



# LEBENSLAGEN IN DEUTSCHLAND

Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung

## DER FÜNFTE ARMUTS- UND REICHTUMSBERICHT DER BUNDESREGIERUNG

KURZFASSUNG



Bundesministerium  
für Arbeit und Soziales

# **Lebenslagen in Deutschland**

Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht  
der Bundesregierung

**Kurzfassung**



## **Inhalt Kurzfassung**

<b>I.</b>	<b>Lebenslagen in Deutschland.....</b>	<b>5</b>
<b>II.</b>	<b>Entwicklung wichtiger Indikatoren .....</b>	<b>8</b>
<b>II.1</b>	<b>Entwicklung am Arbeitsmarkt.....</b>	<b>8</b>
<b>II.2</b>	<b>Langzeitarbeitslosigkeit.....</b>	<b>9</b>
<b>II.3</b>	<b>Einkommensverteilung .....</b>	<b>10</b>
<b>II.4</b>	<b>Weitere Indikatoren aus dem Bereich Armut.....</b>	<b>11</b>
<b>II.5</b>	<b>Bezieher von höchsten Einkommen.....</b>	<b>12</b>
<b>II.6</b>	<b>Hohe Vermögen .....</b>	<b>13</b>
<b>III.</b>	<b>Aufgaben für eine Politik zur Stärkung von sozialem Zusammenhalt und Leistungsgerechtigkeit .....</b>	<b>15</b>
<b>III.1</b>	<b>Aufgabenfeld 1: Kontinuierliche Erwerbsbiographien mit leistungsgerechter Entlohnung stärken.....</b>	<b>15</b>
<b>III.1.1</b>	<b>Erwerbseinkommen stärken, Wohlstand auf breiter Basis sichern .....</b>	<b>15</b>
<b>III.1.2</b>	<b>Erwerbsbiografien gezielt unterstützen .....</b>	<b>18</b>
<b>III.1.3</b>	<b>Beschäftigungsfähigkeit aufbauen, Teilhabe ermöglichen, Verfestigung von (Langzeit-) Arbeitslosigkeit bekämpfen .....</b>	<b>23</b>
<b>III.2</b>	<b>Aufgabenfeld 2: Kinder und ihre Familien zielgerichtet unterstützen und wirksam fördern.....</b>	<b>25</b>
<b>III.2.1</b>	<b>Teilhabechancen für Kinder materiell sicherstellen .....</b>	<b>25</b>
<b>III.2.2</b>	<b>Bildung chancenorientiert gestalten .....</b>	<b>28</b>
<b>III.3</b>	<b>Aufgabenfeld 3: Zugang zu gesellschaftlich notwendigen Gütern und Dienstleistungen sichern.....</b>	<b>31</b>
<b>III.3.1</b>	<b>Grundsicherungssysteme und vorgelagerte Leistungen überprüfen und anpassen.....</b>	<b>31</b>

<b>III.3.2</b>	<b>Lebensstandard im Alter sichern .....</b>	<b>33</b>
<b>III.3.3</b>	<b>Teilhabechancen von Menschen mit Behinderung verbessern .....</b>	<b>35</b>
<b>III.3.4</b>	<b>Gesundheit und Pflege .....</b>	<b>37</b>
<b>III.3.5</b>	<b>Wohnen: Bezahlbar und integrativ und barrierearm .....</b>	<b>39</b>
<b>III.3.6</b>	<b>Geflüchteten Schutz und Erwerbsmöglichkeiten geben .....</b>	<b>41</b>
<b>III.4</b>	<b>Aufgabenfeld 4: Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen, Leistungsgerechtigkeit und Transparenz im Steuersystem stärken .....</b>	<b>44</b>
<b>III.5</b>	<b>Aufgabenfeld 5: Demokratische Teilhabe und Akzeptanz demokratischer Werte stärken .....</b>	<b>46</b>

## **Kurzfassung**

### **I. Lebenslagen in Deutschland**

Zehn Jahre nach Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise steht Deutschland heute – insbesondere auch im internationalen Vergleich – sehr solide da. Kontinuierliches Wirtschaftswachstum, die höchste Beschäftigtenzahl und die niedrigste Arbeitslosigkeit seit der deutschen Einheit sowie steigende Reallöhne, zuletzt vor allem für Geringverdienende, sind ein weiterer Ausdruck dieser ökonomischen Stabilität. Das Volkseinkommen ist im Berichtszeitraum deutlich gestiegen. Dabei sind die Arbeitnehmerentgelte stärker gestiegen als die Gewinneinkommen (Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen). Die Sozialversicherungen und die öffentlichen Haushalte von Bund, Länder und Kommunen profitieren von dieser Entwicklung, sodass in dieser Legislaturperiode auch soziale Leistungsverbesserungen möglich wurden.

Der Armuts- und Reichtumsbericht beschäftigt sich vorrangig mit dem unteren und dem oberen Ende der Verteilung in unserer Gesellschaft. Darüber darf die breite Mitte nicht aus dem Blick geraten. So ist der Anteil der Bevölkerung im mittleren Einkommensbereich im Berichtszeitraum stabil geblieben.

Der Anteil der Menschen, die materiellen Entbehrungen ausgesetzt sind, lag stabil auf einem niedrigen Niveau mit einem Rückgang am aktuellen Rand. Demgegenüber lag der Anteil derjenigen, die wegen eines vergleichsweise niedrigen Einkommens als armutsgefährdet gelten, in den vergangenen Jahren etwa auf gleichem Niveau und hat sich zuletzt allenfalls leicht erhöht. Steuer- und Sozialtransfers reduzieren das Armutsrisiko vor allem von Kindern und jungen Erwachsenen bis 24 Jahre, Alleinerziehenden und Arbeitslosen erheblich, teilweise um die Hälfte. Bezogen auf die Bevölkerung insgesamt beträgt die Reduktion rund ein Drittel.

Die breite Zustimmung unserer Bevölkerung zur Sozialen Marktwirtschaft fußt auf dem Versprechen, dass Teilhabe am gesamtgesellschaftlich erwirtschafteten Wohlstand durch eigene Leistung möglich und auch für jene gegeben ist, die das soziokulturelle Existenzminimum nicht aus eigener Kraft erreichen können. Dazu gehört, dass die Gesellschaft Vorsorge gegen allgemeine Lebensrisiken trifft und besondere Lebenslagen im Sozialstaat absichert. Darüber hinaus soll sie die Menschen (wieder) zu einem selbstbestimmten Leben befähigen und dabei helfen, gleiche Chancen für alle zu schaffen. Die Soziale Marktwirtschaft wird unter den Bedingungen der Globalisierung auch künftig vor viele Herausforderungen gestellt. Es geht um die Frage, wie faire Arbeitsplätze gesichert und gerechte Lebensbedingungen geschaffen werden können. Dazu hat sich Deutschland auch im Rahmen der universell gültigen „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ und der Entwicklungsziele der Vereinten Nationen verpflichtet.

Dieser Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht (5. ARB) reagiert darauf, dass volkswirtschaftliche Daten über Einkommen, Wachstum und Erwerbstätigkeit (wie das Bruttoinlandsprodukt oder die Arbeitslosenquote) nicht immer die differenzierte Lebenswirklichkeit in verschiedenen sozialen Gruppen, Berufen und Regionen widerspiegeln, und versucht, auch konkrete Lebenslagen sowie subjektive Einschätzungen stärker in den Blick zu nehmen. In einer Gesellschaft wie der unsrigen, die stark vom Gedanken der Leistungsgerechtigkeit geprägt ist, sind persönliche Zufriedenheit und sozialer Zusammenhalt sehr eng damit verbunden, ob Leistung sich lohnt, die Verteilung der Einkommen, soziale Teilhabe- und Aufstiegschancen und die soziale Sicherung alles in allem als „gerecht“ empfunden werden. Gerade weniger privilegierte Bürgerinnen und Bürger empfinden ihre Anstrengungen vielfach als nicht ausreichend respektiert. Für die Menschen ist es von großer Bedeutung, dass sie und ihre Kinder den erreichten sozialen Status verbessern oder wenigstens erhalten können. Wenn hier Zweifel bestehen, kann dies in allen Gesellschaftsschichten zu Verunsicherung führen. Zudem können die Sorgen über das „Mitkommen“ in Modernisierungsprozessen wie der Globalisierung und der Digitalisierung sowie weitere Quellen der Verunsicherung – wie z. B. einer befürchteten Konkurrenz mit Geflüchteten um Arbeitsplätze, soziale Leistungen und Wohnraum – mit quantitativen Daten allein nicht adäquat erfasst werden. Die sozialräumliche Dimension spielt eine zusätzliche Rolle: Die Kaufkraft des Einkommens ist stark vom Preisniveau und den Konsumgewohnheiten des lokalen Umfelds abhängig. Einkommensunterschiede in Regionen können durch unterschiedliche Preis- und Mietniveaus, aber auch durch die Ausstattung und Qualität der Infrastruktur kompensiert oder verstärkt werden.

Ein Teil des Berichts ist daher unterschiedlichen Entwicklungen und möglichen Segregations-tendenzen in Regionen gewidmet.

Auf der Entwicklung von Löhnen und Beschäftigungsformen liegt ebenso ein besonderer Schwerpunkt, denn es ist anzunehmen, dass die Erwerbstätigkeit und deren Ausdifferenzierung auch in der Einschätzung des eigenen Status im Vergleich zu anderen eine zentrale Rolle spielt.

Die Zuwanderung schutzsuchender Menschen insbesondere im Jahr 2015 beschäftigt Deutschland und Europa stark und wirft die Frage auf, was sie für Sozialsysteme, Arbeitsmarkt und Gesellschaft bedeutet. Die Bewältigung der Integration ist eine große Herausforderung auch im Hinblick auf die Begrenzung von Ungleichheit. Zur Klärung von Fakten und Perspektiven möchte dieser Bericht in besonderer Weise beitragen.

Die Analyse der Lebenslagen und der sozialen Mobilität in Deutschland, die Untersuchungsergebnisse von Forschungsprojekten und die Bestandsaufnahme politischer Maßnahmen in der aktuellen Legislaturperiode weisen auf kommende Aufgaben hin. Für eine Politik, die den sozialen Zusammenhalt in Deutschland stärken und Leistungsgerechtigkeit sicherstellen will, kristallisieren sich fünf Aufgabenfelder heraus.

Erstens ist eine kontinuierliche Erwerbsbiografie mit leistungsgerechter Entlohnung von zentraler Bedeutung, auch um Armut im Alter zu vermeiden. Langjährig Versicherte sollen von ihren Alterseinkünften angemessen leben können.

Zweitens ist es Aufgabe der Kinder- und Jugend- sowie der Bildungspolitik, Kinder und Jugendliche noch besser individuell und möglichst unabhängig von den Ressourcen in ihrem Elternhaus zu fördern, um soziale Teilhabe- und Aufstiegschancen zu verbessern.

Drittens muss neben einem verlässlichen System der sozialen Sicherung auch der Zugang zu weiteren gesellschaftlich notwendigen Gütern und Dienstleistungen sichergestellt sein. Hierzu gehören neben der Sicherung des Lebensunterhalts auch medizinische Versorgung, bezahlbarer Wohnraum und eine leistungsfähige Infrastruktur.

Viertens müssen eine nachhaltige Finanzierung öffentlicher Ausgaben und Investitionen, fiskalische Tragfähigkeit sowie eine leistungsgerechte Besteuerung auch zukünftig sichergestellt sein. Denn von Investitionen in mehr Chancengleichheit, sozialen Zusammenhalt und öffentliche Daseinsvorsorge profitiert die gesamte Volkswirtschaft – wenn alle profitieren, sind auch alle adäquat an der Finanzierung zu beteiligen.

Und fünftens muss es politischen Akteuren, Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft gelingen, die Teilhabe und die Akzeptanz demokratischer Werte in unserem Land zu erhalten und für neue Herausforderungen zu stärken.

