkt etabliert. Der DGB sieht in diesen Neuregelungen spürbare und substanzielle Fortschritte, insbesondere im Bereich der Stärkung der Förderung der beruflichen Weiterbildung. Teils wurden dabei explizit gewerkschaftliche Forderungen aufgegriffen und umgesetzt.

Ein anderes Bild ergibt sich im dritten Handlungsfeld, der Gewährung von einer ausreichend hohen materiellen Arbeitslosenunterstützung, die wirksam vor Armut schützt. Zwar bewertet der DGB einige Verbesserungen bei den Geldleistungen ebenfalls ausgesprochen positiv – die Verbesserungen und Erhöhungen beim Kurzarbeitergeld, der erleichterte Zugang zu Grundsicherungsleistungen oder die temporäre, mittlerweile leider wieder ausgelaufene, verlängerte Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld.

Hierbei handelt es sich jedoch um befristete Verbesserungen infolge der Corona-Krise. Im Hinblick auf das dauerhafte Leistungsniveau der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit hat es – mit Ausnahme der Erweiterung der Rahmenfrist auf 30 Monate beim Arbeitslosengeld – in dieser Legislatur keine substanziellen Fortschritte gegeben.

Aktuell (Februar 2021) erhalten nur 44 Prozent aller Arbeitslosen und nur 16 Prozent der Langzeitarbeitslosen Leistungen der Arbeitslosenversicherung, während die Mehrheit der Arbeitslosen (56 Prozent) und der ganz überwiegende Teil der Langzeitarbeitslosen (84 Prozent) SGB-II-Leistungen („Hartz IV“) bezieht. Insofern kommt dem Leistungsniveau von Hartz IV eine besondere Bedeutung im Hinblick auf die Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit und die Armutsvermeidung zu.

Leider wird die Leistungsfähigkeit des Hartz-IV-Systems im Vergleich mit den Armutsrisikogrenzen verschiedener Haushaltstypen im Bericht nicht analysiert. Der DGB hat einen solchen Vergleich anlässlich der letzten Regelsatz-Neuermittlung zum 1.1.2021 durchgeführt.³³

Das Ergebnis: Nur in drei von 22 untersuchten Haushaltskonstellationen lag das durchschnittliche Hartz-IV-Niveau an oder oberhalb der haushaltsspezifischen Armutsrisikogrenzen. Dies betrifft den Haushaltstyp „Alleinerziehende mit (mehreren) jüngeren Kindern“³⁴. In den anderen 19 Haushaltskonstellationen lag das durchschnittliche Hartz-IV-Leistungsniveau – zum Teil sehr deutlich – unterhalb der Armutsrisikogrenze. Die Armutslücke, also die Differenz zwischen Hartz-IV-Leistungsniveau und Armutsrisikogrenze lag beispielsweise bei Single-Haushalten bei 246 Euro (23 Prozent), bei Paaren ohne Kinder bei 280 Euro (17 Prozent) und bei Paaren mit einem 14-jährigen Kind bei 340 Euro (16 Prozent).

Ebenso wenig wie die (unzureichende) Armutsvermeidungswirkung des Hartz-IV-Systems im Armutsbericht thematisiert wird, wird die Leistungsfähigkeit der Lohnersatzleistung Arbeitslosengeld analysiert. Zwar lässt sich aus der individuell bemessenen Höhe des Arbeitslosengeldes kein direkter Rückschluss auf die Armutsgefährdung ableiten, da sich Armut im Haushaltskontext manifestiert. Doch wäre es aus Sicht des DGB gerade eine Aufgabe der Armutsberichterstattung, eben genau dieser Frage nachzugehen und zu untersuchen, ob und inwiefern das Arbeitslosengeld im Zusammenspiel mit anderen Komponenten des Haushaltseinkommens armutsvermeidend wirkt – oder eben nicht. Eine solche Analyse wäre die Grundlage, um bestehende Defizite im System der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit erkennen und politisch gegensteuern zu können.

³³ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes (BT-Drs. 19/22750), 27.10.2020, S. 18f

³⁴ Hier wirkt der Mehrbedarf für Alleinerziehende armutsvermeidend. Dieser Mehrbedarf ist nach Anzahl und Alter der Kinder gestaffelt und beträgt bei einem Kind unter sieben Jahren bzw. bei zwei Kindern unter 16 Jahren 160,56 Euro.

Vorschläge des DGB:

Angesichts der exorbitant hohen und stagnierenden Armutsbetroffenheit von Arbeitslosen sieht der DGB dringenden politischen Handlungsbedarf. Der DGB kritisiert, dass der Armutsbericht über die Beschreibung bereits realisierter Maßnahmen hinaus kaum Vorschläge enthält, wie Armut bei Arbeitslosigkeit reduziert und insbesondere die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit armutsfest ausgestaltet werden kann.³⁵ Aus Sicht des DGB sind insbesondere folgende Maßnahmen zielführend und dringend geboten:

- **Die Arbeitslosenversicherung muss gestärkt** und die Reichweite und der Abdeckungsgrad des Arbeitslosengeldes müssen ausgeweitet werden. Dazu ist insbesondere die Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld für langjährig Beschäftigte zu verlängern und für Arbeitslose, die keine langen Beschäftigungsdauern ansammeln konnten, ein steuerfinanziertes Anschlussarbeitslosengeld einzuführen.³⁶
- Das **Recht auf berufliche Weiterbildung** muss erweitert werden auf alle arbeitsmarktpolitisch zweckmäßigen Weiterbildungen, die eine dauerhafte Integration von Arbeitslosen in gute Arbeit oder eine Aufstiegsmobilität von Beschäftigten erwarten lassen. Um den Zugang von Arbeitslosen zu Weiterbildungsmaßnahmen zu fördern, muss ein finanzieller Zuschlag zur Arbeitslosenunterstützung („Weiterbildungsgeld“) eingeführt werden.³⁷
- Die **Hartz-IV-Regelsätze** müssen grundlegend neu ermittelt und auf ein Niveau angehoben werden, das vor Armut schützt und soziale Teilhabe ermöglicht. Dazu ist es erforderlich, dass die Referenzgruppe, aus deren Verbrauchsausgaben die Regelsätze abgeleitet werden, so ausgewählt wird, dass Mindeststandards der Versorgung und der sozialen Teilhabe gesichert sind.³⁸
- Der **Schutz von Wohnung und Vermögen** sollten in der Grundsicherung (zumindest für die ersten 2 Jahre) gewährleistet sein. So würden Abstiegsängste und existenzielle Not der Betroffenen deutlich gemindert werden und das Armutsrisiko bei Langzeitarbeitslosigkeit ebenso.

³⁵ Im Kurzbericht (S. XLVI) wird als einzige konkrete Maßnahme lediglich das – unterstützenswerte – Ziel aus dem Koalitionsvertrag wiederholt, in der Grundsicherung selbstgenutztes Wohneigentum besser schützen zu wollen – hier jedoch erweitert um den ebenfalls notwendigen Schutz von Mieterinnen vor Wohnungsverlust. Ansonsten findet sich im Kurzbericht noch folgende – aus Sicht des DGB recht inhaltsleere Aussage: „Die Bundesregierung prüft, wie die Grundsicherung für Arbeitsuchende weiterentwickelt werden kann, um zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts die Mindestsicherung noch besser mit einer wirksamen Integration in den Arbeitsmarkt in Einklang zu bringen. (S. XXXIV)

³⁶ Vgl. DGB Bundesvorstand: Soziale Sicherheit statt Hartz IV, Beschluss vom 7.5.2021, S. 3f, siehe: <https://t1p.de/9w5u>

³⁷ Vgl. DGB Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik: Sozialstaatliche Arbeitsmarktpolitik jetzt!, Juli 2020, S. 8f, siehe: <https://t1p.de/bz46>

³⁸ Vgl. DGB-Stellungnahme zum Regelbedarfsermittlungsgesetz, a.a.O. (Fußnote), S. 6ff

Zudem weist der DGB darauf hin, dass die von ihm – aber auch aktuell vom BMAS³⁹ – geforderte Erhöhung des Mindestlohn sowie eine Stärkung der Tarifbindung indirekt im Rechtskreis SGB III einen armutsvermeidenden Effekt haben können, da die Höhe des Arbeitslosengeldes vom Lohn abhängt.

6.2 Kinderarmut

Die Problematik der Kinderarmut wird im aktuellen Armutsbericht nicht gesondert behandelt. Selbst der Begriff „Kinderarmut“ kommt im 539 Seiten starken Bericht nur einmal vor – und zwar in einer Quellenangabe. Dies wäre im Grundsatz nicht zu kritisieren, da das Thema im 5. Armuts- und Reichtumsbericht relativ ausführlich analysiert wurde, und es verständlich ist, dass das BMAS in einzelnen Berichten unterschiedliche Schwerpunkte setzt. Da jedoch im aktuellen Bericht sehr ausführlich über die in dieser Legislatur realisierten Änderungen bei den monetären Leistungen für Kinder und Jugendliche informiert wird, führt der vollständige Verzicht auf eine Problemanalyse zu einer nicht sachgerechten Unwucht.

Kinderarmut ist aus Sicht des DGB besonders besorgniserregend und erfordert dringend politische Maßnahmen, da Kinderarmut nicht nur eine akute Unterversorgung und eine Ausgrenzung von sozialer Teilhabe darstellt, sondern auch die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern beeinträchtigt.

Die Datenlage zum Armutsrisiko von Kindern und Jugendlichen, das im Indikatorentableau ab Seite 492 mit ausgewiesen wird, ist uneinheitlich. Nach den Datenquellen Mikrozensus und SOEP ist jedes fünfte Kind von Armut betroffen und somit das Armutsrisiko von Kindern überdurchschnittlich hoch. Nach EU-SILC und der EVS sind hingegen Kinder und Jugendliche etwas seltener von Armut betroffen als die Gesamtbevölkerung. Aus allen Datenquellen lässt sich jedoch ablesen, dass ein Durchbruch in der Bekämpfung der Kinderarmut bisher nicht gelungen ist und die Armutsrisikoquote von Kindern und Jugendlichen bisher nicht substantiell verringert werden konnte.