Die Kurzfassung fasst die wesentlichen Erkenntnisse des 5. ARB zusammen. Sie führt insbesondere die von der Bundesregierung zu den jeweiligen Themen bereits ergriffenen Maßnahmen auf und benennt mögliche weitere Schritte, ohne deren notwendiger Abstimmung innerhalb der Bundesregierung vorzugreifen.<sup>1</sup> Dabei folgt sie nicht der Gliederung des Berichts und verzichtet im Sinne einer besseren Lesbarkeit auf die Wiedergabe der Quellenangaben aus dem Bericht. Die verwendeten zentralen Indikatoren werden vorangestellt.

---

<sup>1</sup> Alle genannten Maßnahmen und etwaigen weiteren Schritte müssen den Rahmen der gegebenen verfügbaren Mittel einhalten.



## **II. Entwicklung wichtiger Indikatoren**

Armut wie Reichtum sind gesellschaftliche Phänomene mit vielen Facetten. Beide entziehen sich einer einfachen und eindeutigen Messung. Die Bundesregierung orientiert sich bei der Armuts- und Reichtumsberichterstattung deshalb an einem umfassenden Analyseansatz, der auf einer Auswahl mehrerer Indikatoren beruht. Diese nehmen hinsichtlich der Facetten von Armut und Reichtum jeweils einen anderen Blickwinkel ein und ermöglichen in der Gesamtschau, die verschiedenen Dimensionen bzw. Lebenslagen ausgewogen darzustellen.

Armut wird dabei im Wesentlichen als ein Mangel an Mitteln und Möglichkeiten verstanden, das Leben so zu leben und zu gestalten, wie es in unserer Gesellschaft üblicherweise auf Basis des historisch erreichten Wohlstandsniveaus möglich ist. Reichtum ist im Gegensatz dazu eine Lebenslage, in der die Betroffenen weit überdurchschnittliche Entfaltungs- und Gestaltungsmöglichkeiten haben. Sind die Unterschiede zwischen arm und reich in einer Gesellschaft zu groß und wird Reichtum als überwiegend leistungslos erworben empfunden, so kann dies die Akzeptanz der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung verringern.

Im Folgenden sind wesentliche Kennziffern aus dem Indikatorentableau des Armuts- und Reichtumsberichts kurz dargestellt.

### **II.1 Entwicklung am Arbeitsmarkt**

Die Erwerbstätigkeit steigt seit über zehn Jahren kontinuierlich an und befindet sich auf dem höchsten Stand seit dem Jahr 1990. Die Erwerbstätigenquote für 20-bis-64-Jährige ist von 71,1 Prozent im Jahr 2006 auf 78,0 Prozent im Jahr 2016 gestiegen, die der 55-bis-64-Jährigen von 48,1 Prozent auf 66,2 Prozent. Frauen und Ältere partizipieren deutlich stärker als noch vor zehn Jahren am Arbeitsmarkt. Ergänzend sei erwähnt, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 26,5 Millionen im Juni 2006 auf 31,4 Millionen im Juni 2016 zugenommen hat. Die Erwerbstätigkeit steigt weiter an: sie ist mit rd. 43,6 Millionen Personen im Januar 2017 im Vergleich zum Vorjahr um 600.000 angestiegen. Die Zahl der Minijobs ist seit der Einführung des Mindestlohns rückläufig.

Die Zahl der Arbeitslosen ist von 4,9 Millionen im Jahr 2005 auf 2,7 Millionen im Jahr 2016 deutlich gesunken. Das sind – trotz zusätzlicher Zugänge im Zusammenhang mit der Fluchtmigration – 45 Prozent weniger. Die Arbeitslosenquote sank von 11,7 Prozent im Jahr 2005 auf 6,1 Prozent im Jahr 2016.

## II.2 Langzeitarbeitslosigkeit

Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland zu verringern. Die Zahl der Menschen, die wegen langer Phasen in Arbeitslosigkeit Einkommen einbüßten und vom Verlust von Kompetenzen und sozialer Teilhabe bedroht waren, ist ausgehend von 1,07 Millionen im Jahresdurchschnitt 2013 im Jahresdurchschnitt 2016 erstmals seit 1993 unter die Eine-Millionen-Marke gesunken. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen lag hingegen in den letzten Jahren unverändert bei rund 37 Prozent, siehe auch Indikator A04 (Kapitel C.II.4). Langzeitarbeitslose konnten allerdings in den letzten Jahren nicht proportional vom gleichzeitig stattfindenden Beschäftigungsaufbau profitieren. Auch wenn hierfür vielfältige Gründe verantwortlich sind, so ist doch festzuhalten, dass bei dieser Personengruppe in der Regel ein oder mehrere schwerwiegende Hemmnisse der Aufnahme einer Beschäftigung im Wege stehen, sodass sich Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt.

**Schaubild I.1.1:**  
**Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit im Zehnjahresvergleich**



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; vergleiche Indikator A04.

## II.3 Einkommensverteilung

Die Einkommensverteilung in Deutschland war im Berichtszeitraum stabil.<sup>2</sup> Die Einkommensanteile, die auf die obere und untere Hälfte der Einkommensbezieher entfallen, liegen bereits seit dem Jahr 2005 in einem stabilen Verhältnis von etwa 70:30. Die Werte des Gini-Koeffizienten, der die Ungleichheit einer Verteilung beschreibt, liegen seit ebenso langer Zeit bei rund 0,3. Die Palma-Ratio, die die Einkommenssumme der obersten 10 Prozent der Einkommensverteilung in Relation zur Einkommenssumme der untersten 40 Prozent setzt, bewegt sich ebenfalls in einem relativ engen Korridor zwischen 1,0 und 1,1. Zu Beginn der 2000er-Jahre waren die Einkommen allerdings deutlich gleichmäßiger verteilt. Die zuvor genannten Indikatoren aus dem Indikatorenbündel G01, siehe Kapitel C.II.1, lagen damals erkennbar unterhalb der aktuellen Werte. Bis zum Jahr 2005 stiegen diese Indikatoren innerhalb weniger Jahre deutlich an, um dann auf dem nunmehr höheren Niveau zu verbleiben.

Die Armutsrisikoquote misst den Bevölkerungsanteil mit einem Einkommen unterhalb von 60 Prozent des Medianäquivalenzeinkommens und ist damit in erster Line ein Maß der Einkommensungleichheit. Sie gibt keine Auskunft über mögliche individuelle Bedürftigkeit, da nur die Höhe des äquivalenzgewichteten Einkommens betrachtet wird. Bei der Zusammenschau aller Datenquellen verharrt die Armutsrisikoquote seit dem Jahr 2005 in etwa auf gleichem Niveau. Trotz der guten wirtschaftlichen Lage und der deutlichen Beschäftigungszuwächse zeigt sich am aktuellen Rand eher ein Anstieg. Beschäftigungs- und Einkommenszuwächse der vergangenen Jahre haben vermutlich auch deshalb nicht zu einem Sinken der Einkommensungleichheit geführt, weil sie über die gesamte Breite der Einkommensverteilung stattfanden und damit die Relation sowohl der hohen als auch der niedrigen Einkommen zum mittleren Einkommen in etwa gleich geblieben ist.

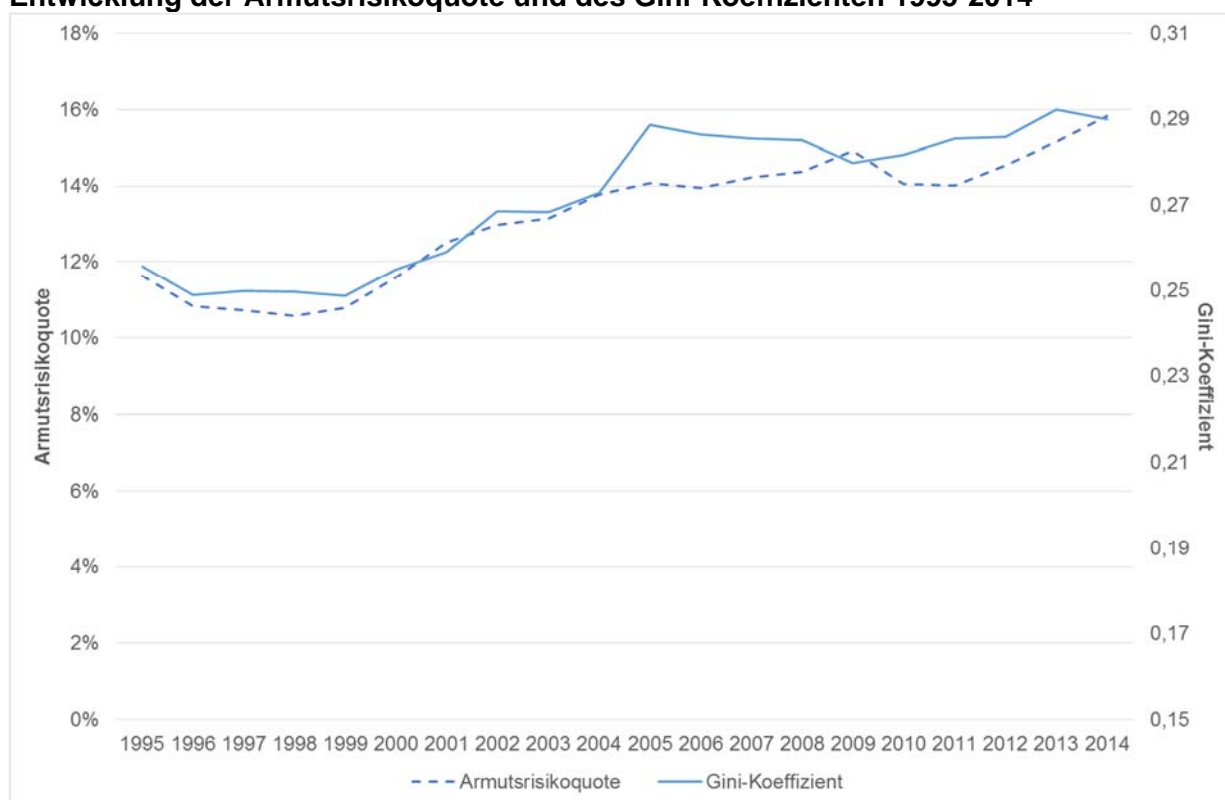
In Schaubild I.1.2 ist die Entwicklung von Armutsrisikoquote und Gini-Koeffizient exemplarisch nur für die lange Zeitreihe auf Basis des SOEP grafisch dargestellt, weitere Daten finden sich in den Tabellen zu den Indikatoren G01 (siehe Kapitel C.I.1) und A01 (siehe Kapitel C.II.1).

Erwerbstätige haben eine deutlich niedrigere Armutsrisikoquote als die Gesamtbevölkerung. Hohe Werte hingegen weisen nicht nur Arbeitslose, sondern auch Alleinerziehende, niedrig Qualifizierte und Menschen mit Migrationshintergrund auf. Bei der Analyse nach Lebensphasen zeigt sich, dass Kinder und junge Erwachsene eher überdurchschnittlich und Personen im mittleren oder höheren Erwachsenenalter eher unterdurchschnittlich betroffen sind.

---

<sup>2</sup> Für die Einkommensverteilung, auf der die hier dargestellten Zahlen und Entwicklungen basieren, werden zunächst die Bruttoeinkommen bestehend aus Einkommen aus Erwerbstätigkeit, Vermögen sowie Vermietung und Verpachtung berechnet. Unter Berücksichtigung von Transferleistungen sowie Einkommensteuern und Pflichtbeiträgen zu den Sozialversicherungen ergeben sich die Haushaltsnettoeinkommen. Um die Haushaltsnettoeinkommen von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung vergleichbar zu machen und Personen zuordnen zu können, werden die Haushaltseinkommen unter Verwendung von Bedarfsgewichten in Äquivalenzeinkommen umgerechnet. Zuletzt werden die Einkommen der Höhe nach sortiert.

**Schaubild I.1.2:**  
**Entwicklung der Armutsrisikoquote und des Gini-Koeffizienten 1995-2014**



Quelle: SOEP v32; vergleiche Indikatoren A01 und G01.

## II.4 Weitere Indikatoren aus dem Bereich Armut

Ergänzend zu der an der Einkommensverteilung orientierten Armutsrisikoquote sollten auch andere Indikatoren betrachtet werden, um ein umfassenderes Bild der Armutsrisiken in Deutschland zu erhalten.

Die Mindestsicherungsquote weist den Anteil der Personen aus, die das verfassungsrechtlich garantierte soziokulturelle Existenzminimum nur durch die Unterstützung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) oder durch Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erreichen können.

Der Anteil der Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen aus den Mindestsicherungssystemen blieb im Zeitraum von 2013 bis 2015 relativ stabil zwischen rund 9 und 10 Prozent (siehe Indikator A05 in Kapitel C.II.5). Dies entspricht rund 7 bis 8 Millionen Personen. Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen nach dem SGB II stellen dabei die größte Gruppe mit knapp 6 Millionen Personen am Jahresende 2015. Dazu gehören auch diejenigen, die ergänzend zum eigenen Erwerbseinkommen Leistungen des SGB II in Anspruch nehmen mussten (sogenannte Aufstockerinnen und Aufstocker).

Die bisher genannten Indikatoren messen, inwieweit Personen ein bestimmtes Einkommensniveau nicht erreichen – sei es einen bestimmten Prozentsatz eines mittleren Einkommens wie bei der Armutsrisikoquote, sei es der festgesetzte Betrag des soziokulturellen Existenzminimums wie bei der Mindestsicherungsquote. Mit dem Indikator zur „materiellen Deprivation“ oder „materiellen Entbehrung“ wird das Phänomen Armut aus einem weiteren Blickwinkel betrachtet: hier geht der Fokus weg von der finanziellen Ausstattung und den damit gegebenen Konsummöglichkeiten und hin zu individuellen Mangelsituationen. Das Konzept geht von einem festgelegten Katalog von Gütern und Aktivitäten aus, die den durchschnittlichen Lebensstandard kennzeichnen. Die in Indikator A09 (siehe Kapitel C.II.9) abgebildete Quote misst, inwieweit sich Personen diese als üblich geltenden Güter und Aktivitäten nicht leisten können, wer also unfreiwillig Abstriche etwa beim Autobesitz, bei Urlauben oder beim Beheizen der Wohnung machen muss.

Der Anteil der Personen, der von erheblichen materiellen Entbehrungen betroffen ist, ist von 5,4 Prozent im Jahr 2013 auf 4,4 Prozent im Jahr 2015 gesunken. Dieser positive Trend zieht sich durch fast alle Haushaltstypen. Alleinerziehende müssen mit rund 11 Prozent (2015) überdurchschnittlich oft aus finanziellen Gründen auf die als Referenz zu Grunde gelegten Güter und Aktivitäten verzichten. Dies gilt auch für Personen mit niedrigem Bildungsgrad (9 Prozent), Arbeitslose (rund 30 Prozent) und Alleinlebende (rund 10 Prozent). Demgegenüber müssen Erwerbstätige nur selten Abstriche machen. Sie sind von erheblichen materiellen Entbehrungen mit 2,2 Prozent deutlich unterdurchschnittlich betroffen.

Eine weitere Facette von Armutsgefährdung ist Überschuldung. Unabhängig von der Höhe des Markteinkommens eines Haushaltes können durch hohe Schulden die finanziellen Spielräume zum Wirtschaften stark eingeschränkt werden. Für die Betroffenen kann die Überschuldung ökonomischen Druck sowie soziale und psychische Belastung bedeuten. Der Indikator misst hohe Überschuldungsintensität, bei der mehrere Merkmale einer hohen Verschuldung gemeinsam auftreten, wie z. B. dauerhafte Zahlungsstörungen bei verschiedenen Gläubigern oder andere juristische Sachverhalte, und die dauerhafte Nichterfüllung von Zahlungsverpflichtungen. Von 2013 bis 2016 ist die Zahl der Personen im Alter über 18 Jahren mit einer hohen Überschuldungsintensität von 3,79 auf 4,17 Millionen Menschen angestiegen. Sie leben Schätzungen zufolge in rund 2 Millionen Haushalten. Männer machen mit fast zwei Dritteln den Großteil der Überschuldeten aus (siehe Indikator A07, Kapitel C.II.7).

## **II.5            Bezieher von höchsten Einkommen**

Neben der Betrachtung von Armut ist die Beleuchtung von Reichtum erklärtes Ziel der Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Zu den zentralen Erkenntnissen über Reichtum auf Basis der Indikatoren gehört, dass sich das Einkommen in Deutschland in den 1990er- Jahren und in der

Folgezeit zunehmend am oberen Rand der Einkommensverteilung konzentriert. Konnte das oberste Prozent der Einkommensverteilung im Jahr 1995 rund 9 Prozent der Einkommen (hier: steuerliches Bruttoeinkommen von Steuereinheiten, siehe Indikator R06 in Kapitel C.III.6) auf sich vereinen, so stieg dieser Anteil bis 2008 auf rund 13 Prozent. Dabei stieg das Durchschnittseinkommen dieser Gruppe von rund 250.000 Euro auf rund 430.000 Euro. Durch die Auswirkungen der Finanzkrise sank der Anteil dieser obersten Einkommensgruppe in Deutschland etwas und bewegt sich seitdem zwischen 11 und 12 Prozent. Das Durchschnittseinkommen dieser Gruppe fiel in Folge der Krise auf rund 380.000 Euro, hat in den Jahren 2011 und 2012 aber die Schwelle von 400.000 Euro wieder überschritten. Der Anteil der Bevölkerung, der über mindestens das Doppelte bzw. Dreifache des mittleren Einkommens verfügt, liegt bei allen Datenquellen zwar höher als in den 90er Jahren, aber seit Jahren relativ stabil bei 7 bis 8 bzw. bei 2 Prozent (Indikator R01 in Kapitel C.III.1).

## **II.6 Hohe Vermögen**

Reichtum wird insbesondere auch mit Vermögen assoziiert. Unterschiedlich hohe Vermögen in der Bevölkerung werden auch deshalb – genauso wie die Unterschiede bei den Einkommen – mit gutem Grund als Aspekt der Verteilungs- und Leistungsgerechtigkeit diskutiert. Während bei der Definition von Einkommensreichtum in der Regel die Relation zum Durchschnittseinkommen als Maßstab angesetzt wird, richtet sich der Blick beim Vermögensreichtum stärker auf die absolute Höhe. Eine Darstellung möglicher Definitionen von Einkommens- und Vermögensreichtum findet sich in Schaubild I.1.3.

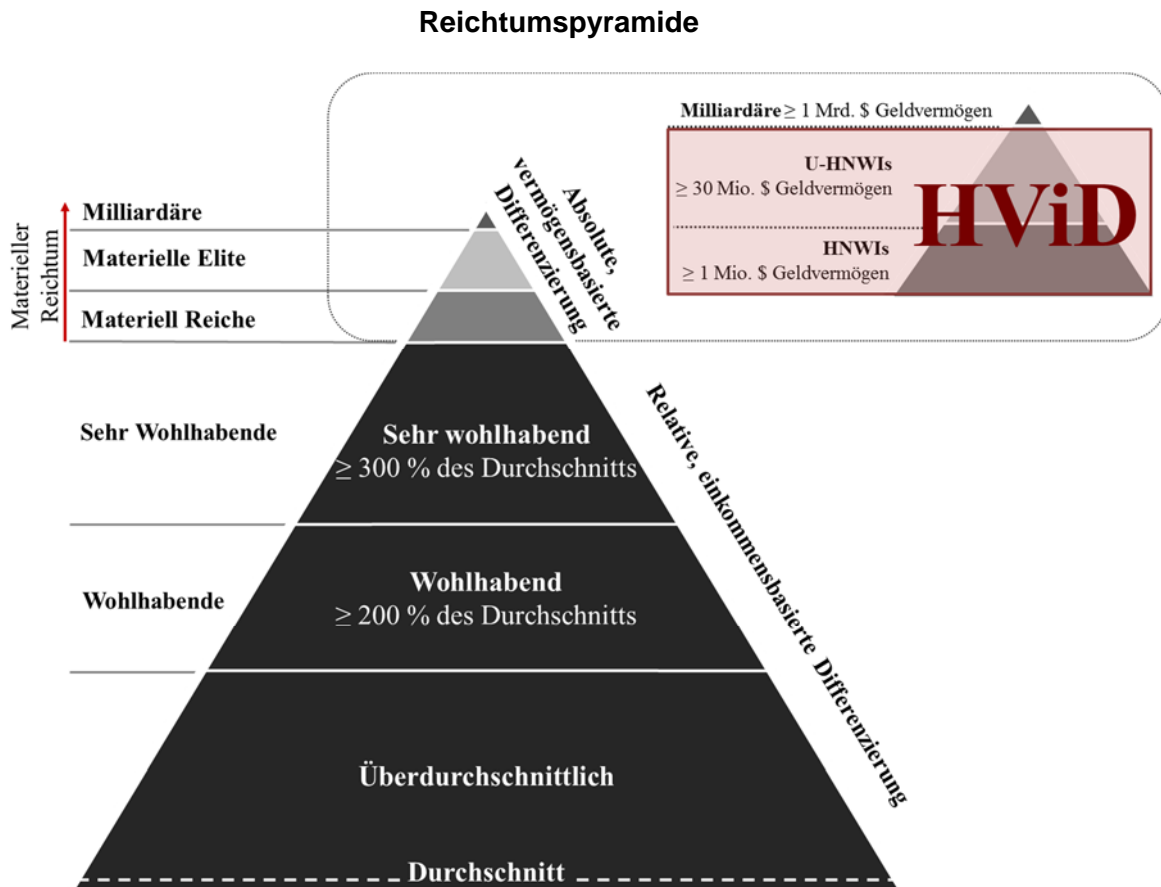
Die Summe aller Nettogesamtvermögen in Deutschland betrug im Jahr 2013 nach den Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe rund 4,9 Billionen Euro und damit im Durchschnitt rund 123.000 Euro je Haushalt. Die Haushalte in der unteren Hälfte der Verteilung verfügen nur über rund 1 Prozent des gesamten Nettovermögens, während die vermögensstärksten 10 Prozent der Haushalte mehr als die Hälfte des gesamten Nettovermögens besitzen, siehe Indikator G02, Kapitel C.I.2). Der Anteil dieses obersten Dezils ist dabei seit dem Jahr 1998 immer weiter angestiegen, am aktuellen Rand aber konstant.

Der Anteil von Personen mit einem individuellen Vermögen ab einer halben Million Euro (siehe Indikator R03 in Kapitel C.III.3) war von 2002 auf 2012 leicht rückläufig und sank von rund 2,8 Prozent auf rund 2,5 Prozent der Bevölkerung. Jüngere Personen verfügten unterdurchschnittlich oft über ein Nettovermögen von mindestens einer halben Million Euro, erst die Personengruppe ab einem Alter von 50 Jahren hat überdurchschnittlich oft ein Vermögen oberhalb der Schwelle. Personen mit hohem Einkommen verfügen weit überdurchschnittlich oft über ein Vermögen ab 500.000 Euro.

Personen mit Einkünften aus Vermögen von mindestens 5.000 Euro im Jahr gehören zu den Top-Vermögenseinkommensbeziehern. Ihr Anteil an der Bevölkerung liegt seit 1995 recht stabil bei rund 7 Prozent. Weitere Daten lassen sich Indikator R02 entnehmen, siehe Kapitel C.III.2.