Aus Sicht des DGB muss Kinderarmut im Haushaltskontext betrachtet werden: Kinder sind arm, weil ihre Eltern arm sind. Insofern sind alle politischen Maßnahmen, die auf eine Erhöhung des Elterneinkommens⁴⁰ im unteren Einkommensbereich abzielen, auch geeignet, Kinderarmut zu vermeiden bzw. zu überwinden.

Darüber hinaus hat die Ausgestaltung der monetären Geldleistungen für Kinder und Jugendliche einen entscheidenden Einfluss auf das Ausmaß der Kinderarmut. Besonders relevant sind hier das Kindergeld, der Kinderzuschlag, die Hartz-IV-Regelsätze sowie die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT). Zwar teilt der DGB die Auffassung, dass es eine

³⁹ Vgl. BMAS: Faktenpapier „Sechster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“, Januar 2021.

⁴⁰ Zu denken ist hier insbesondere an Verbesserungen auf der Lohnseite durch eine Erhöhung des Mindestlohns und eine Stärkung der Tarifbindung, an die Förderung der Aufstiegsmobilität von Arbeitnehmer*innen sowie die Integration von Arbeitslosen in Gute Arbeit.

vordringliche politische Aufgabe ist, den engen Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg aufzubrechen und für mehr Chancengleichheit zu sorgen. Doch weist der DGB darauf hin, dass diese Maßnahmen erst perspektivisch im weiteren Verlauf der Erwerbsbiografie armutsvermeidend wirken – zur Überwindung einer akuten Armutslage von Kindern und Jugendlichen hilft nur Geld.

Die im Bericht ab Seite 107 dargestellten Verbesserungen bei den monetären Leistungen für Kinder und Jugendliche im Rahmen des Starke-Familien-Gesetzes bewertet der DGB ausgesprochen positiv.

Insbesondere durch den verbesserten Zugang zum Kinderzuschlag, dessen Erhöhung und der entschärften Einkommensanrechnung sowie der deutlich erhöhten Leistungen für den Schulbedarf im Rahmen des BuT wurden einkommensschwache Familien materiell besser gestellt. In der Summe sind das Kindergeld und der -zuschlag gegenüber 2018 um 60 Euro erhöht worden.⁴¹ Beachtlich ist auch der auf S. 103 ausgewiesene starke Anstieg der Zahl der Haushalte, die den Kinderzuschlag erhalten. Bezogen in 2017 nur 95.000 den Zuschlag, hat sich die Zahl in 2020 mit 180.000 nahezu verdoppelt. Dies deutet darauf hin, dass bei der Inanspruchnahme der Leistung – ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau von geschätzt 30 Prozent – deutliche Fortschritte erzielt werden konnten.⁴²

Ob und inwiefern die dargestellten Verbesserungen, die zum 1.7.2019 bzw. zum 1.1.2020 in Kraft getreten sind, auch das Armutsrisiko von Kindern und Jugendliche reduziert haben oder zumindest die Armutslücke⁴³ verkleinert haben, lässt sich mit den Daten des Bericht noch nicht bewerten.

Aus Sicht des DGB hat hingegen die Neuermittlung und Erhöhung der Regelsätze für Kinder und Jugendliche, die zum 1.1.2021 wirksam geworden ist, keinen positiven Effekt auf die Reduzierung des Armutsrisikos gehabt.⁴⁴

Der DGB kritisiert, dass im Armutsbericht fast keine Vorschläge enthalten sind, wie die Kinderarmut zukünftig überwunden werden soll.⁴⁵

⁴¹ Kindergeld (fürs erste Kind): 2018: 194 Euro, 2021: 215 Euro. Kinderzuschlag (Höchstbetrag): 2018: 170 Euro, 2021: 205 Euro.

⁴² Wobei einschränkend zu bedenken ist, dass sich in den Zahlen für 2020 nicht nur eine verbesserte Inanspruchnahme aufgrund der dauerhaft wirkenden Verbesserungen beim Kinderzuschlag ausdrückt. Vermutlich kommt hier auch zum Tragen, dass 2020 mehr Haushalte aufgrund der Corona-Pandemie anspruchsberechtigt sind und im Rahmen des „Notfall-KiZ“ der Zugang zum Kinderzuschlag vorübergehend deutlich vereinfacht wurde.

⁴³ Die Armutslücke ist die Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen und der Armutsrisikogrenze.

⁴⁴ Vgl. den Vergleich zwischen den Armutsrisikogrenzen und dem Hartz-IV-Leistungsniveau für verschiedene Haushaltstypen im Kapitel „Arbeitslose“ in dieser Stellungnahme.

⁴⁵ Im Kurzbericht (S. XXXVIII) werden lediglich die – unterstützenswerten – Zielsetzungen benannt, dass die Kita-Betreuung sowie die Ganztagsbetreuung an Grundschulen (weiter) ausgebaut werden sollen.

Vorschläge des DGB:

Um die Kinderarmut zu überwinden, hält der DGB beherzte politische Maßnahmen für dringend erforderlich. Ein zielführendes Instrument ist aus Sicht des DGB **die Einführung einer Kindergrundsicherung**. Der DGB schlägt dazu vor, die unterschiedlichen Geldleistungen für Kinder in einer Kindergrundsicherung zu bündeln, diese leicht zugänglich zu machen und das Existenzminimum von Kindern, das den Höchstbetrag der Kindergrundsicherung darstellt, neu zu ermitteln. In Anlehnung an ein Herleitungsverfahren von Irene Becker und Verena Tobsch schlägt der DGB – bezogen auf das Jahr 2019 – dazu einen Höchstbetrag von 504 Euro vor.⁴⁶

Die EU-Kommission hat im März 2021 einen Entwurf für eine Empfehlung einer „Kindergarantie“ vorgelegt, mit der die Lebenslage von Kindern, die von Armut und Ausgrenzung bedroht sind, verbessert werden soll. Im Mai 2021 wird der EU-Sozialgipfel in Porto stattfinden, bei voraussichtlich das Ziel bekräftigt und konkretisiert werden soll, die Zahl der von Armut und Ausgrenzung betroffenen Personen um 15 Millionen zu reduzieren, darunter fünf Millionen Kinder. Der DGB fordert die Bundesregierung eindringlich auf, anlässlich dieser europäischen Initiativen ehrgeizige **nationale Ziele zur Bekämpfung der Kinderarmut vorzulegen** und zu quantifizieren.

6.3 Geschlecht und Armut

Frauen sind etwas stärker von Armut gefährdet (16,6 Prozent) als Männer (15,2 Prozent). Allerdings hat der Unterschied zwischen den Geschlechtern weiter zugenommen und war in 2019 mit 1,4 Prozentpunkten so hoch wie noch nie. Zum Vergleich: In 2005 hatten Männer ein Armutsrisiko von 14,3 Prozent und Frauen von 15,1 Prozent. Der Abstand betrug damals 0,8 Prozentpunkte.

Dennoch wird im Vergleich zum 5. Bericht im 6. Bericht auf ein Kapitel zu geschlechtsspezifischen Unterschieden verzichtet. Dafür werden z.B. soziodemografische Aspekte – und damit auch das Geschlecht – teilweise bei der Analyse berücksichtigt

(Vgl. zum Beispiel Kapitel I.3.2, I.4.3.2). Mit Blick auf Gleichstellungspolitik als Querschnittsthema und das Ziel, themenübergreifend die Geschlechterperspektive mit aufzunehmen, ist dieses Vorgehen grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings fehlt es an einer konsequenten Umsetzung.

⁴⁶ Das DGB-Modell ist in „arbeitsmarkttaktuell“, Ausgabe 3 / Juli 2020 ausführlich dargestellt, siehe: <https://t1p.de/j5ns>

6.3.1 Altersarmut ist weiblich

Laut Alterssicherungsbericht des BMAS lag der Gender Pension Gap 2020 bei 49 Prozent (West: 55 Prozent, Ost: 23 Prozent), d.h. Frauen haben im Schnitt um 49 Prozent geringere eigene Alterssicherungseinkommen im Vergleich zu Männern. In dieser Berechnung sind neben der gesetzlichen auch private und betriebliche Renten berücksichtigt, jedoch nur individuelle Renten, d.h. keine Witwenrenten.⁴⁷

Langzeitarbeitslose, Niedriglohn- oder geringfügig Beschäftigte, nicht versicherungspflichtig Erwerbstätige, Beschäftigte mit kurzen bzw. unterbrochenen Erwerbsverläufen und Beschäftigte in Teilzeit sind besonders von Altersarmut betroffen. Frauen bilden einen großen Anteil der Beschäftigten in den o. g. Gruppen, was sich auf ihr generelles Risiko der Altersarmut, aber auch darauf auswirkt, dass Frauen etwas stärker als Männer auf die bedürftigkeitsgeprüften Leistungen der Grundsicherung zurückgreifen müssen.⁴⁸

Sozial abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse, eine partnerschaftliche Aufteilung von Sorgearbeit durch bessere Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der Abbau von Fehlanreizen u. a. im Steuerrecht sind wirksame Mittel gegen die Altersarmut von Frauen.

Das Erwerbsleben der Frauen, die sich heute im Ruhestand befinden, begann überwiegend vor 1970, also einer Zeit, in der ein traditionelles Partnerschaftsmodell überwog. Jüngere Frauenjahrgänge haben tendenziell mehr Jahre in Erwerbstätigkeit aufzuweisen und beziehen damit tendenziell höhere, armutsfestere und eigene Leistungen aus den Alterssicherungssystemen.

6.3.2 Eigenständige Existenzsicherung von Frauen

Insgesamt mangelt es dem Bericht (erneut) an einer Betrachtung der eigenständigen Existenzsicherung von Frauen. In der gleichstellungspolitischen Debatte rund um Armutsgefährdungen wird überwiegend mit dem Konzept der eigenständigen Existenzsicherung gearbeitet. Als wissenschaftliche Grundlage wird dabei die Veröffentlichung von Irene Pimlinger (Agentur für Querschnittsziele im ESF)⁴⁹ herangezogen.

Die Höhe des individuell erzielten Einkommens entscheidet darüber, ob die Existenz gesichert werden kann – unabhängig von der Haushaltskonstellation, die zum Beispiel mit Blick auf erhöhte Scheidungsraten nicht als langfristige und verlässliche Größe herangezogen werden sollte.

Dabei wird zwischen der kurz- und der langfristigen Existenzsicherung unterschieden:

⁴⁷ <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/alterssicherungsbericht-2020.html>

⁴⁸ http://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII51.pdf

⁴⁹ DGB Bundesvorstand (2020): Wie unabhängig sind Frauen in Deutschland? Die Bedeutung existenzsichernder Beschäftigung für die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen.

Zur kurzfristigen Existenzsicherung genügt ein Einkommen, das den unmittelbaren Bedarf deckt. Bei einem Viertel der abhängig beschäftigten Frauen im Haupterwerbsalter liegt das Monatseinkommen unterhalb des Existenzminimums für eine erwachsene Person, bei knapp zwei Fünftel liegt es unterhalb des Existenzminimums für eine Person mit Kind.

Zur langfristigen Existenzsicherung bedarf es eines Einkommens, mit dem über den unmittelbaren Bedarf hinaus ausreichende Ansprüche erworben werden, um auch in Phasen ohne eigene Erwerbstätigkeit finanziell abgesichert zu sein. Fast zwei Drittel der abhängig beschäftigten Frauen im Haupterwerbsalter (61 Prozent) verdienen nicht genug, um ihre eigene Existenz langfristig zu sichern. Knapp vier Fünftel der beschäftigten Frauen (79 Prozent) wären mit ihrem aktuellen Verdienst nicht in der Lage, langfristig für sich und ein Kind zu sorgen.

In Kapitel I.3.2 (Entwicklung der Einkommen differenziert nach sozio-demografischen Merkmalen) beispielsweise werden die Einkommenspositionen bzw. die Berechnung der Nettoäquivalenzeinkommen von Männern und Frauen im Haushalt betrachten; die Einkommen eines Haushalts werden dabei gleichmäßig auf alle Mitglieder verteilt. Unterschiede zwischen Frauen und Männern können in diesem Konzept also nur in Haushalten von Alleinstehenden oder mit Mitgliedern des gleichen Geschlechts entstehen. Damit fehlt dem Bericht eine entscheidende Kennzahl – und zwar der geschlechterspezifische Unterschied bei der eigenständigen Existenzsicherung durch ein individuelles Einkommen.

Im Bericht fehlt die Verwendung des Begriffes „Gender Overall Earnings Gap“. Dieser Indikator berücksichtigt den Stundenverdienst, das Arbeitsvolumen und die Erwerbstätigenquote und deckt damit die wichtigen Armutsgefährdungsfaktoren ab.

Vorschläge des DGB:

Ein wichtiges Instrument zur eigenständigen Existenzsicherung und damit zur Bekämpfung von zunehmender Armut von Frauen ist die Umwandlung von geringfügiger Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Damit könnten Frauen raus aus der Minijob-Falle hinein in sozialversicherte (Teilzeit-)Beschäftigung wechseln. Auch von der Einführung des Mindestlohnes haben Frauen deutlich profitiert, so dass bei einer Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro – wie vom DGB gefordert – sich die Einkommenssituation von Frauen nachhaltig verbessern würde.

Des Weiteren spielt die **Aufwertung von personennahen Dienstleistungsberufen** für die eigenständige Existenzsicherung von Frauen eine besondere Rolle: Überwiegend Frauen arbeiten in personennahen Dienstleistungen. Eine Aufwertung dieser Tätigkeiten würde nicht nur ihre finanzielle Situation verbessern.

Angemessene Arbeitsbedingungen würden auch dazu führen, dass Frauen diese Berufe auf Grund schlechter Arbeitsbedingungen nicht in Teilzeit ausüben (müssen), sie könnten ihr Erwerbspotenzial voll ausschöpfen und damit Armutsrisiken verringern.

6.4 Armut im Alter

Der 6. ARB geht nicht vertiefend auf das Thema Armut und Ungleichheit im Alter ein. Es wird nicht untersucht oder dargelegt, ob und wie weit die Teilprivatisierung des Alterssicherungssystems Armut und Ungleichheit verstärkt hat. Die Armut wird als unterdurchschnittlich verharmlost. Obwohl die Armutsrisikoquote der Rentnerinnen und Rentner mittlerweile durchschnittlich oder gar leicht darüber liegt. Insbesondere fehlt eine Differenzierung zwischen Personen/Haushalten nach primärem Alterssicherungssystem. So ist die Armutsrisikoquote von Haushalten, deren Alterseinkommen überwiegend aus der gesetzlichen Rentenversicherung stammt, weit überdurchschnittlich und ist auch seit den Reformen in den 2000er Jahren deutlich angestiegen. Da die staatliche Sozialpolitik systematisch auf betriebliche und private Vorsorge als Teil der Alterssicherung setzt, fehlt ein vertiefender Blick der Wirkung dieser Systeme auf Armut und Ungleichheit. Unklar bleibt, ob die staatliche Alterssicherungspolitik im Zeitverlauf das Armutsrisiko mehr oder weniger reduzieren kann.

Zahlen im Bericht legen nahe, dass die Armutsreduktion gesunken ist. Eine explizite Untersuchung findet aber nicht statt.

Ebenfalls nicht untersucht, im Sinne einer Lebenslaufperspektive wird, welche Faktoren im Alter zu einem erhöhten Armutsrisiko führen – insbesondere bei abhängig Beschäftigten wären hier auch geringe Löhne und der Abbau des solidarischen Ausgleichs bzw. der Rückbau des Rentensystems zu Gunsten privater Vorsorge als Teilaspekte einzubeziehen.

Stattdessen weist der Bericht aus, dass die Rentnerinnen und Rentnerhaushalte in der Eigenwahrnehmung mehrheitlich davon ausgehen, dass sich ihre Situation verbessert hat. Dabei blendet der Bericht aus, dass in den Jahren 2018 bis 2020 aufgrund vieler Faktoren die Rentenanpassungen deutlich höher lagen als im Schnitt der vergangenen gut 20 Jahre.

Die Einkommenslagen und Armutsrisikoquoten sind seit etwa 2015 deutlich langsamer gestiegen, seit die Renten sich wieder wie die Löhne entwickelt haben. Nach geltendem Recht werden die Rentenerhöhungen aber spätestens ab 2026 wieder deutlich hinter der Lohnentwicklung zurück bleiben. Es muss davon ausgegangen werden, dass spätestens dann wieder das Armutsrisiko steigt. Zumal der Alterssicherungsbericht 2020 der Bundesregierung aufzeigt, dass der Anteil an Beschäftigten mit zusätzlicher Vorsorge in vier Jahren von 70 auf 65 Prozent gesunken ist.

Vorschläge des DGB:

Für den DGB ist klar, dass die Regierung dem gesetzlichen Rentenniveau mehr Bedeutung beimessen muss. Ein stabiles und wieder erhöhtes Rentenniveau reduziert spürbar und deutlich das Armutsrisiko gerade von Versicherten, die langjährig nur unterdurchschnittliche Löhne erzielten. Ergänzend muss der Solidarausgleich wieder eine größere Bedeutung in der Rentenversicherung haben, um Ungleichheit und Armut im Alter strukturell zu reduzieren.

Die seit 2021 in Kraft getretene Grundrente wird wenig bis nichts am Armutsrisiko ändern. Insbesondere die Fraktion der CDU/CSU wollte, dass die Grundrente nur Haushalte im

Fürsorgebereich erreicht und der Zuschlag, auch aufgrund der Einkommensanrechnung, so gering ausfällt, dass die Einkommen in diesen Fällen nur selten in die Höhe der Armutsrisikogrenze kommen dürften. Auch die hohen Voraussetzungen von 33 Jahren schließen weite Gruppen von Gefährdeten aus, zu nennen wären insbesondere Personen mit längeren Phasen der Arbeitslosigkeit sowie erwerbsgeminderte Personen.

Gehandelt hat die Regierung im Bereich der Erwerbsminderungsrenten, indem sie erneut die Zurechnungszeit verlängert hat. Ein Fehler ist jedoch, dass Personen die bereits eine Erwerbsminderungsrente beziehen, nicht davon profitieren. Dabei bezieht aktuell jede siebte Person mit einer Erwerbsminderungsrente sogar aufstockend Grundsicherung bei Erwerbsminderung. Der Handlungsbedarf in diesem Feld ist erschreckend hoch und wird durch keine der von der Regierung getroffenen Maßnahmen adressiert. Dabei droht gerade bei Erwerbsgeminderten, dass Armut sich über Jahrzehnte bis zum Tod hält, da sie aufgrund der Erwerbsminderung an ihrer finanziellen Situation kaum noch was verändern können. Die Armut wird dabei regelmäßig nahtlos in die Altersrente fortgeführt.

Der DGB fordert **deutliche Nachbesserungen bei der Grundrente**, insbesondere Verzicht auf die Einkommensanrechnung, Berücksichtigung aller rentenrechtlichen Zeiten, insbesondere aber Zeiten des Mutterschutz, der Arbeitslosigkeit und der Zurechnungszeiten. Ebenfalls notwendig ist, die Erwerbsminderungsrenten im Bestand ebenfalls aufzuwerten. Dazu müssen die Leistungsverbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten analog auf die Bestandsrenten übertragen werden.

6.5 Armut von Menschen mit Behinderungen

Der Bericht weist zwar einige kurze Abschnitte zum Thema Menschen mit Behinderungen auf, allerdings bleiben die darin aufgeführten Informationen fragmentarisch. Angaben über das Armutsrisiko von Menschen mit Behinderungen sind dem 6. ARB nicht zu entnehmen. Dies ist sehr schade, da der [Teilhabebericht NRW](#), der 2020 veröffentlicht wurde, das besondere Armutsrisiko dieser Teilgruppe abbildet und zumindest ein Verweis auf diese Daten angemessen wäre, wenn sie im ARB nicht auftauchen.