Die genannten Daten unterschätzen nach Expertenmeinungen die Vermögenskonzentration. Die Bundesregierung sieht hier weiteren Bedarf, die Datengrundlage zu verbessern. Bereits ein wenig mehr Licht ins Dunkel der Reichtumsforschung und der Genese von hohem Vermögen kann der 5. ARB auf Basis einer nicht repräsentativen Befragung von 150 Hochvermögenden bringen. Die Ergebnisse können ein Hinweis darauf sein, dass Erbschaften und Schenkungen bei zwei Dritteln der befragten Hochvermögenden ein relevanter Grund für ihren Vermögensreichtum sind. Aus dem Schaubild I.1.3 wird deutlich, in welchem Bereich die Befragung „Hochvermögende in Deutschland (HViD)“ angesiedelt war.

Schaubild I.1.3:



HNWIs sind Personen, die über ein Geldvermögen von mindestens 1 Million US-Dollar verfügen U-HNWIs verfügen über ein Geldvermögen von mindestens 30 Millionen US-Dollar.

Quelle: Lauterbach et al. (2016a): S. 76.

### **III. Aufgaben für eine Politik zur Stärkung von sozialem Zusammenhalt und Leistungsgerechtigkeit**

#### **III.1 Aufgabenfeld 1: Kontinuierliche Erwerbsbiographien mit leistungsgerechter Entlohnung stärken**

##### **III.1.1 Erwerbseinkommen stärken, Wohlstand auf breiter Basis sichern**

Ein gutes Arbeitseinkommen sichert Teilhabe, Unabhängigkeit und gesellschaftliche Anerkennung der eigenen Leistung. Für gesellschaftlichen Wohlstand auf breiter Basis ist es entscheidend, dass ausreichend Anreize zur Arbeitsaufnahme und zu kontinuierlichen Erwerbsbiographien bestehen und Produktivitätsfortschritte in allen Berufen und Branchen in Lohnerhöhungen umgesetzt werden. Insbesondere im unteren Einkommensbereich haben Lohnänderungen einen erheblichen Einfluss auf den Bedarf für Umverteilung durch Steuern und Transfers. Sie können zudem Anreize für eine Erhöhung der Erwerbsteilnahme und für Investitionen in Bildung und Qualifikation verstärken, die eine zunehmend wichtige Voraussetzung für Beschäftigungsfähigkeit und aktive Teilhabe am Arbeitsmarkt sind.

Die gute ökonomische Lage in Deutschland ist bemerkenswert angesichts der nur moderaten Erholung in Europa, der beträchtlichen globalen Unsicherheiten und der fragilen Weltkonjunktur. Die solide wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland hat dazu beigetragen, dass die Erwerbstätigkeit sowie die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten neue Höchststände erreichen. Im Vergleich zum Jahr 2012 gibt es in Deutschland ca. 1,4 Millionen Erwerbstätige mehr, gegenüber 2005 sind es sogar über 4 Millionen mehr. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat sich seit 2012 um knapp 2,1 Millionen bzw. 7,2 Prozent erhöht.

Diese positive Entwicklung ging im Berichtszeitraum auch mit steigenden Löhnen einher. Das Jahr 2015 brachte dabei den höchsten Anstieg des Reallohnindex im Berichtszeitraum. Von deutlichen Zuwächsen profitierten zuletzt vor allem Beschäftigte mit unterdurchschnittlichen Verdiensten. Das dürfte maßgeblich durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 beeinflusst sein. Beispielsweise stiegen die Nominallöhne der Ungelernten im Jahr 2015 um 4,1 Prozent, während die Nominallöhne im Durchschnitt um 2,7 Prozent stiegen. Überdurchschnittliche Lohnsteigerungen gab es nicht nur für ungelernte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sondern auch für Teilzeitbeschäftigte, geringfügig Beschäftigte, für Frauen und generell für Beschäftigte in den neuen Ländern. Der positive Trend setzte sich in den ersten drei Quartalsergebnissen für das Jahr 2016 fort.

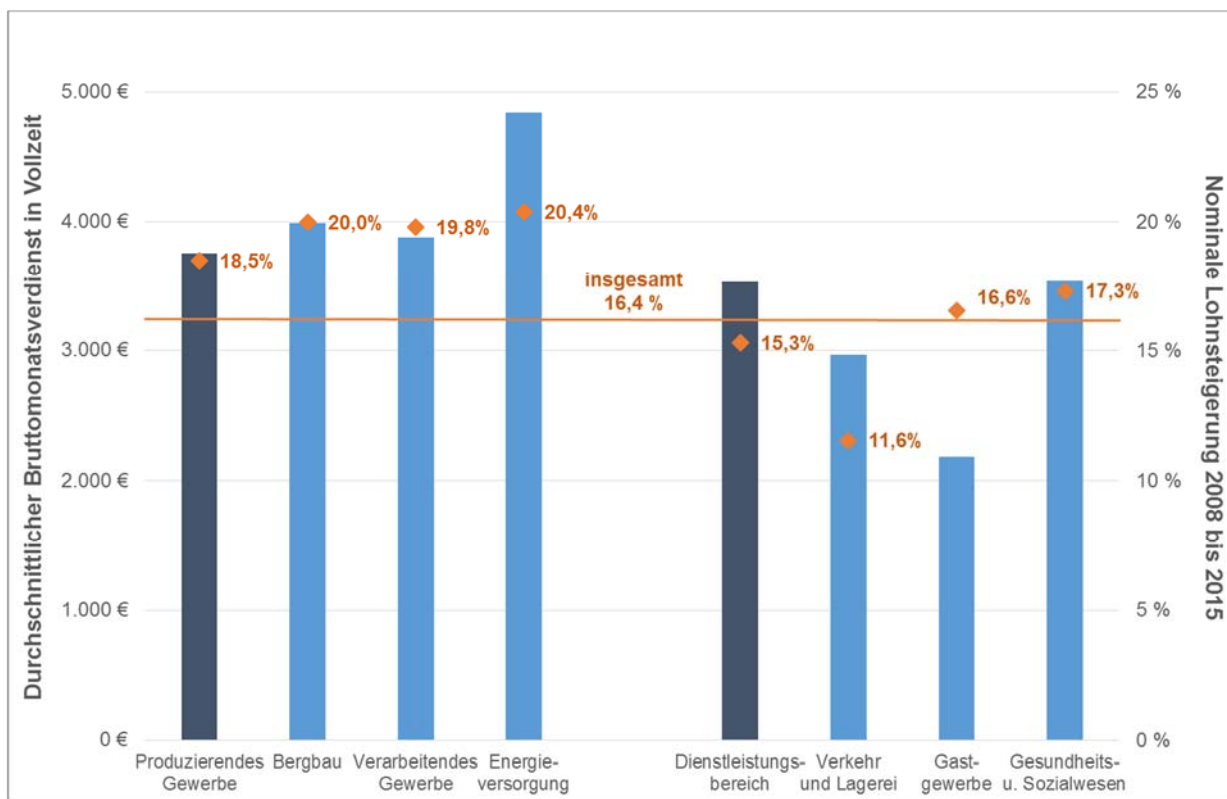
Gebremst wurde das Lohnwachstum allerdings durch eine schwache Entwicklung der Vergütung in Bereichen, die in einer zunehmend dienstleistungsorientierten Gesellschaft von großer und steigender Bedeutung sind (siehe **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden wer-**



den.). Die nominalen Bruttomonatsverdienste für Vollzeitbeschäftigte stiegen im produzierenden Gewerbe zwischen 2008 und 2015 um 18,5 Prozent und damit stärker als der Gesamtdurchschnitt (16,4 Prozent). Der Dienstleistungsbereich hingegen blieb mit einer Lohnsteigerung von 15,3 Prozent hinter der durchschnittlichen Entwicklung zurück und verbleibt noch auf einem niedrigeren Niveau. Die Gründe für die zurückhaltende Lohnentwicklung im Dienstleistungsbereich sind vielfältig. Wichtige Aspekte sind eine geringe Tarifbindung und tradierte Lohnstrukturen. Im untenstehenden Schaubild spiegelt die Entwicklung im Gastgewerbe – relativ hohe Nominallohnsteigerung bei geringem Verdienstniveau – auch die Einführung des Mindestlohns wider.

**Schaubild I.1.4:**

**Bruttomonatslohn nach Wirtschaftszweigen im Jahr 2015 und seine nominale Entwicklung seit 2008 in Prozent**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Verdienste und Arbeitskosten – Indizes der Arbeitnehmerverdienste, 3. Vierteljahr 2016.

Bezogen auf die funktionale Einkommensverteilung haben sich im Berichtszeitraum die Arbeitnehmerentgelte geringfügig stärker erhöht als die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen. Sie konnten damit einen langjährigen Rückstand der Lohnquote teilweise aufholen. Auch für die Zukunft bieten die positive Arbeitsmarktentwicklung sowie eine sich abzeichnende Fachkräfteverknappung eine gute Ausgangslage für einen weiteren Abbau der Arbeitslosigkeit und für Lohnsteigerungen.

Eine hohe Tarifbindung ist eine wichtige Voraussetzung dafür, Spielräume, die bei steigenden Unternehmenseinkommen entstehen, angemessen auch für Lohnsteigerungen nutzen zu können. Gleichzeitig können Tarifverträge – wie die Finanz- und Wirtschaftskrise gezeigt hat – auch die Grundlage für flexible Arbeitszeitanpassungen in wirtschaftlich schwierigen Phasen bilden.

Leistungsgerechte Einkommen und soziale Sicherheit sind elementare Voraussetzungen für gute Arbeit. Geschlechtsspezifische Unterschiede sind dabei zu verringern. Der Koalitionsvertrag dieser Legislaturperiode betont das Ziel „Gute Arbeit“. In der internationalen Politik ist „Gute Arbeit“ in der „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ der Vereinten Nationen im Sustainable Development Goal 8 festgehalten und steht im Mittelpunkt internationaler Vorhaben wie der ILO „Future of Work“-Jahrhundertinitiative und der OECD-Job Strategy. Auch die Bundesregierung verfolgt international in der bilateralen Zusammenarbeit und in multilateralen Foren wie G7, G20 oder dem Asien-Europa-Gesprächsforum ASEM das Ziel, gute Arbeitsbedingungen weltweit zu fördern.

#### **Was bereits getan wird:**

Mit dem Ziel, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer faire Bedingungen im Hinblick auf die Löhne und andere Aspekte der Qualität der Arbeit erfahren, hat der Gesetzgeber den Rechtsrahmen für den Arbeitsmarkt reformiert.

- Mit der Einführung des flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 wurde ein wichtiger Beitrag für eine Verbesserung der Entlohnung im unteren Lohnbereich geleistet. Der Mindestlohn trägt zu einer besseren Partizipation von rund 4 Millionen Menschen an der Wertschöpfung bei, ohne dass sich negative Beschäftigungsauswirkungen gezeigt haben. Damit leistet der Mindestlohn auch einen wichtigen Beitrag zur Angleichung der Markteinkommen. Dies geht nicht zuletzt aus dem Bericht der unabhängigen Mindestlohnkommission hervor, auf dessen Empfehlung der Mindestlohn zum 1. Januar 2017 auf 8,84 Euro pro Stunde angehoben wurde.
- Das Gesetz für mehr Entgelttransparenz soll Entgeltunterschieden zwischen Männern und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit entgegenwirken.
- Mit dem Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze sollen missbräuchliche Werkvertragsgestaltungen verhindert und die Arbeitnehmerüberlassung auf ihre Kernfunktion orientiert werden. Es soll künftig klarere Strukturen für Arbeitnehmerüberlassung und Werkverträge geben. Die Stellung der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter wird unter anderem durch Regelungen zur Gleichstellung der Leiharbeitskräfte hinsichtlich des Arbeitsentgelts mit den Stammarbeiterinnen und -arbeitern nach neun Monaten verbessert (Equal Pay).
- Durch aktive Öffentlichkeitsarbeit trägt die Bundesregierung weiter zu einer höheren Wertschätzung von Dienstleistungs-, Pflege- und Erziehungsberufen bei.

### **Was weiter zu tun ist:**

- Bei der Gestaltung von Arbeitsbedingungen sind Sozialpartnerschaft und Mitbestimmung Kernelemente der Sozialen Marktwirtschaft. Die Tarifbindung sollte daher gestärkt werden. Mit ihr als Grundlage können auch die Möglichkeiten für innerbetriebliche Gestaltungen verbessert werden.
- Auch künftig sollten bei Gesetzesvorhaben zusätzliche Spielräume bei der Anwendung von Tarifverträgen in Betracht gezogen werden, um weitere Anreize für eine höhere Tarifbindung zu setzen und dem Umstand Rechnung zu tragen, dass tarifliche Verabredungen zielicher und passgenau den Bedürfnissen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern Rechnung tragen.
- Eine Erhöhung der Tarifbindung im Dienstleistungs-, Pflege- und Betreuungssektor könnte dazu beitragen, die sozialen Standards in diesen Branchen zu verbessern.

### **III.1.2 Erwerbsbiografien gezielt unterstützen**

Gute Arbeit ist der Schlüssel für Wohlstand und Vermeidung von Armut. Die Arbeitswelt in Deutschland ist vielfältiger geworden. Ältere bleiben länger erwerbstätig, Mütter oder Personen mit Pflegeverantwortung sind heute deutlich häufiger und selbstverständlicher erwerbstätig als früher. Einwanderer aus EU-Ländern, Drittstaaten und Kriegsgebieten bringen ihre Qualifikationen und Erfahrungen ein und wollen so schnell wie möglich arbeiten. Manche Bürgerinnen und Bürger fassen nach teilweise längerer Erwerbslosigkeit langsam wieder Fuß auf dem Arbeitsmarkt. Aufgrund der demografischen Entwicklung steigt das Durchschnittsalter der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter wird sich in den kommenden Jahrzehnten verringern. Digitalisierung, technologischer Wandel und Strukturwandel sind weitere Trends, die den Wandel der Arbeitswelt vorantreiben.

Im Berichtszeitraum ist die Anzahl der sogenannten „Normalarbeitsverhältnisse“ – also der unbefristeten Beschäftigungsverhältnisse in Vollzeit außerhalb der Arbeitnehmerüberlassung – angestiegen und liegt in etwa auf gleichem Niveau wie vor zwanzig Jahren. Wie das unten stehende Schaubild zeigt, sind auch mehr Beschäftigte als noch im Jahr 1996 in Teilzeit oder befristet beschäftigt. Seit dem Beginn ihrer statistischen Erfassung durch das Statistische Bundesamt ist die Zahl der Beschäftigten in Arbeitnehmerüberlassung (synonym auch Leih- bzw. Zeitarbeit) mit deutlichen konjunkturellen Schwankungen im Trend leicht gestiegen. Wie diese sogenannten atypischen Beschäftigungsformen sozial- und arbeitsmarktpolitisch einzuschätzen sind, hängt auch von den individuellen Umständen ab. Einerseits kommen atypische Beschäftigungsformen bestimmten Bedürfnissen von Beschäftigten (nach flexiblerer Arbeitszeit oder mehr Familienzeit) und Unternehmen (Flexibilisierung im Produktionsprozess) entgegen und ermöglichen damit Beschäftigungsverhältnisse, die sonst nicht zustande gekommen wären. Fer-

ner können diese Beschäftigungsformen (insbesondere bei Befristungen und Arbeitnehmerüberlassung) für Arbeitssuchende mit geringen Qualifikationen oder anderen Vermittlungshemmnissen den (Wieder-) Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt erleichtern. Andererseits jedoch bergen diese Beschäftigungsformen auch verschiedene Risiken: Vielfach müssen atypische Beschäftigte Einbußen beim Einkommen ebenso hinnehmen wie geringere Anwartschaften auf Lohnersatzleistungen. Darüber hinaus kann es für befristet Beschäftigten schwierig sein, eine Anschlussbeschäftigung zu finden. In Arbeitnehmerüberlassung Beschäftigte können in bestimmten Fällen gegenüber der Stammebelegschaft ungleich behandelt werden. Indirekt können atypische Beschäftigungsformen auch auf Normalbeschäftigte Druck ausüben, wenn diese die Standards ihrer eigenen Beschäftigung gefährdet sehen.

**Schaubild I.1.5:**  
**Entwicklung der Erwerbsformen abhängig Beschäftigter**



\*) Daten für Beschäftigte in Arbeitnehmerüberlassung liegen erst ab dem Jahr 2006 vor.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland - Fachserie 1 Reihe 4.1.1 - 2015

Auch für die Normalarbeitsverhältnisse hat sich in Bezug auf den beruflichen Status und die Einkommensposition der Beschäftigten vieles verändert. Eine für diesen Bericht in Auftrag gegebene Studie zeigt, dass die intergenerationale berufliche Aufstiegsmobilität von Generation zu Generation abgenommen hat. Vor allem den um das Jahr 1960 Geborenen war es häufiger gelungen, einen niedrigen beruflichen oder Bildungsstatus der Elterngeneration zu überwinden und einen Aufstieg mindestens in den mittleren Status zu erreichen. Im Gegensatz dazu ist die

Wahrscheinlichkeit, einen solchen sozialen Aufstieg zu erreichen, für die jüngste untersuchte Kohorte der zwischen 1970 und 1986 Geborenen nur noch etwa halb so hoch. Dabei treten stärker als früher Disparitäten innerhalb der Altersgruppe auf.

Veränderte Erwerbsbiografien ergeben sich jedoch auch aus längeren Ausbildungszeiten und einem veränderten Partnerschaftsverständnis. Seit der Einführung des Elterngeldes im Jahr 2007 und mit dem Ausbau der Kinderbetreuung sind insbesondere mehr Mütter mit kleinen Kindern erwerbstätig. Nach der Geburt eines Kindes kehren Mütter mehrheitlich in Teilzeit wieder in den Beruf zurück. Auch viele Männer wünschen sich aber, ihre Zeit und Verantwortung zwischen Erwerbsarbeit und Familien- und Pflegeaufgaben aufteilen zu können. Seit der Einführung von Elterngeld und ElterngeldPlus nehmen zunehmend mehr junge Väter diese Leistungen in Anspruch. Mehr als ein Drittel der Väter von im Jahr 2014 geborenen Kindern erhielten Elterngeld, wobei ein Großteil (79 Prozent) Elterngeld für bis zu zwei Monate bezog. Aktuelle Studien weisen darauf hin, dass die Inanspruchnahme von Elterngeldmonaten auch eine dauerhafte Wirkung auf die aktive Einbeziehung von Vätern in die Kinderbetreuung hat. Ihre Wünsche nach gleichmäßigerer Verteilung von Familien- und Erwerbsarbeit können aber noch nicht alle Eltern vollständig verwirklichen. Umso wichtiger sind lebensverlaufsorientierte, familienbewusste Arbeitszeitmodelle, die Müttern und Vätern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen.

Auch aufgrund der demografischen Entwicklung werden künftig immer mehr Erwerbstätige vor der Aufgabe stehen, Beruf und Pflege von Familienangehörigen vereinbaren zu müssen. Die Vereinbarkeit von Pflege und Erwerbstätigkeit ist daher zu unterstützen und pflegende Angehörige zu entlasten. Insbesondere müssen Angebote und Dienste zur Unterstützung und Entlastung pflegender Angehöriger zur Verfügung stehen sowie Einkommenseinbußen infolge von Freistellungen oder Verringerungen der Erwerbstätigkeit abgemildert werden können.

Der digitale Wandel von Wirtschaft und Arbeitswelt und die längere Dauer des Erwerbslebens erweckt bei vielen Menschen die Sorge, ob sie mit den technologischen Veränderungen Schritt halten können, und ob ihre Fähigkeiten in einer zunehmend digitalisierten Arbeitswelt noch gebraucht werden. Der Auf- und Ausbau von Kompetenzen über das gesamte Erwerbsleben trägt dementsprechend zur Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit bei und vermindert die Risiken von Arbeitslosigkeit.

Die Gesamtteilnahmequote an Weiterbildung ist auf 51 Prozent im Jahr 2014 angestiegen und liegt damit über dem von der Bundesregierung gesetzten Ziel von 50 Prozent. Entgegen der bisherigen Tendenz ist zudem der Anstieg bei den geringqualifizierten Erwerbstätigengruppen stärker als bei den Qualifizierten.

Weiterbildungsangebote werden derzeit allerdings von verschiedenen sozialen Gruppen sehr unterschiedlich in Anspruch genommen: Mit zunehmender Bildung steigt die Teilnahmequote von 36 Prozent (niedriger Schulabschluss) über 53 Prozent (mittlerer Schulabschluss) auf 62 Prozent (hoher Schulabschluss). Aber auch Betriebsgrößen und Art des Beschäftigungsverhältnisses spielen eine Rolle. In Befragungen gibt ein Drittel aller Normalbeschäftigten, aber weniger als ein Viertel atypisch Beschäftigter an, im vergangenen Jahr eine Weiterbildung absolviert zu haben. Arbeitslose nehmen seltener an Weiterbildung teil als Erwerbstätige (32 Prozent gegenüber 58 Prozent). Insbesondere nach abschlussorientierten Weiterbildungsmaßnahmen haben die arbeitslosen Teilnehmerinnen und Teilnehmer aber gute Beschäftigungschancen. Ungeachtet der Notwendigkeit ist gerade für gering qualifizierte Beschäftigte und Arbeitssuchende, aber auch ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das Prinzip des „lebenslangen Lernens“ nicht immer positiv besetzt. Dies sollte in der Arbeitsförderung, bei der Weiterbildungsberatung, aber auch bei der Konzeption und Gestaltung von Maßnahmen noch stärker berücksichtigt werden. Insbesondere ist darauf zu achten, dass Bildungsangebote als Chance wahrnehmbar sein müssen, Überforderungsängste ernst zu nehmen sind und Unterstützungsmöglichkeiten frühzeitig und niedrigschwellig angeboten werden.

Die Bundesregierung ist dem Ziel verpflichtet, allen Menschen in Deutschland einträgliche Erwerbsmöglichkeiten entsprechend ihren Vorstellungen und Qualifikationen zu eröffnen. Weiterbildung und gegebenenfalls auch berufliche Neuorientierung müssen – unabhängig von der sozialen Lage – selbstverständlicher Teil des Erwerbslebens werden. Dafür sollte das lineare Karrieremodell, in dem binnen weniger Jahre über berufliche Etablierung und Verdienstaussichten entschieden wird, hinterfragt werden. Die zunehmend längere Lebenszeit bei guter Gesundheit, das hohe Qualifikationsniveau der Erwerbsbevölkerung und die stetige Veränderung der Rollenbilder können die Umsetzung dieser Anliegen befördern.

#### **Was bereits getan wird:**

- Mit dem am 1. August 2016 in Kraft getretenen Gesetz zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung (AWStG) wurde die Weiterbildungsförderung fortentwickelt. Insbesondere verbessert das Gesetz den Zugang zur beruflichen Weiterbildung für gering qualifizierte, langzeitarbeitslose und ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Vor dem Hintergrund einer sich wandelnden Arbeitswelt ist Weiterbildung ein wichtiger Faktor für Erwerbsfähigkeit und gute Arbeit.
- Mit dem Bundesprogramm Bildungsprämie soll die Weiterbildungsbeteiligung insbesondere derjenigen erwerbstätigen Personengruppen gestärkt werden, die bisher aus finanziellen Gründen auf Weiterbildungsaktivitäten verzichtet haben.