Aufgrund der besonderen Betroffenheit dieser Personengruppe hat der DGB im Dezember 2020 eine eigene Publikation zum Thema [Armut und Behinderung](#) veröffentlicht, aus der hervorgeht, dass das Armutsrisiko von Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen im langfristigen Vergleich gestiegen ist. Insgesamt waren in 2017 2,5 Mio. Menschen mit Beeinträchtigungen von Armut betroffen.

Abbildung: Armutsrisikoquoten von Menschen mit und ohne Beeinträchtigungen im Verlauf

	2005	2009	2013	2017
Menschen ohne Beeinträchtigungen	14%	14%	13%	14%
Menschen mit Beeinträchtigungen	13%	17%	20%	19%
Frauen mit Beeinträchtigungen	14%	18%	19%	19%
Männer mit Beeinträchtigungen	13%	16%	22%	19%

Quelle: Mikrozensus, Berechnung des ISG, Darstellung des DGB, Dezember 2020

Gründe für das gestiegene Armutsrisiko sind höchstwahrscheinlich die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse, gesunkene Stundenlöhne, niedrigere Erwerbsminderungsrenten, eine verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit und ein wachsender Anteil von Menschen, die im Falle der Erwerbsminderung Grundsicherungsleistungen beziehen müssen.

Des Weiteren sieht der DGB mit Sorge, dass der Anteil von Kindern und Jugendlichen mit psychischen Erkrankungen bei Familien in Hartz IV besonders hoch ist.⁵⁰ Hier zeigt sich, dass Armut in Form von beengten Lebensumständen, mangelnder sozialer Teilhabe und materiellen Einschränkungen bei Ernährungs- und Gesundheitsausgaben offensichtliche Auswirkungen auf den Gesundheitszustand hat. Demnach ist eine Behinderung nicht nur ein Armutsrisiko, auch umgekehrt erzeugt Armut oftmals Behinderungen.

Vorschläge des DGB:

Zur Bekämpfung der Armut von Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen fordert der DGB neben einer besseren Absicherung im Falle der Erwerbsminderung auch einen pauschalen Mehrbedarf bei Behinderung in Hartz IV und eine bessere Betreuung durch die Jobcenter. Außerdem erachtet der DGB es für notwendig, dass Menschen mit Behinderungen ein Teilhabegeld zusätzlich zu Lohn- oder Sozialleistungen erhalten, mit dem Nachteile aufgrund der Behinderung ausgeglichen werden können und das als Schutz vor Armut fungieren soll.

6.6 Migration und Armut

Die Kategorie ‚Migrationshintergrund‘ ist in den vergangenen Jahren zunehmend in die Kritik geraten, da der Begriff eine definitorische Abgrenzung einer Personengruppe (eben der Personen mit Migrationshintergrund) von der Mehrheitsbevölkerung suggeriert, der vom DGB

⁵⁰ [DGB Arbeitsmarkt aktuell: „Behinderung und Hartz IV: Wie Armut die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen trifft“, April 2018.](#)

als problematisch wahrgenommen wird. Die Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund, wie er im Mikrozensus definiert wird, beinhaltet verschiedene und vielschichtige Personengruppen, die durch diese Kategorisierung nicht sichtbar werden. Es wird daher angeregt zu erwägen, den Terminus ‚Migrationshintergrund‘ zukünftig in den jeweiligen Erhebungen, die dem Armuts- und Reichtumsbericht zugrunde liegen, mit dem Konzept Eingewanderten und ihren (direkten) Nachfahren⁵¹ zu ersetzen, wie es von der Fachkommission Integrationsfähigkeit⁵¹ vorgeschlagen wird. Eine Handhabarmachung des vorgeschlagenen Konzeptes gilt es jedoch noch in taugliche Terminologie für quantitative Erhebungen zu übersetzen.

Gleichermaßen gilt es, die Kategorisierung an sich zu hinterfragen. Im Armuts- und Reichtumsbericht werden Personen mit Migrationshintergrund regelmäßig Personengruppen ohne Migrationshintergrund gegenübergestellt. Dies kann eine Abgrenzung befördern, wo viel mehr eine Zusammenführung bzw. Spezifizierung sinnvoll wäre. Der DGB regt daher an, diesbezüglich zu reflektieren, ob zukünftige Berichte hier andere Kategorisierungsformen ausarbeiten können, um nicht nur Unterschiede der Personengruppen, sondern auch ihre Gemeinsamkeiten zu dokumentieren.⁵²

In Kapitel III 2.3.2 (S. 337) wird verdeutlicht, dass Eingewanderten „oftmals nur Wohnraum von geringerer Qualität und Quantität zur Verfügung steht (vgl. Indikatoren G 14, G15 und G16 in Abschnitt D). (...) Andere Quellen deuten jedoch darauf hin, dass Menschen mit Migrationshintergrund durchschnittlich höhere Mietpreise und Mietbelastungsquoten finanzieren müssen (...) Dabei deuten die höheren Quadratmetermietpreise im Vergleich zur Allgemeinbevölkerung auf eine Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt hin. Laut einer repräsentativen Umfrage der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2020) haben rd. 35 Prozent der Befragten mit Migrationshintergrund, die in den vergangenen zehn Jahren auf Wohnungssuche waren, Diskriminierungserfahrungen aus rassistischen Gründen bzw. wegen der ethnischen Herkunft gemacht.“

Vergleichbare Phänomene sind im Bereich Beschäftigung zu verzeichnen, finden sich jedoch bezüglich der Gruppe der Eigewanderten und ihren Nachkommen im Bericht an keiner Stelle. Das kurze Kapitel Diskriminierung (Teil C I.3.3 auf S. 242) führt aus: „Es gibt Anzeichen dafür, dass sexuelle Orientierung und geschlechtliche Identität Relevanz für einen erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Lesbische, schwule, bisexuelle, trans- und intergeschlechtliche Menschen erleben im Bewerbungsverfahren und im Arbeitsleben Diskriminierung und meiden aus Furcht vor Diskriminierung bestimmte Berufe und Branchen. Eine Einbeziehung dieser Personengruppen in die Datenerhebung über das SOEP hinaus, ist eine wichtige Voraussetzung, um hier bestehende Forschungsdesiderate zu beheben.“

⁵¹ Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten, 7. Gängige Begriffe müssen hinterfragt werden, November 2020, S.10.

⁵² Siehe Vorschläge im Besonderen zur Diskriminierungserfahrung und ihrer Erhebung in regelmäßigen quantitativen Erhebung in: ADS, Erhebung von Antidiskriminierungsdaten in repräsentativen Wiederholungsbefragungen - Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten, Baumann, Egenberger, Supik, November 2019.

Aus der Sicht des DGB gilt das Gleiche für Eingewanderte und ihre Nachkommen. Auch die Fachkommission Integrationsfähigkeit unterstreicht in ihren Kernbotschaften auf S. 9 des genannten Berichtes⁵³: „Eine integrierte Gesellschaft ist eine, die nicht diskriminiert und allen Bevölkerungsgruppen chancengleiche Partizipation ermöglicht. Dieses Ziel ist noch längst nicht erreicht. (...) Erfahrene Abwertung, Ausgrenzung und Benachteiligung (auch im Bereich Beschäftigung, Anmerkung der Autor*innen) beeinträchtigen die Identität und das Zugehörigkeitsgefühl der Betroffenen und damit mittel- und langfristig auch den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt. Ausgrenzung und Benachteiligung verursachen zudem ökonomische Kosten. (...) Diskriminierung ist daher nachhaltig zu bekämpfen; u.a. müssen der rechtliche und praktische Schutz vor Diskriminierung verbessert und das gesellschaftliche Bewusstsein dafür geschärft werden.

Der Bericht stellt auf S. 440 (Teil C. Kapitel V.3) fest: „Menschen mit Migrationshintergrund sind bislang unterdurchschnittlich an der demokratischen Willensbildung in Deutschland beteiligt – das betrifft die Ausübung des aktiven wie des passiven Wahlrechts. Die Wahlbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund bei Bundestagswahlen war in der Vergangenheit stets deutlich geringer als bei Menschen ohne Migrationshintergrund. Auch bei der Ausübung des passiven Wahlrechts gibt es klare Diskrepanzen: So haben bei einem Bevölkerungsanteil von 25,5 Prozent nur 8,2 Prozent der Abgeordneten im Bundestag einen Migrationshintergrund, in den Landesparlamenten sind es durchschnittlich 4,5 Prozent der Abgeordneten und unter den Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeistern sogar nur 1,5 Prozent.“

Neben Eingewanderten mit deutschem Pass, die an demokratischen Wahlen teilnehmen dürfen, gibt es außerdem eine Bevölkerungsgruppe, die laut Destatis am 31.12.2019 rund 9,6 Mio. Personen über 18 Jahren – also circa 10 Prozent der Wohnbevölkerung Deutschlands – umfasst, die nicht über eine deutsche Staatsbürgerschaft verfügen und somit grundsätzlich nicht an demokratischen Wahlen teilnehmen dürfen. Aus der Sicht des DGB stellt dies ein Demokratiedefizit dar, das gesamtgesellschaftlich nicht hinnehmbar ist und diese Gruppe gleichermaßen zu weiten Teilen – wie dies vom Armuts- und Reichtumsbericht dargestellt wird – auch von Armut und anderen Formen der Ausgrenzung betroffen ist.

Vorschläge des DGB:

Um Ursachen von Armut besser erkennen und bearbeiten zu können, ist eine kontinuierliche Forschung bezüglich der Zusammenhänge von Einwanderung, Integrationsangeboten, Diskriminierungserfahrung von Eingewanderten der ersten und folgenden Generationen und deren Auswirkung auf ihre gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsmarkt unbedingt notwendig. Hierfür muss das Konzept des ‚Migrationshintergrundes‘ und dessen Definition

⁵³ Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten, 6. Aktive Unterbindung von Diskriminierung und ein respektvoller Umgang miteinander sind Voraussetzung für Teilhabe und Teilnahme, November 2020, S.9.

reflektiert und spezifiziert werden. Nur durch eine Analyse der Armutsrisiken der ersten, zweiten und folgenden Einwanderergenerationen und das Wissen, wie sich Diskriminierung von Eingewanderten auf den Zugang zu Beschäftigung auswirkt, können zielführende Gegenmaßnahmen gegen das Armutsrisiko von Eingewanderten ergriffen werden.

7 Vertiefende Themen des Berichts

7.1 Armut und Bildung

Mehr Kinder besuchen eine Kita, der Trend zu höheren Abschlüssen hält an, mehr Menschen studieren oder bilden sich weiter. Nach 60 Jahren Bildungsexpansion ist der Bildungsstand in Deutschland so hoch wie nie. Doch längst nicht alle Menschen profitieren von diesem Trend. Die vermeintliche Bildungsrepublik Deutschland bleibt bei genauerer Betrachtung ein sozial gespaltenes Land.

Der aktuelle Bildungsbericht zeigt: Die Zahl der jungen Menschen ohne Schulabschluss steigt seit 2013 wieder – von damals 5,7 Prozent auf aktuell 6,8 Prozent. Trotz höherem Bildungstrend verlassen bundesweit 30 Prozent der Schülerinnen und Schüler die Schule nur mit einem Hauptschulabschluss. Ihre Chancen auf einen Ausbildungsplatz sind schlecht. Nur rund die Hälfte von ihnen schafft direkt den Sprung von der Schule in die Ausbildung. Mehr noch: Gut die Hälfte der 325 Ausbildungsberufe ist diesen Jugendlichen faktisch verschlossen.

Jeder dritte Jugendliche mit Hauptschulabschluss erreicht nie einen Berufsabschluss. Diese Jugendlichen haben kaum die Chance, ihren Lebensunterhalt eigenständig zu finanzieren. Langzeitarbeitslosigkeit oder immer wieder schlechte Kurzfrist-Jobs mit miesen Bedingungen und schlechter Bezahlung sind die Folge.

Schon die PISA-Studien zeigen: Beim Übergang von der Grundschule haben Akademikerkinder selbst bei gleicher Leistung eine 3,5-mal höhere Chance auf das Gymnasium zu kommen, als Kinder aus Arbeiterfamilien. Weil im deutschen Schulsystem weite Teile des Erziehungs- und Bildungsauftrags wie Nachhilfe, Hausaufgaben oder materielle Ausstattung an die Familien delegiert werden, spielen bei der Diagnostik neben der Leistungsentwicklung auch die familiären Rahmenbedingungen eine entscheidende Rolle. Auch wenn es die Lehrkraft vielleicht gut meint und dem Kind ein Scheitern auf der höheren Schule ersparen will, verschließt diese Praxis ihm früh Bildungszugänge und Bildungswege.

Ungleichheit entsteht in dem familiären Umfeld, im Bildungssystem und durch persönliche Entscheidungen.

Wer Chancengleichheit will, muss deshalb die Schule, die Familie, aber auch die soziale Umgebung (Viertel) in den Blick nehmen. Wichtig sind deshalb gute Ganztagschulen, an denen nicht nur Lehrkräfte, sondern auch Experten für Soziale Arbeit, Gesundheit, Psychologie etc. arbeiten.

Aber guter Unterricht und passende Förderangebote setzen eine gute personelle und finanzielle Ausstattung voraus. Doch auch hier besteht Nachholbedarf. Nicht nur, dass die Ausgaben für Bildung in Deutschland gemessen am Bruttoinlandsprodukt mit 4,2 Prozent unter dem OECD-Durchschnitt mit 5 Prozent liegen.

Das hat gravierende Folgen: Personalnot an Kitas und Schulen, mangelnde Ausstattung für inklusives Lernen oder die Integration Geflüchteter. Wenn Knappheit herrscht oder ein System nicht funktioniert, trifft es die Gruppe der sozial Benachteiligten am härtesten.

Kurzum: Durch die Bildungsexpansion haben viele profitiert, aber längst nicht alle. Es ist höchste Zeit für eine echte Bildungsstrategie, die mehr Chancengleichheit sichert und für gute und attraktive Arbeit im Bildungswesen sorgt.

7.1.1 Frühe Bildung

Der Bericht stellt richtig heraus, dass über die gesamte Bildungskette hinweg der sozioökonomische Status ganz erheblich den Bildungserfolg sowie die Arbeitsmarkt- und gesellschaftlichen Teilhabechancen beeinflusst. Zwar bestätigt der Bericht, dass Bildung und Betreuung in der frühen Kindheit diesem Zusammenhang entgegenwirken können. Er betont aber auch, dass dafür die Qualität der Angebote entscheidend ist.

Seit dem Rechtsanspruch auf Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege für alle Kinder ab dem ersten Lebensjahr seit 2013 ist der Ausbau der Kindertagesbetreuung stark vorangeschritten. So lag die Betreuungsquote bei den unter Dreijährigen im Jahr 2019 bei 35 Prozent und bei den über Dreijährigen bereits bei 92,5 Prozent. Der starke Aufwuchs an Plätzen ist jedoch nicht mit einem ebensolchen beim Personal einhergegangen. Im Gegenteil: Die meisten Einrichtungen arbeiten personell an ihren Grenzen. Der Fachkräftemangel in der frühen Bildung und Betreuung ist eklatant und wird weiter zunehmen. Nach Berechnungen des Wirtschaftsforschungsinstituts Prognos wird die Personallücke in der frühen Bildung – also bei Kita- und Grundschulkindern im Alter von eins bis zehn Jahren – bis zum Jahr 2025 bei bis zu 191.000 Erzieherinnen und Erziehern liegen. Bis zum Jahr 2030 fehlen demnach sogar 199.000 Erzieherinnen und Erzieher.

Dass der Fachkraft-Kind-Schlüssel und die personelle Ausstattung insgesamt erheblichen Einfluss auf die Prozessqualität in Kitas hat, ist wissenschaftlich belegt. Stehen nicht genügend Fachkräfte zur Verfügung, wirkt sich dies negativ auf die Interaktion und Bildungsangebote aus. Statt Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen nachhaltig zu verbessern und damit den Beruf attraktiver zu machen, gehen einige Länder einen riskanten Weg. Sie lockern Vorgaben für das Fachpersonal in Kitas, installieren Anlern-Kurse und entwickeln Ausbildungen, die den fachlichen Ansprüchen nicht gerecht werden. Ziel muss es jedoch sein, genügend gut qualifizierte Fachkräfte für die frühe Bildung auszubilden und einzustellen.

In den letzten Jahren hat sich der Bund stark im Feld der Frühen Bildung engagiert. Sei es mit den Investitionsprogrammen „Kinderbetreuungsfinanzierung“ oder dem aktuell laufenden Bundesprogramm „Fachkräfteoffensive für Erzieherinnen und Erzieher“. Bei letzterem ist die Fördersäule für die vergüteten praxisintegrierten Ausbildungsplätze für Erzieherinnen

und Erzieher besonders hervorzuheben, da sie dazu beiträgt, die Ausbildung attraktiver zu gestalten und mehr Menschen für die Arbeit in der frühen Bildung zu gewinnen.

Die Zahlung einer Ausbildungsvergütung bei gleichzeitigem Verzicht auf Schulgeld sind aus Sicht des DGB wesentliche Gelingensfaktoren. Doch auch wenn das Bundesprogramm dazu beiträgt, die praxisintegrierte, vergütete Ausbildung auszubauen, ist es an den Ländern, die Voraussetzungen dafür zu schaffen und die Ausbildungskapazitäten zur Verfügung zu stellen.

Als weitere Maßnahme des Bundes verweist der Bericht auf das KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG. Es soll dazu beitragen, die Qualität in Kitas, gemessen an zehn Handlungsfeldern, zu verbessern und gleichzeitig durch die Finanzierung der Beitragsbefreiung die Teilhabe von Kindern aus ökonomisch schlechter gestellten Familien zu fördern.

Vorschläge des DGB:

Aus Sicht des DGB sind die im Gesetz verankerten Handlungsfelder wichtige Stellschrauben, um die Rahmenbedingungen und damit die Qualität in Kitas zu verbessern. Gleichzeitig führt aber die Möglichkeit, die Bundesmittel für die Beitragsbefreiung nutzen zu können, in einigen Ländern dazu, nur hier und nicht in qualitative Maßnahmen zu investieren. Damit wird das Ziel des Gesetzes konterkariert. Der DGB fordert, dass bei einer Novellierung des Gesetzes nach 2022 die finanzielle Entlastung der Eltern bei den Gebühren nicht mehr über das KiQuTG erfolgt, sondern von den Ländern selbst getragen oder als sozial- bzw. familienpolitische Leistung vom Bund außerhalb des KiQuTG finanziert wird.

Als weitere Maßnahme des Bundes zum Ausbau und der qualitativen Verbesserung von Betreuungsangeboten weist der Bericht auf den Rechtsanspruch auf ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote im Grundschulalter ab 2025 hin. Aus Sicht des DGB ist dies ein außerordentlich wichtiges bildungs- und familienpolitisches Vorhaben. Da jedoch seit Beschließung des Vorhabens im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD 2018 noch immer kein Gesetzentwurf vorliegt, weil sich Bund und Länder nicht auf die Ausgestaltung und Finanzierung des Gesetzes einigen können, ist zu befürchten, dass das Vorhaben in dieser Legislaturperiode scheitern wird. Dies wäre Familien, die diese Leistung für ihre Vereinbarkeit mit dem Beruf dringend benötigen, nicht zu vermissen. Zumal die monetäre Krisenbewältigung der Bundesregierung zur Unterstützung der Bevölkerung und der Wirtschaft in der aktuellen Corona-Pandemie beispiellos und bemerkenswert in ihrer Entschlossenheit ist und eine solche Dynamik und Investitionsbereitschaft auch der Ausbau der Ganztagsangebote für Grundschulkinder verdient.