- Für Weiterbildungsangebote wie die betriebliche Weiterbildung, Lehrerfortbildung und sonstige Weiterbildungsangebote einschließlich der Förderung von Weiterbildungsteilnehmenden wurden im Jahr 2013 gesamtwirtschaftlich 14,4 Milliarden Euro ausgegeben; dies entspricht einer Steigerung um 3,3 Milliarden Euro gegenüber 2005.
- Die Ausgaben für die berufliche Weiterbildungsförderung in den Rechtskreisen SGB II und SGB III betragen für das Jahr 2015 rund 2,7 Milliarden Euro. Für das Jahr 2017 sind insgesamt deutlich über drei Milliarden Euro veranschlagt.
- Die Bundesagentur für Arbeit fördert Weiterbildung mit den Programmen Initiative zur Flankierung des Strukturwandels (IFLAS) und Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen (WeGebAU).
- Mit der Novelle des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) wurde das bewährte „Meister-BAföG“ zu einem modernen „Aufstiegs-BAföG“ weiterentwickelt. Die Leistungen für eine Aufstiegsfortbildung wurden umfassend verbessert, die Förderung erweitert und die Förderstrukturen entbürokratisiert.
- Die 2015 in Kraft getretenen Änderungen des Pflegezeitgesetzes (PflegeZG) und des Familienpflegezeitgesetzes (FPfZG) verbessern die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege mit der Einführung des aus der Pflegeversicherung finanzierten Pflegeunterstützungsgeldes und dem Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit.
- Mit dem Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie“ und dem dazugehörigen Unternehmensnetzwerk mit rund 6.500 Mitgliedern setzt sich die Bundesregierung in enger Kooperation mit Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften für eine familienfreundliche Arbeitswelt ein und unterstützt Unternehmen u. a. mit Best-Practice-Beispielen und praxisorientierten Leitfäden bei der Umsetzung einer familienfreundlichen Personalpolitik.
- Mit dem Aktionsprogramm „Perspektive Wiedereinstieg“ unterstützt die Bundesregierung in Kooperation mit der Bundesagentur für Arbeit Frauen und Männer nach Zeiten von Kinderbetreuung oder auch Pflege beim beruflichen Wiedereinstieg in existenzsichernde Beschäftigung.
- Seit der Einführung des ElterngeldPlus mit Partnerschaftsbonus zum 1. Juli 2015 werden Eltern noch zielgenauer darin unterstützt, ihre Vorstellungen von partnerschaftlicher Vereinbarkeit von Familie und Beruf umzusetzen.

**Was weiter zu tun ist:**

- Es soll ein Anspruch auf befristete Teilzeitarbeit geschaffen werden. Nach Ablauf des befristeten Zeitraums kehrt die Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer zur Arbeitszeit vor der Teilzeitarbeit zurück.

- Vor dem Hintergrund der sich wandelnden Arbeitswelt ist es erforderlich, die Stärkung von Qualifikationen und die Verbesserung von Aufstiegsperspektiven zu einem phasenübergreifenden, integralen Bestandteil des Erwerbslebens zu machen. Auch das öffentliche Weiterbildungssystem muss sich stärker an der Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit und der Vermeidung eines Mismatches zwischen Angebot und Nachfrage orientieren.
- Phasen der Weiterbildung sollten selbstverständlicher zum integrativen Bestandteil des ganzen Erwerbslebens werden. Der Anspruch auf befristete Teilzeit kann auch hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.
- Für die Aus- und Weiterbildung Geringqualifizierter sollten verstärkt Grundkompetenzen (z. B. Schreib-, Mathematik-, IT-Kompetenzen) vermittelt werden, um etwaige Nachteile ausgleichen und zukunftsfähige Kompetenzen erwerben zu können. Für diese Bereiche existieren zudem häufig auch digitale und interaktive Lernprogramme (kostenlose, im Web verfügbare Online-Kurse oder –Trainer haben häufig ein hohes fachliches und didaktisches Niveau). Diese haben den Vorteil, dass sie die Schwelle zu neuen Lernumgebungen niedrig sowie die Lerneinheiten kurz halten. So können auch digitale Zusatzqualifikationen in den Blick genommen werden.

### **III.1.3 Beschäftigungsfähigkeit aufbauen, Teilhabe ermöglichen, Verfestigung von (Langzeit-) Arbeitslosigkeit bekämpfen**

Langzeitarbeitslosigkeit ist eines der schwerwiegendsten Armutsrisiken und besonders häufig mit einer Verfestigung der Armut verbunden. Als Langzeitarbeitslose gelten grundsätzlich alle Personen, die seit ein Jahr und länger arbeitslos sind. Aufgrund der zentralen gesellschaftlichen Bedeutung von Erwerbstätigkeit gefährdet Langzeitarbeitslosigkeit die gesellschaftliche Teilhabe und Anerkennung. Sie beeinträchtigt die Verwirklichungschancen nicht nur der betroffenen Person, sondern des gesamten persönlichen Umfelds, insbesondere der im Haushalt lebenden Kinder und Jugendlichen. Die Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit bleibt daher eine besondere Herausforderung für alle sozial- und arbeitsmarktpolitischen Akteure.

Die Stagnation der Zahl der Langzeitarbeitslosen liegt nicht zuletzt darin begründet, dass in dieser Gruppe ein zunehmender Anteil – teils mehrere verschiedene – ungünstige Voraussetzungen für eine Arbeitsmarktintegration mitbringt. Dabei kann es sich zum Beispiel um gesundheitliche Probleme, höheres Alter, mangelnde Sprachkenntnisse, mangelnde berufliche Qualifikationen oder fehlende Kinderbetreuungs- oder Unterstützungsmöglichkeiten bei der Pflege von Angehörigen handeln. Wenn dem nicht systematisch, chancen- und teilhabeorientiert begegnet wird, besteht die Gefahr einer weiteren Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit.

Entsprechend wichtig sind individuell passende Integrationsstrategien. Dabei ist langfristiges Engagement beim Aufbau von Beschäftigungsfähigkeit notwendig.



### **Was bereits getan wird:**

- Mit dem Konzept „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern“ unterstützt die Bundesregierung die erfolgversprechende Arbeit der Jobcenter im Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit. Wesentliche Elemente dieses Konzeptes sind:
  - die gebündelte Leistungserbringung für Langzeitarbeitslose mit komplexen Problemlagen in Netzwerken für Aktivierung, Beratung und Chancen („Netzwerke ABC“);
  - das ESF-LZA-Bundesprogramm zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen in den allgemeinen Arbeitsmarkt durch gezielte Arbeitgeberansprache, Coaching und Lohnkostenzuschüsse (Eintritte bis Ende 2016: 14.200, insgesamt geplant 23.000);
  - das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ für besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose, die wegen gesundheitlicher Einschränkungen besonderer Förderung bedürfen oder die mit Kindern in der Bedarfsgemeinschaft zusammenleben. Das Programm ist erfolgreich gestartet: Bisher sind rund 8.600 Plätze im Programm besetzt. Für die Jahre 2017 und 2018 wurde das Bundesprogramm ausgeweitet, so dass insgesamt rund 20.000 Personen davon profitieren können.
- Die Integrationsarbeit der Jobcenter berücksichtigt Prävention und Gesundheitsförderung beispielsweise durch gesundheitsbezogene Bestandteile von Aktivierungsmaßnahmen (z. B. Stressbewältigung) oder den finanziellen Ausgleich von gesundheitsbezogenen Minderleistungen. Ein Modellprojekt erprobt eine bessere Verzahnung von gesundheitsfördernden Angeboten der Krankenkassen (z. B. Suchtprävention) mit dem Leistungsangebot der Jobcenter und der Agenturen für Arbeit. Zur Verbesserung des Rehabilitationsprozesses für Langzeitarbeitslose wurde ein Dialogprozess unter Leitung der Bundesregierung aufgelegt.
- Um die Qualifizierung jüngerer Erwachsener ohne Berufsausbildung zu unterstützen, haben Bundesregierung und Bundesagentur für Arbeit im Februar 2013 die dreijährige gemeinsame „Initiative zur Erstausbildung junger Erwachsener“ („AusBILDUNG wird was – Spätstarter gesucht“) gestartet. Die Initiative wurde fortentwickelt und unter dem neuem Namen „Zukunftsstarter-Initiative“ bis 2020 verlängert.
- Mit dem ESF-Programm JUGEND STÄRKEN im Quartier unterstützt die Bundesregierung 177 Kommunen bei Aufbau der Stärkung von Strukturen der Jugendsozialarbeit, um junge Menschen mit Startschwierigkeiten in der Schule zu stabilisieren und an Angebote der Arbeitswelt heranzuführen.

### **Was weiter zu tun ist:**

- Auf Basis der Evaluationen des ESF – Bundesprogramms für Langzeitarbeitslose sowie des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ kann entschieden werden, wie der Ansatz zur Ermöglichung beruflicher Eingliederung und sozialer Teilhabe für besonders arbeitsmarktferne Personen weiter verfolgt werden kann.

- Die aus dem Bundesprogramm gewonnenen Erkenntnisse, wie sich soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt verwirklichen lässt, sollen über die Programme hinaus weiterentwickelt werden.

### **III.2 Aufgabenfeld 2: Kinder und ihre Familien zielgerichtet unterstützen und wirksam fördern**

#### **III.2.1 Teilhabechancen für Kinder materiell sicherstellen**

Das Wohlergehen von Kindern hängt von vielen Faktoren ab. Dazu zählen neben der Geborgenheit, die Kinder in ihren Familien erfahren, auch ihre Gesundheit, ihr Wohnumfeld oder ihre Möglichkeiten zur Bildungsteilnahme. Die finanzielle Situation, in der Kinder aufwachsen, beeinflusst diese Faktoren mehr oder weniger stark. Dabei wirken unzureichende materielle Rahmenbedingungen vor allem dann negativ auf das kindliche Wohlergehen, wenn sie lange andauern und so die Kindheit prägen.

In Deutschland sorgen Sozialtransfers und Familienleistungen dafür, dass die Nettoäquivalenzeinkommen von Haushalten mit Kindern und Jugendlichen in fast der Hälfte der Fälle, in denen Einkommen unterhalb der Armutsrisikogrenze liegen würden, über die statistische Armutsrisikogrenze von 60 Prozent des Medianeinkommens gehoben werden. So wird die Armutsrisikquote der Unter-18-Jährigen gemäß SOEP-Ergebnissen von vorher rund 36 auf dann rund 21 Prozent reduziert.

Je nach Datenquelle ist in den letzten Jahren tendenziell ein leichter Rückgang der Armutsrisikquote für Kinder zu beobachten (nach den Daten von EU-SILC) oder ein mehr oder weniger stark ausgeprägter Anstieg (nach Daten des Mikrozensus und des SOEP). Ein Anstieg bedeutet nicht zwingend, dass die Kinder in Deutschland mit weniger Geld als in früheren Jahren auskommen müssen oder dass es mehr Kinder mit geringen finanziellen Möglichkeiten gibt. Er bedeutet aber sehr wohl, dass sich die gesamtgesellschaftliche Einkommensverteilung zulasten von Kindern aus Familien mit geringem Einkommen verschoben hat.

Nur wenige Kinder in Deutschland leiden jedoch unter erheblichen materiellen Entbehungen. Betrachtet man den Anteil der Haushalte mit einem beschränkten Zugang zu einem durchschnittlichen Lebensstandard und den damit verbundenen Gütern, so sind rund 5 Prozent der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren in Deutschland betroffen.