7.1.2 Schule

Der Bericht weist ausführlich darauf hin, dass die öffentliche Hand in Bildung investiert, um das Bildungsniveau in Deutschland zu erhalten und möglichst zu verbessern, die Chancengerechtigkeit in der Bildung zu erhöhen und ein zukunftsfähiges Gemeinwesen mit einer gut

ausgebildeten Bevölkerung zu gestalten. Dennoch liegt der Investitionsstau allein für Schulen laut Förderbank KfW bei aktuell knapp 43 Milliarden Euro.

Genau genommen sind viele Schulgebäude marode, die Ausstattung ist mangelhaft, Klassenräume sind veraltet, Sanitäranlagen ungenügend. Der Handlungsbedarf ist immens und weitere Herausforderungen kommen hinzu, wenn Schulen gezwungen sind Hygiene- und Infektionsschutzmaßnahmen einzuhalten und ihren Unterricht zu digitalisieren.

Die Bundesländer, welche die Hoheit und Verantwortung für die Schulen tragen, schaffen es sichtlich nicht, diese zukunftsorientiert weiterzuentwickeln. Aus Sicht des DGB ist es daher notwendig, dass der Bund mit den Ländern und Kommunen die Sanierung und Modernisierung der Schulen voranbringt und ein Auf- und Ausbauprogramm für die Schulen der Zukunft startet. Gleichzeitig ist es notwendig, mehr Vergleichbarkeit und Mobilität zwischen den Ländern zu schaffen und so die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet voranzubringen.

Auch für die Schulen weist der Bericht den starken Zusammenhang von Bildungschancen und sozioökonomischer Herkunft aus. So bleibt weiterhin die Wahrscheinlichkeit ein Gymnasium zu besuchen für jene Kinder höher, deren Eltern einen hohen Bildungsabschluss und eine hohe Bildungsaspiration haben. Auch wenn der Bericht darauf verweist, dass Durchlässigkeit im Schulsystem gegeben ist, verläuft diese jedoch häufiger von oben nach unten, als umgekehrt. Dies liegt daran, dass Kinder aus sozioökonomisch gut gestellten Familien seltener vom Gymnasium abgeschult werden und Kinder, die trotz sozioökonomischer Benachteiligung eine höhere Schule wie das Gymnasien besuchen, dem Anspruch ohne zusätzliche Unterstützung häufig nur schwer gerecht werden können, da die familiäre Förderung fehlt.

Um den wachsenden Abstand zwischen Kindern auf hohem und niedrigem Leistungsniveau verringern zu können, auf den der Bericht ebenfalls verweist, müssen vor allem für jene Kinder außerunterrichtliche, schulnahe und leicht zu erreichende Unterstützungsangebote geschaffen werden, die diese sonst nicht erhalten können.

Vorschläge des DGB:

Der DGB plädiert dafür, Schulen mit besonderen Herausforderungen und in von Armut betroffenen Wohnlagen entsprechend ihrer gesellschafts- und bildungspolitischen Aufgaben deutlich mehr Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Nur so kann es gelingen, leistungsschwächeren Schüler/innen mehr Förderung zu bieten und Chancengleichheit verwirklichen zu können. Eine Ressourcenzuwendung beispielsweise nach dem Schulsozialindex wäre ein sinnvolles und hilfreiches Instrument.

7.1.3 Ausbildung

Die Corona-Krise hat den Ausbildungsmarkt voll erwischt. Wir haben schon im ersten Corona-Jahr 2020 ein Minus von 11 Prozent bei den neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen gehabt. Die Zahl der Neuverträge ist damit erstmals seit der Deutschen Einheit unter

die 500.000er-Marke gefallen (467.000). Die Krise ist zudem noch nicht vorbei. Erste Daten deuten jetzt schon auf ein weiteres Minus von 10 Prozent hin.

Bestätigt sich dieser Trend, droht uns innerhalb von zwei Jahren ein Verlust von fast 100.000 Neuverträgen. Die berufliche Bildung befindet sich – quantitativ – in einer Abwärtsspirale.

Die Corona-Krise trifft auf einen ohnehin schon angespannten Ausbildungsmarkt. Schon vor der Pandemie hingen die Ausbildungschancen vom Wohnort, vom Schulabschluss und dem Pass der Eltern ab.

Die Krise könnte insbesondere Jugendliche treffen, die höchstens einen Hauptschulabschluss in der Tasche haben. Schon heute haben 33,0 Prozent der jungen Menschen mit Hauptschulabschluss im Alter von 20 bis 34 Jahren keinen Berufsabschluss (BIBB-Datenreport 2020, S. 281). Ihnen könnte der Sprung in Ausbildung noch schwerer fallen.

Dies ist besonders dramatisch, da es schon zwischen 2011 und 2018 trotz einer guten demographischen Entwicklung (es gab schlicht weniger junge Menschen „zu versorgen“) nicht gelungen ist, die Zahl der Ausbildungslosen im Alter von 20 bis 34 Jahren zu senken. Lag die Zahl 2011 noch bei 1,98 Millionen (13,8 Prozent), ist sie 2018 auf 2,12 Millionen Zahlen (14,4 Prozent) gestiegen. (BIBB-Datenreport 2020, S. 279). Die Ausbildungslosigkeit könnte sich erneut verschärfen. Dabei zählen Ausbildungslose schon heute zur Hochrisikogruppe für Langzeitarbeitslosigkeit. Zum Vergleich: Lag die Arbeitslosenquote in Deutschland im Schnitt bei 5,2 Prozent, befand sie sich bei Menschen ohne Berufsabschluss bei 17,0 Prozent.

Dem Ausbildungsmarkt drohen zudem Langzeitschäden. Schon heute verzeichnen große Branchen, aber auch die Bundesagentur für Arbeit (BA) sinkende Zahlen für das Ausbildungsjahr 2021. Eine Parallele zur globalen Finanzkrise 2009 zeichnet sich ab. Im Jahr 2008 gab es 616.300 abgeschlossene neue Ausbildungsverträge. Im Jahr 2009 gab es ein Minus von 52.000 Verträgen (564.300). Dieser Rückgang wurde nie aufgeholt. Im Gegenteil: Seit 2013 liegt die Zahl der abgeschlossenen Verträge trotz robuster Konjunktur und steigender Zahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter zwischen 520.000 und ca. 530.000 Verträgen. Diesen Substanzverlust hat das duale System niemals aufgeholt.

Vorschläge des DGB:

Mit dem Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“ versucht die Bundesregierung den Abwärtstrend auf dem Ausbildungsmarkt zu bremsen. Dieses Programm dient als Erste Hilfe, es setzt aber nur an den Krisensymptomen an. Wir brauchen aber jetzt in der Ausbildung eine nachhaltige strukturelle Therapie.

Nötig ist eine Ausbildungsgarantie nach dem Vorbild Österreichs, die den Jugendlichen, die keinen betrieblichen Ausbildungsplatz bekommen, den Einstieg in das erste Ausbildungsjahr in einer außerbetrieblichen Ausbildung bietet. Das ist allemal besser, als die Jugendlichen durch die zahllosen Warteschleifen im Übergangsbereich zu schleusen. Finanziert werden soll die Ausbildungsgarantie durch einen finanziellen Ausgleich zwischen ausbildenden und nichtausbildenden Betrieben. Denn es ist unfair, dass nur weniger als 20 Prozent der Betriebe noch ausbilden, aber 100 Prozent der Betriebe von den ausgebildeten Fachkräften profitieren.

Zudem sind die arbeitsmarktpolitischen Instrumente zur Ausbildungsförderung beständig anzupassen und zu verbessern. Es muss über zusätzliche Maßnahmeangebote zur Unterstützung von ausbildungssuchenden Jugendlichen nachgedacht und die vorhandenen Instrumente intensiver genutzt werden. Vor allem in den Branchen, in denen Ausbildungsstellen auf Grund der Pandemie extrem zurückgegangen sind, besteht für die wachsende Zahl unversorgter Bewerber*innen dringender Handlungsbedarf, um Betroffenen einen möglichst zeitnahen Anschluss an den Schulabschluss zu ermöglichen.

7.1.4 Hochschule

Chancengleichheit schaffen: Das war das erklärte Ziel beim Start des BAföG vor 50 Jahren. 1972, im Jahr nach seiner Einführung, wurden 44,6 Prozent der Studierenden mit einem Vollzuschuss gefördert. Heute bekommen nur noch 11 Prozent der Studierenden die Leistung als Teildarlehen. Bis 2021 sollte laut Koalitionsvertrag eine "Trendumkehr" herbeigeführt werden und wieder mehr Studierende BAföG erhalten. Die 2019 beschlossene 26. Novelle, die in drei Teilschritten (19/20/21) umgesetzt wird, hat die Talfahrt der Gefördertenquote nicht aufgehalten, schon gar keine Trendwende eingeleitet.

Das BAföG erreicht längst nicht mehr die untere Mittelschicht, sondern „nur noch“ Familien mit einem Einkommen an oder knapp über der Armutsgrenze. Diese lag 2019 für eine vierköpfige Familie bei einem Haushaltseinkommen von netto 2.500 Euro. Ein BAföG-berechtigtes Kind aus diesem Haushalt hätte den BAföG-Höchstsatz nicht erhalten, sondern es würden 19 Euro des elterlichen Einkommens angerechnet. Hätte die Familie nur ein Kind, würden bei gleichem Haushaltsnettoeinkommen sogar 305 Euro angerechnet und vom BAföG-Regelbedarf abgezogen. Mit der Verpflichtung, die Ausbildung des Kindes zu finanzieren, rutscht auch diese Familie an die Armutsgrenze. Der Staat erwartet also gegenwärtig von den Eltern, dass sie für die Ausbildung ihrer Kinder planmäßig die eigene Armutsgefährdung in Kauf nehmen.

Etwa zwei von drei Studierenden jobben, um ihren Lebensunterhalt zu finanzieren (Stand DSW-Sozialerhebung 2016). In der Corona-Pandemie sind viele der typischen studentischen Jobs in Gastronomie, Hotellerie aber auch z.B. Werkstudierendenverträge in der Industrie weggefallen. Die hohe Ablehnungsquote der Überbrückungshilfe für durch die Corona-Pandemie in Not geratene Studierende hat gezeigt, viele Studierende waren schon vor der Pandemie von Armut betroffen.