Die Gründe für Kinderarmut liegen insbesondere in eingeschränkter Erwerbstätigkeit der Eltern. So beträgt das Armutsrisiko von Kindern 64 Prozent, wenn in der Familie kein Elternteil erwerbstätig ist. Bei einem in Vollzeit erwerbstätigen Elternteil fällt das Armutsrisiko für Kinder deutlich auf etwa 15 Prozent. Sind beide Elternteile erwerbstätig und arbeitet ein Elternteil Vollzeit, sinkt das Armutsrisiko der Kinder auf 5 Prozent. Zusammenhänge sind auch zwischen der Familienform und dem Armutsrisiko zu beobachten, da Familien mit mindestens drei Kindern

oder Ein-Eltern-Familien besonders häufig von niedrigem Nettoäquivalenzeinkommen betroffen sind. Ebenso haben Kinder mit Migrationshintergrund ein deutlich höheres Armutsrisiko als Kinder ohne Migrationshintergrund, insbesondere bei eigener Migrationserfahrung. In den genannten Familienformen ist die Erwerbsintensität regelmäßig – freiwillig oder unfreiwillig – niedriger als in Paarfamilien mit nur einem oder zwei Kindern ohne Migrationshintergrund. Gute und auskömmliche Erwerbsarbeit der Eltern trägt somit wesentlich zur Verringerung von Kinderarmut bei.

#### **Was bereits getan wird:**

- Familienbezogene staatliche Leistungen spielen eine wichtige Rolle zur wirtschaftlichen Absicherung von Familien. Ein wichtiger Grundpfeiler ist hierbei das Kindergeld, das die Bundesregierung im Jahr 2015 um 4 Euro sowie in den Jahren 2016 und 2017 um jeweils 2 Euro pro Monat und Kind erhöht hat. Zudem soll es zu zum 1. Januar 2018 erneut um jeweils 2 Euro monatlich pro Kind steigen.
- Durch das Bildungs- und Teilhabepaket (Volumen im Jahr 2015: 569,5 Millionen Euro) wird das spezifische sozio-kulturelle Existenzminimum von hilfebedürftigen Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe und der Grundsicherung für Arbeitsuchende, für Familien mit Bezug von Kinderzuschlag oder Wohngeld und nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gesichert.
- Die Bundesregierung hat das Wohngeld im Zuge der Wohngeldreform 2016 deutlich erhöht, damit einkommensschwächere Haushalte mit Einkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus die Wohnkosten für angemessenen und familiengerechten Wohnraum tragen können.
- Der Kinderzuschlag ist eine Leistung für Familien, die besonders von Armutsrisiken bedroht sind. Zum 1. Juli 2016 wurde er um 20 Euro pro Monat und Kind und zum 1. Januar 2017 um weitere 10 Euro auf nun bis zu 170 Euro pro Kind und Monat erhöht. Dadurch werden schätzungsweise rund 100.000 Kinder aus der Grundsicherung in den Kinderzuschlag wechseln können.
- Für die Alleinerziehenden hält die Bundesregierung zwei zielgruppenbezogene Leistungen zur wirtschaftlichen Stabilisierung bereit: den Unterhaltsvorschuss und den Entlastungsbeitrag für Alleinerziehende. Der Unterhaltsvorschuss wurde 2015, 2016 und auch 2017 entsprechend der Erhöhung von steuerlichem Kinderfreibetrag und Kindergeld angehoben. Seit dem 1. Januar 2017 liegen die Sätze zwischen 150 und 201 Euro. Aller Voraussicht nach wird ab dem 1. Juli 2017 der Unterhaltsvorschuss ohne Begrenzung der Höchstleistungsdauer grundsätzlich bis zum 18. Lebensjahr eines Kindes gewährt. Für Kinder und Jugendliche ab dem 12. Geburtstag wird der Unterhaltsvorschuss bis zu 268 Euro pro Monat betragen.

- Der steuerliche Entlastungsbetrag für Alleinerziehende wurde für Alleinerziehende mit einem Kind zum 1. Januar 2015 um fast 50 Prozent, von 1.308 Euro auf 1.908 Euro pro Jahr erhöht, und eine Staffelung ab dem zweiten Kind mit zusätzlich 240 Euro je weiterem Kind neu eingeführt. Dadurch erhalten Alleinerziehende mehr Netto vom Brutto.
- Mit der Weiterentwicklung des Elterngelds durch das ElterngeldPlus und die Partnerbonusmonate lohnt sich für Eltern eine frühere Rückkehr zur Erwerbstätigkeit und gleichzeitig eine gemeinsame Sorge um das neugeborene Kind stärker als bisher. Dadurch wird die Einkommenssituation der Familie gefestigt und das gute Aufwachsen der Kinder unterstützt.
- Das Programm „Stark im Beruf - Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein“ trägt durch die Förderung der Erwerbsaufnahme von Müttern mit Zuwanderungsgeschichte und der Unterstützung bei der Suche nach Vereinbarkeitslösungen zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien bei.
- Durch den fortschreitenden Ausbau der Kindertagesbetreuung und den 2013 eingeführten Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr konnten die Teilhabechancen von Kindern sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter verbessert werden.

**Was weiter zu tun ist:**

- Die Reduzierung des Armutsrisikos von Kindern bedarf weiterer Anstrengungen, vor allem bezogen auf eine bessere Erwerbsintegration der Eltern.
  - Die aktive Arbeitsmarktpolitik muss die vielfältigen Unterstützungsbedarfe von Eltern berücksichtigen und für Lösungen sorgen. Besonders wichtig ist dies, wenn in einem Familienhaushalt kein Elternteil erwerbstätig ist.
  - Zusätzlich sollen die Sozial- und Familienleistungen zusammen mit dem Erwerbseinkommen der Eltern zu kontinuierlichen Einkommensverläufen für die Familie führen.
  - Erforderlich ist zudem eine weitere Verbesserung der Betreuungsinfrastruktur, auch in Randzeiten und für Schulkinder.
- Der Bekanntheitsgrad familienbezogener Leistungen wie des Kinderzuschlags sollten erhöht und Familien mit niedrigem Einkommen auf diese Leistung hingewiesen werden. Diesem Ziel dient auch die Einführung eines Online-Angebots zum Kinderzuschlag, damit schnell geprüft werden kann, ob evtl. ein Anspruch besteht und sich eine Antragstellung lohnt.
- Auch Leistungen wie das Bildungs- und Teilhabepaket sollen noch mehr Kinder aus Haushalten mit geringen Einkommen erreichen. Bund, Länder und Kommunen werden dessen Bekanntheit erhöhen und prüfen, ob bürokratische Hürden bestehen und abgebaut werden können.

- Die Familienleistungen sollen stärker als bisher die individuelle Existenzsicherung beider Elternteile fördern und für Väter und Mütter eine gleichmäßigere Teilhabe an beiden Lebensbereichen, Familie und Erwerbstätigkeit, unterstützen. Gleichmäßige Aufteilungen zwischen den Eltern stärken die Familien, beugen Armutsrisiken vor und sind auch gesamtwirtschaftlich tragfähig.

### **III.2.2 Bildung chancenorientiert gestalten**

Der Bildungsstand und die Bildungsbeteiligung der Bevölkerung haben sich in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich verbessert. Bei den Abschluss- und Abgängerinnen- und Abgängerquoten an Schulen bleibt der Trend zu höheren Schulabschlüssen ungebrochen. Deutliche Zuwächse gibt es bei der allgemeinen Hochschulreife. Die Studienanfängerquote liegt 2015 erneut bei 58 Prozent der altersspezifischen Bevölkerung. Trotz dieser Fortschritte ist es noch nicht gelungen, den engen Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg nachhaltig aufzubrechen. Über alle Altersgruppen hinweg besteht ein starker Zusammenhang zwischen Einkommen, erreichten eigenem und familiärem Bildungshintergrund und der (weiteren) Bildungsteilnahme bzw. dem erfolgreichen Abschluss von Bildungsgängen. Dies beginnt bereits in der frühen Kindheit: Öffentliche Kindertagesbetreuung wird stärker von Kindern aus Elternhäusern mit formal höheren Bildungsabschlüssen wahrgenommen. Kinder aus Haushalten mit relativ geringem Einkommen und formaler Bildung, aber auch solche mit Migrationshintergrund, besuchen Kindertageseinrichtungen unterdurchschnittlich häufig. Dies hängt mit der geringeren Erwerbsintensität der Eltern sowie der geringeren Anerkennung der Bedeutung frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote zusammen. Allerdings hält eine gute Kindertagesbetreuung den Eltern nicht nur den Rücken für die Erwerbsarbeit frei, sondern ergänzt die Förderung der Kinder durch die Familien. Sie bildet damit einen wichtigen Grundstein für einen späteren erfolgreichen Bildungsweg, der ein Weg aus der Armut sein kann. Dabei können von der Bildungsarbeit und dem anregenden sozialen Umfeld in Kindertageseinrichtungen Kinder aus Familien profitieren, in welchen die Eltern ihre Kinder nicht optimal unterstützen können.

Diese ungleichen Ausgangsbedingungen wirken sich auch auf die weitere Bildungsbiografie aus. Der Sprachförderbedarf von drei- bis fünfjährigen Kindern liegt bei rund 20 Prozent, wenn Eltern mindestens eine Hochschulzugangsberechtigung haben, und bei fast 40 Prozent, wenn die Eltern höchstens einen Hauptschulabschluss besitzen. Beim Übergang von der Grundschule in die weiterführende Schule ist ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem Bildungsstand der Eltern und der Wahl der Schulart in Klasse fünf belegt. Der Weg auf das Gymnasium stellt für Kinder aus Elternhäusern mit niedrigerem Bildungsstand eine deutlich größere Hürde dar als für andere. Dies setzt sich auch im weiteren Schulverlauf fort. Zwar haben die Länder Übergangs- und Aufstiegsmöglichkeiten im Bildungssystem ausgebaut; doch werden diese je nach Familienhintergrund in unterschiedlichem Maße genutzt.

Chancengleichheit setzt die Durchlässigkeit des Bildungssystems voraus. Vor dem Hintergrund des allgemein gestiegenen Bildungsniveaus sind und bleiben kontinuierliche Verbesserungen und insbesondere eine Ausrichtung auch an neuen Entwicklungen und Herausforderungen wichtig. Je besser es gelingt, Kinder unabhängig von ihrem familiären Hintergrund entsprechend ihren individuellen Begabungen optimal zu fördern, desto wirksamer lassen sich Teilhabechancen verbessern.

Auch nach dem Ende der Schulpflicht bleibt der familiäre Hintergrund prägend: Jugendliche, deren Eltern beide nicht berufstätig sind, verlassen das Bildungssystem im Durchschnitt früher. Diese Schulabgängerinnen und Schulabgänger sind anschließend außerdem deutlich häufiger in Übergangsstationen als ihre Altersgenossen mit mindestens einem erwerbstätigen Elternteil. Im fünften Jahr nach Ende der Schulpflicht wird jede und jeder Siebte von ihnen inaktiv, also weder in Ausbildung noch erwerbstätig sein. In der Vergleichsgruppe ist es nur jede und jeder Siebzehnte.

Abiturientinnen und Abiturienten, bei denen wenigstens ein Elternteil selbst eine Hochschulbildung hat, haben weiterhin eine deutlich höhere Studienneigung. Junge Menschen aus anderen Elternhäusern orientieren sich aber auch zunehmend in Richtung Studium. Seit Jahren steigt zudem der Anteil derjenigen Studierenden, die sich ihre Hochschulzugangsberechtigung durch eine berufliche Qualifizierung erworben haben.

Die Vermeidung von Ausbildungslosigkeit verbessert Erwerbs- und Einkommenschancen, wo sich Armut zu vererben und zu verfestigen droht. Die Erhöhung der Durchlässigkeit auch im tertiären Bildungssystem eröffnet wirksame zweite Chancen für einen akademischen und beruflichen Aufstieg.