Trotzdem erreicht viele der Betroffenen das BAföG nicht, da sie aufgrund von Altersgrenzen, zu spätem Studienfachwechsel oder einem nicht zuletzt jobbedingten Überschreiten der Regelstudienzeit nicht mehr förderungsberechtigt sind. Das zeigt, dass die staatliche Studienfinanzierung dringend reformbedürftig ist. Sonst wächst die soziale Kluft weiter.

Das Einkommen von Auszubildenden und Studierenden, die im eigenen Haushalt leben, unterschritt zu fast zwei Dritteln die Schwelle von 60 Prozent des Medianeinkommens (Kapitel Einkommen im Lebensverlauf, Abschnitt Ausbildung und Studium).

Und, der Hochschulzugang ist nach wie vor sozial selektiv. 79 Prozent der Kinder, deren Eltern einen Hochschulabschluss haben, studieren, aber nur 24 Prozent derer, bei denen die Eltern kein Abitur, sondern höchstens einen beruflichen Abschluss haben.

Vorschläge des DGB:

Im BAföG braucht es einen deutlichen Aufschlag bei den Elternfreibeträgen und den Bedarfssätzen und in Zukunft eine regelmäßige und automatische Anpassung der Freibeträge und Bedarfssätze an die Lebenshaltungskosten. Zudem soll im BAföG ein Notfallmechanismus implementiert werden, der ermöglicht, in finanzielle Not geratenen Schüler*innen, Auszubildenden und Studierenden unbürokratisch eine schnelle Hilfe bei der Finanzierung von Lebenshaltungskosten und Miete in einer epidemischen oder anderen Krisenlage von nationaler Tragweite zu ermöglichen. Weitere Maßnahmen hat der DGB in seinen Anforderungen an eine zügig umzusetzende 27. BAföG-Novelle vorgelegt.

7.2 Armut und Gesundheit

Äußerst bedauerlich ist, dass der 6. ARB nicht an den aktuellen sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen zur Sozialstruktur in der Bundesrepublik anknüpft – im Gegensatz zum gerade erschienenen Datenreport 2021.⁵⁴

Auffällig und nachteilig für die Qualität des 6. ARB ist die Gewichtung in diesem Kapitel: Eine Mehrzahl von Abschnitten werden mit jeweils einer Seite abgehandelt, insbesondere Gesundheit und Erwerbstätigkeit (Abschnitt IV.2.2.1) sowie Gesundheit und Arbeitslosigkeit (Abschnitt IV.2.2.2). Wesentlich größere Aufmerksamkeit widmet die Bundesregierung dem Gesundheitsverhalten (Abschnitt IV.2.3), das auf über sechs Seiten behandelt wird. Trotzdem findet der Zusammenhang zwischen Gesundheitsverhalten und sozialer Lage/Klassenlage hier nur beiläufig Erwähnung.

Unverständlich ist, dass in der Analyse der Gesundheit der Bevölkerung der harte Indikator der Säuglingssterblichkeit keinerlei Beachtung findet. Dazu stellt die OECD fest:

„In der Säuglingssterberate, d.h. der Sterberate von Säuglingen und Kleinkindern unter einem Jahr, spiegeln sich der Effekt wirtschaftlicher und sozialer Bedingungen auf die Gesundheit von Müttern und Neugeborenen, das soziale Umfeld, individuelle Lebensgewohnheiten sowie die Merkmale und die Effizienz der Gesundheitssysteme wider.“⁵⁵

⁵⁴ vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis) / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) / Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) (Hrsg.): Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2021, S. 271 ff.

⁵⁵ OECD: Die OECD in Zahlen und Fakten 2015-2016: Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft, OECD Publishing, Paris 2013, S. 204 <http://dx.doi.org/10.1787/factbook-2015-de>

Bei der Säuglingssterblichkeit liegt Deutschland an 16. Stelle, nach Australien, Israel, Irland, Korea, Italien, Spanien, Österreich, Tschechien, Norwegen, Finnland, Schweden, Japan, Slowenien, Island und Estland.⁵⁶

Hinsichtlich der Zusammenfassung und Maßnahmen der Bundesregierung lassen sich in Kürze exemplarisch für die Qualität des Gesundheitsteils des Berichts folgende Punkte feststellen:

Beitragsentlastung durch das GKV-Versichertenentlastungsgesetz

Während der Zeit der disparitätischen Beitragssatzfinanzierung sind Beitragsrücklagen bei den gesetzlichen Krankenkassen in Höhe von 17 Mrd. Euro entstanden, die weit überwiegend über Arbeitnehmer*innen-Zusatzbeiträge finanziert worden sind. Mit deren Hilfe sind dann die Beitragssteigerungen paritätisch gedämpft worden. Die tatsächliche doppelte Entlastung, geringere Beiträge von 2005 bis 2018 und Dämpfung des Beitragssatzanstiegs, hat bei den Arbeitgeber*innen stattgefunden. Die Beiträge der Versicherten an die gesetzlichen Krankenkassen wurden mit Hilfe der durch die Versicherten finanzierten Rücklagen gedämpft.

7.2.1 Sozialgarantie 2021 in der GKV

8 Mrd. Euro (Rücklagen aus Beitragsgeldern) plus 5 Mrd. Euro aus Steuermitteln sollen die paritätischen Zusatzbeiträge von 1,1 Prozent, also die Beitragssätze im Wahljahr 2021 stabil halten – trotz höherem Finanzbedarf. Auch hier findet eine Sozialgarantie weitestgehend für die Arbeitgeber*innen statt, dafür werden weitgehend von Arbeitnehmer*innen finanzierte Rücklagen weiter aufgelöst. Damit werden die gesetzlich Versicherten und ihre Krankenkassen in ein Dilemma getrieben: Der Bundesgesetzgeber beschließt Gesetze, die höhere Ausgaben bedeuten, und legt eine Grenze fest, bis zu der die Sozialversicherungsbeiträge steigen dürfen – und das vor dem Hintergrund eines weiter steigenden Finanzbedarfs.

7.2.2 Versorgung

Die Bundesregierung listet auf, welche Versorgungsgesetze sie in den vergangenen Jahren beschlossen hat. Den Nachweis bleibt sie jedoch schuldig, dass diese Gesetzes auch wirklich zu besserer Versorgung bzw. verbesserter gesundheitlicher Lage der Bevölkerung geführt haben. Tatsächlich haben die Gesetze zu deutlich verbesserter Honorierung der Leistungserbringer*innen geführt. Damit sind diese Gesetze weitgehend Leistungsausgabensteigerungsgesetze.

⁵⁶ vgl. OECD, Säuglingssterblichkeitsrate 2019 auf <https://data.oecd.org/healthstat/infant-mortality-rates.htm> (abgerufen am 26.03.21)

Insgesamt findet weder im Analyseteil noch in der Beschreibung eine Verknüpfung der Gesundheit mit Arbeitswelt als wesentlicher Aufenthaltsort vieler Menschen sowie Basis unseres Wohlstands und der Finanzierung unseres Gesundheitswesens statt.

7.2.3 Gesellschaftliche und politische Teilhabe sowie freiwilliges Engagement

Aus der bisherigen sozialwissenschaftlichen Forschung wissen wir, dass auch dieser Bereich entlang der Grenzen der sozialen Lage/Klassenlage erfolgt.⁵⁷

Unklar bleibt in dem Bericht, wo sich Arbeitnehmer*innen politisch und gesellschaftlich engagieren: Das freiwillige Engagement von Arbeitnehmer*innen als ehrenamtliche Richter*innen an den Sozialgerichten und den Arbeitsgerichten, in den Rundfunk- und Fernsehräten, in der sozialen Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger, in Jugend- und Auszubildendenvertretungen, in Schwerbehindertenvertretungen, in Genossenschaften, in Arbeitsschutzausschüssen, in Berufsbildungsausschüssen, in Betriebs- und Personalräten sowie in Gewerkschaften bleibt völlig unerwähnt. Obwohl dort sicherlich zigtausende Menschen engagiert sind, ist nicht klar, ob ihr Engagement von der Bundesregierung überhaupt wahrgenommen oder hier erfasst worden ist.

7.3. Armut und Wohnen

Wohnen ist Menschenrecht und ein unverzichtbares Grundbedürfnis. Im 6. ARB werden die vielfältigen Probleme im Bereich Wohnen und ihre Wechselwirkung zur sozialen Lage verschiedener Bevölkerungsgruppen umfassend dargestellt. In der Regel liegen den Ausführungen etwas ältere Daten zu Grunde, sodass sich die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie nicht in den Zahlen widerspiegeln. Dennoch werden im ARB die aktuellen Entwicklungen berücksichtigt (v.a. S. 334f), wobei keine gesicherten Aussagen über die Auswirkungen der Krisenfolgen auf den Wohnbereich gegeben werden (können).

Die Folgen von Armut und Diskriminierungen wirken sich in vielfältiger Art und Weise auf die Wohnverhältnisse aus. So wohnen Personen, die einem benachteiligten Haushalt angehören, auf deutlich weniger Wohnfläche als der Durchschnitt der Bundesbürger/-innen.

Zudem sind sie deutlich häufiger von Lärm- und Umweltbelastungen in ihrem Wohnumfeld betroffen (S. 329). Außerdem gibt es deutliche Hinweise darauf, dass Menschen mit Migrationshintergrund einen höheren Quadratmeterpreis zahlen und bei der Wohnungssuche diskriminiert werden (S. 337).

⁵⁷ vgl. u.a. Hartmann, Michael: Soziale Ungleichheit. Kein Thema für die Eliten? Frankfurt am Main, 2013; Wehler, Hans Ulrich: Die neue Umverteilung. Soziale Ungleichheit in Deutschland, München 2013

Da die Einkommensspreizung sehr viel größer ist als die der Wohnkosten, geben Menschen mit geringem Einkommen in der Regel einen deutlich höheren Teil ihres Einkommens für Wohnen aus, als ökonomisch bessergestellte Gruppen. Die Wohnkosten, als oftmals großer Ausgabenposten, verschärfen die Einkommensungleichheit (S. 331 f). Die Wohnkostenbelastung ist besonders dort hoch, wo die Immobilienpreise und Mieten in den letzten Jahren deutlich schneller gestiegen sind als die Einkommen. Dies ist vor allem in den Metropolen und ihrem Umland der Fall (S. 336).

Der Wohnungsmarkt ist nicht nur zwischen den Regionen gespalten, sondern auch innerhalb von Städten. Hier hat die soziale Segregation zugenommen. Dies hemmt die Bildungs- und Aufstiegschancen abgehängter Bevölkerungsschichten weiter und verstetigt soziale Ungleichheit (S. 340-344).

Eine weitere Folge des Immobilienbooms ist, dass die Vermögensungleichheit zunimmt, da eher reichere Haushalte Immobilien besitzen und so von den Preissteigerungen profitieren, während ärmere Haushalte eher unter den steigenden Mieten zu leiden haben. Dennoch kann Wohneigentum auch zu einer finanziellen Belastung werden, v.a. wenn die Immobilie einem Wertverlust unterliegt, wie in vielen ländlichen Regionen der Fall (S. 338-340).

Wohnungslose Menschen sind in der Corona-Pandemie besonders vulnerabel. Ihnen fehlt ein sicherer Rückzugsort und viele Hilfeinrichtungen stehen nur eingeschränkt zur Verfügung. Das Hilfesystem ist an seine Grenzen gekommen. Betroffen von Wohnungslosigkeit sind in erster Linie alleinstehende Männer, aber auch Frauen und Familien mit Kindern. 2018 waren nach verschiedenen Schätzungen zwischen 337.000 und 542.000 Menschen wohnungslos. Die prekäre Lage auf dem Wohnungsmarkt verschärft die Situation weiter (S. 349-360)

Die Ursachen für den Anstieg der Bodenpreise, Immobilienpreise und Mieten sind vielfältig. Im ARB wird vor allem der Zuzug in die Ballungsgebieten als eine Hauptursache dargestellt (S. 333). Nicht erwähnt ist jedoch das makroökonomische Umfeld mit einer Niedrigzinspolitik, die dazu führt, dass viel Kapital nach sicheren Anlagemöglichkeiten sucht. Dieses Umfeld hat den Immobilienboom und den Anstieg der Bodenpreise in den letzten Jahren zunehmend befeuert. Auf der anderen Seite hat die öffentliche Hand durch umfassende Privatisierungen seit Mitte der 1990er Jahre Möglichkeiten aus der Hand gegeben, als Akteur gestaltend in den Wohnungsmarkt einzugreifen. Neben dem Verkauf öffentlicher Wohnungen macht sich die Privatisierung von Grund und Boden besonders schmerzlich bemerkbar. Die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten zur Bebauung privater Flächen sind minimal und werden nur unzureichend ausgeschöpft. Auf dem Wohngipfel im September 2018 hat die Bundesregierung zahlreiche Maßnahmen beschlossen und viele davon bislang umgesetzt.

Unter anderem hat sie das Baukindergeld eingeführt, die Wohnungsbauprämie attraktiver gestaltet, die Städtebauförderung ausgeweitet und die Bundeszuschüsse für den sozialen Wohnungsbau verstetigt. Darüber hinaus wurden eine Stärkung der Mietpreisbremse, eine Reduzierung und Kappung der Modernisierungumlage sowie eine Verlängerung des Betrachtungszeitraums für die Berechnung der Mietspiegel von vier auf sechs Jahre umgesetzt.

Zudem wurde das Wohngeld gestärkt und eine regelmäßige Anpassung an die Miet- und Einkommensentwicklung beschlossen.

Geplant ist eine Einschränkung der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, die Stärkung kommunaler Vorkaufsrechte und Baugebote. Jedoch ist das Baulandmobilisierungsgesetz, in dem diese Maßnahmen enthalten sind, noch nicht vom Bundestag verabschiedet worden.

Zu Beginn der Corona-Pandemie hat die Bundesregierung schnell gehandelt und bis Ende Juni 2020 den Kündigungsschutz für Mietwohnungen ausgesetzt und ein Leistungsverweigerungsrecht für Dauerschuldverhältnisse ermöglicht, damit niemandem der Strom oder das Wasser abgestellt wird. Zudem wurde der Zugang zur Grundsicherung erleichtert, indem bei Bewilligungszeiträumen, die vor dem 31.12.2021 beginnen, die realen Wohnkosten übernommen werden, auch wenn sie über den Satz der Kosten für Unterkunft liegen.

Vorschläge des DGB:

Wohnungsbaupolitik:

- Das Baukindergeld ist mit Gesamtkosten von zehn Milliarden Euro eine teure Subvention, die erhebliche Mitnahmeeffekte generiert. 75 Prozent der Anträge wurden für den Kauf bereits bestehender Immobilien gestellt. Die Mittel fließen folglich nur zu kleinen Teilen in den Neubau.
- Die Bundesregierung hat ihr Ziel, 1,5 Millionen Wohnungen in dieser Legislatur zu bauen, um etwa 25 Prozent unterschritten.
- Wir begrüßen es, dass die Bundesregierung eine Grundgesetzänderung umgesetzt hat, um die Länder auch weiter im sozialen Wohnungsbau unterstützen zu können. Doch die Fördermittel von einer Milliarde Euro jährlich reichen bei weitem nicht aus. Der Bestand an Sozialwohnungen sinkt kontinuierlich und betrug 2019 mit 1,14 Millionen Wohnungen nur noch halb so viel wie 2005. Bund und Länder müssen jährlich jeweils drei Milliarden Euro zur Verfügung stellen, um den Bau von mindestens 100.000 Sozialwohnungen zu fördern.

Mietenpolitik:

Die Maßnahmen der Bundesregierung sind zu begrüßen, reichen aber vor dem Hintergrund der angespannten Lage in vielen Städten nicht aus. Folgende Maßnahmen müssen umgesetzt werden, um den Mietenanstieg effektiv zu begrenzen:

- ein sechsjähriger Mietestopp,
- eine Reduzierung der Modernisierungsumlage auf vier Prozent,
- eine Entfristung und flächendeckende Einführung der Mietpreisbremse,
- eine Reaktivierung des § 5 Wirtschaftsstrafgesetz,
- eine Einschränkung der Gründe für Eigenbedarfskündigungen sowie
- die Streichung der Grundsteuer aus den Betriebskosten.

Bodenpolitik:

Im Bereich der Bodenpolitik war die Bundesregierung bislang untätig. Die Novellierung des Baugesetzbuches muss umgehend verabschiedet werden. Der Koalitionsausschuss hat sich bereits im 4. November 2020 auf einen Gesetzentwurf verständigt, der jedoch von Teilen der Unionsfraktion blockiert wird.

Corona-Pandemie:

Leider hat sich die Bundesregierung nicht dazu durchgerungen, den Kündigungsschutz für Mieter/-innen und das Leistungsverweigerungsrecht über den 30. Juni 2020 hinaus zu verlängern. Die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie sind schon seit einem Jahr zu spüren. Viele Menschen haben mit erheblichen Einkommenseinbußen zu kämpfen und fragen sich, wie sie ihre Miete bezahlen soll. Um ihnen die Angst vor dem Wohnungsverlust zu nehmen, fordern wir die Wiedereinführung des Kündigungsschutzes und des Leistungsverweigerungsrechts.

Subjekt- und Objektförderung:

Wir begrüßen die Stärkung des Wohngeldes und die beschlossene regelmäßige Anpassung. Dennoch kann das Wohngeld kein Allheilmittel gegen hohe Mieten sein. Die öffentliche Hand hat 2017 17,5 Milliarden Euro für Wohngeld und Kosten der Unterkunft ausgegeben. Diese Mittel sind eine notwendige Sozialleistung, fließen aber an die Wohnungswirtschaft und finanzieren deren oftmals überhöhte Mietanforderung. Mittelfristig wäre es für den Steuerzahler sehr viel günstiger, den Bestand an Wohnungen im Eigentum der öffentlichen Hand zu erweitern. Dafür stehen jedoch sehr viel weniger finanzielle Mittel zur Verfügung. Jedes Jahr wechseln Haushalte zwischen der Hilfe durch Wohngeld und der Grundsicherung (ARB S. 368). Der DGB tritt dafür ein, dass niemand, der Vollzeit arbeitet, Hartz-IV-Leistungen beziehen muss, nur weil sie oder er hohe Mietkosten hat. Eine Entschärfung der Anrechnung von Erwerbseinkommen beim Wohngeld und eine Harmonisierung mit den Regeln zur Einkommensanrechnung nach dem SGB II kann einen wichtigen Beitrag leisten, um unabhängig von Hartz IV leben zu können. Konkret schlägt der DGB vor, in § 17 WoGG einen zusätzlichen Freibetrag für Erwerbsfähige in Höhe von 2.600 Euro (bzw. 2.960 Euro für Leistungsberechtigte mit einem minderjährigen Kind) einzuführen.

Beitrag zur Energiewende:

Seit dem 1. Januar 2021 gibt es eine CO₂-Steuer, die vor allem bei fossilen Energieträgern zu Buche schlägt. Nach aktueller Rechtslage müssen die Mieterinnen und Mieter den vollen Aufschlag auf ihre Heizkosten zahlen, obwohl sie keinen Einfluss auf die Entscheidung der Vermieter/-innen haben, ihre Wohnungen auf einen energetisch besser Stand zu bringen (ARB S. 345, 347). Doch die Mehrkosten der CO₂-Bepreisung dürfen nicht einseitig auf die Mieterinnen und Mieter übertragen werden. Gerade für mittlere und kleinere Einkommen ist das eine zusätzliche Belastung bei ohnehin schon stark ansteigenden Mietkosten. Damit jedoch der Anreiz der CO₂-Bepreisung dort ankommt, wo die Investitionsentscheidungen für die Gebäudesanierung getroffen werden, sollten Vermieterinnen und Vermieter die Zusatzkosten tragen oder zumindest im großen Umfang daran beteiligt werden. Dies würde die Akzeptanz der Energiewende erheblich erhöhen.