### **Was bereits getan wird:**

Die Bundesregierung fördert die Erhöhung der Chancengleichheit und Teilhabegerechtigkeit im Bildungssystem von Geburt an:

- Seit dem 1. August 2013 gilt für jedes Kind ab dem vollendeten ersten Lebensjahr der Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in der Kindertagespflege. Dabei werden die Kosten überwiegend von der öffentlichen Hand getragen.
- In den letzten Jahren hat der Bund die Kommunen massiv beim Ausbau der Kindertagesbetreuung unterstützt und in deren Qualität investiert. Der Bund unterstützt den Kinderbetreuungsausbau mit rund 3,3 Milliarden Euro zwischen 2008 und 2018, die Betriebskosten mit rund 6,3 Milliarden Euro zwischen 2009 und 2018 und die Qualifizierung der Kindertagespflegepersonen mit 22,5 Millionen Euro zwischen 2016 bis 2018. Hinzu kommt ein Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ mit rund 1,1 Milliarden Euro für die Jahre 2017 bis 2020.

- Mit dem ESF-Bundesprogramm „Elternchance II – Familien früh für Bildung gewinnen“ werden die Voraussetzungen für individuelle Bildungschancen und gesellschaftliche Teilhabe durch frühe Bildungsbegleitung der Eltern mit Kindern verbessert.
- Im Bereich der Kranken- und Pflegeversicherung bestehen mit dem Kinderförderungsgesetz zum 1. Januar 2009 eingeführte und bis zum 31. Dezember 2018 befristete gesetzliche Sonderregelungen, die es Tagespflegepersonen ermöglichen, beitragsfrei familienversichert oder gegen geringere Beiträge freiwillig versichert zu sein.
- Seit dem Jahr 2000 sind die Ausgaben der öffentlichen Haushalte für Schule und Schulverwaltung von 568 auf 764 Euro pro Einwohner im Jahr angestiegen.
- „Abschluss und Anschluss – Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss“: Zur Verringerung des Anteils von Jugendlichen ohne Schulabschluss haben Bund und Länder sich auf die Initiative „Bildungsketten“ verständigt, in der bestehende Maßnahmen ausgebaut und so miteinander verzahnt werden, dass auf der Grundlage von Länderkonzepten der Gesamtbereich von der Berufsorientierung bis hin zum Berufsabschluss oder zur Studienwahl optimiert wird. Mit dem Berufsorientierungsprogramm werden derzeit jährlich rund 250.000 Schülerinnen und Schüler motiviert, sich mit ihrer künftigen Berufswahl zu beschäftigen. Im Rahmen des ESF-Bundesprogramms Berufseinstiegsbegleitung können rund 113.000 leistungsschwächere Jugendliche der Eintrittskohorten 2014/2015 bis 2018/2019 individuell auf dem Weg zum Schulabschluss und in die Ausbildung begleitet werden. Zur Vorbereitung auf die Berufseinstiegsbegleitung stellt der Bund insgesamt rund 500.000 Potenzialanalysen bereit.
- Durch das zum 1. Mai 2015 eingeführte Instrument der Assistierten Ausbildung im Recht der Arbeitsförderung sollen mehr benachteiligte junge Menschen zu einem erfolgreichen Abschluss einer Ausbildung im dualen System geführt werden. Junge Menschen in Ausbildung werden dabei individuell und kontinuierlich unterstützt und sozialpädagogisch begleitet. Auch der Ausbildungsbetrieb wird eng in die Unterstützung miteinbezogen.
- Das Programm Aufstiegsstipendium schafft Studienanreize für Berufserfahrene mit oder ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung auch parallel zu Beruf oder Familie.
- Seit dem Jahr 2015 hat der Bund die vollständige Finanzierung der Geldleistungen nach dem BAföG übernommen. Das entlastet die Länder dauerhaft um rund 1,17 Milliarden Euro pro Jahr und eröffnet ihnen zusätzlichen Spielraum für die Bildungsfinanzierung, insbesondere für Hochschulen. Durch das 25. BAföG-Änderungsgesetz wurden die finanziellen Rahmenbedingungen für Studierende und Auszubildende deutlich verbessert.

#### **Was weiter zu tun ist:**

- Der Ausbau von Kindertageseinrichtungen und von Tagespflegeangeboten mit guten Qualitätsstandards, in denen auf die Bedürfnisse von Kindern aus allen Herkunftsfamilien eingegangen werden kann, sollte weiterhin fokussiert werden.

- Alle Kinder aus Haushalten mit geringen Einkommen sollen von der Förderung in der Kindertagesbetreuung (Kita) und Nachmittagsbetreuung in Schulen profitieren können.
- Das Angebot an Ganztagschulen sollte weiter ausgebaut werden. Zur weiteren Verringerung der Bildungsungleichheit müssen Zugangs- und Aufstiegschancen an Schulen gestärkt und insbesondere lernschwache und benachteiligte Schülerinnen und Schüler individuell gefördert werden. Dies liegt im Zuständigkeitsbereich der Länder.
- Um die soziale Herkunft und den Bildungserfolg weiter voneinander zu entkoppeln, ist insbesondere eine weitere Verbesserung der Sprach- und Leseförderung sowie der Förderung des Interesses an Naturwissenschaften, Mathematik und Technik notwendig. Auch gilt es, den Zugang von Kindern und Jugendlichen aus bildungsfernen Elternhäusern zu außerschulischen kulturellen Bildungsangeboten zu erhöhen.
- Mit Bildungsforschung wird die Gestaltung individualisierten Lernens und die Erhöhung der Qualität des Unterrichts gezielt gefördert, auch um herkunftsbedingte Unterschiede bei der Bildungsbeteiligung zu verringern.
- Die berufliche Bildung spielt eine zentrale Rolle für die Bildungs- und Arbeitsmarktintegration junger Menschen und deren qualifizierte Beschäftigung mit guten Aufstiegs- und Karriereperspektiven. Die weitere Optimierung der Übergänge in berufliche Bildung mit dem Leitziel „Vorfahrt für betriebliche Ausbildung“ und die Verbesserung von Gleichwertigkeit und Durchlässigkeit zum Hochschulbereich sind wichtige Handlungsfelder der Bundesregierung, auch zur Verringerung von Bildungsungleichheiten.“
- Die Bundesregierung passt die Ausbildungsförderung nach dem BAföG kontinuierlich und konsequent bedarfs- und familienbedürfnisgerecht an und entwickelt sie weiter. Damit sorgt sie für Chancengerechtigkeit beim Zugang zu qualifizierter Bildung auch für finanziell schwächer gestellte Familien durch ein verlässliches und kalkulierbares System der Ausbildungsförderung.

### **III.3           Aufgabenfeld 3: Zugang zu gesellschaftlich notwendigen Gütern und Dienstleistungen sichern**

#### **III.3.1        Grundsicherungssysteme und vorgelagerte Leistungen überprüfen und anpassen**

Die Leistungssysteme der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und der Sozialhilfe (SGB XII) bekämpfen Armut und Mangel. Sie sichern das sozio-kulturelle Existenzminimum durch die Anerkennung von Bedarfen, insbesondere in Form der Regelbedarfe, der Bedarfe für Unterkunft und Heizung sowie von Bedarfen für Kranken- und Pflegeversicherung, sofern die verfügbaren eigenen Mittel hierfür nicht ausreichen. In besonderen Situationen wie etwa einer



alleinigen Erziehungsverantwortung werden Mehrbedarfe berücksichtigt. Hinzukommen Einmalleistungen und Leistungen für Bildung und Teilhabe von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Im Rechtskreis SGB II bieten die Jobcenter neben arbeitsmarktpolitischen Förderleistungen auch sozial-integrative Hilfeleistungen an und unterstützen so umfassend die Arbeitssuche.

Durch die Reformen der Grundsicherungssysteme – also die Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Jahr 2003 sowie der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 – konnte möglicherweise auch die sogenannte „verschämte Armut“ reduziert werden, also die Zahl derjenigen, die aus Unkenntnis, Scham oder weil sie befürchten, der Sozialhilfeträger könne unterhaltsverpflichtete Angehörige in Anspruch nehmen, keine Leistungen zur Existenzsicherung beantragt haben. Darauf deutet der hohe Zuwachs an Leistungsbeziehenden und -beziehern nach diesen Reformen hin.

Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde erstmals für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger der Zugang zu Leistungen der Eingliederung in den Arbeitsmarkt nach dem SGB III eröffnet. Die Grund- oder Mindestsicherungsquoten erfassen somit den überwiegenden Teil der Menschen, die staatliche Leistungen zur Bestreitung des Lebensunterhalts benötigen.

Die SGB II-Quote ist von 9,5 Prozent (Jahresdurchschnitt 2011) auf 9,3 Prozent (Jahresdurchschnitt 2015) gesunken. Zuletzt (im September 2016) betrug sie 9,1 Prozent. Hierbei werden alle Leistungsberechtigten ins Verhältnis zur Bevölkerung von Neugeborenen bis zur Regelaltersgrenze gesetzt.

Ältere Menschen sind derzeit weitaus seltener auf staatliche Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums angewiesen als jüngere. Im Jahr 2015 bezogen rund 3 Prozent aller Über-65-Jährigen Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Der Anteil der Leistungsberechtigten in dieser Altersgruppe ist somit deutlich geringer als der Anteil aller Empfänger von Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums an der Gesamtbevölkerung (ca. 9 Prozent).

Ein Leistungsanspruch auf Grundsicherungsleistungen besteht nur, soweit Hilfebedürftigkeit gegeben ist. Deshalb sind Einkommen und Vermögen wie auch Leistungen anderer Sozialleistungsträger vorrangig in Anspruch zu nehmen. Zu den vorgelagerten Leistungen zählen vor allem die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung (Alters- und Erwerbsminderungsrenten), das Wohngeld und der Kinderzuschlag für Erwerbstätige. Jedes vorhandene Einkommen hilft, Grundsicherungsbezug zu vermeiden.

#### **Was bereits getan wird:**

- Mit dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch wurden die Regelbedarfe im SGB XII und SGB II zum 1. Januar 2017 auf der Grundlage der in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013 erhobenen Verbrauchsausgaben neu festgesetzt. Die Regelbedarfe haben sich durch die Neuermittlung nur wenig geändert. Lediglich für Kinder von 6 bis unter 14 Jahren ergab sich eine deutliche Erhöhung.
- Durch die Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 90 Absatz 2 Nummer 9 SGB XII wird der Vermögensschonbetrag für Barvermögen in der Sozialhilfe deutlich auf jeweils mindestens 5.000 Euro für jede volljährige, leistungsberechtigte Person angehoben. Statt eines Zuschlages von 614 Euro erhalten Ehegatten und Lebenspartner, die in einer Einstandsgemeinschaft leben, denselben Vermögensfreibetrag von 5.000 Euro wie der Leistungsberechtigte selbst; damit erhöht sich z.B. der gesamte Vermögensfreibetrag für eine Einstandsgemeinschaft in der Grundsicherung von bisher 3.214 Euro auf 10.000 Euro.
- Mit der Wohngeldreform 2016 wurde das Wohngeld erstmalig seit der Wohngeldreform 2009 wieder an die Mieten- und Einkommensentwicklung angepasst.

#### **Was weiter zu tun ist:**

- Die Regelbedarfe werden regelmäßig fortgeschrieben und bei Vorliegen einer neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe überprüft.
- Grundsätzlich müssen die Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Familien- und Sozialpolitik auch weiterhin dem Wandel der Gesellschaft Rechnung tragen und dabei helfen, die Bedürftigkeit in den Grundsicherungssystemen zu vermeiden oder zu reduzieren.

### **III.3.2 Lebensstandard im Alter sichern**

Die Altersgruppe der über 65-Jährigen ist durchschnittlich etwas seltener armutsgefährdet als die Gesamtbevölkerung. Vielmehr stellt sich die materielle Versorgung der heute Über-65-Jährigen sogar insgesamt sehr günstig dar. Dennoch nehmen Bürgerinnen und Bürger das Risiko drohender „Altersarmut“ als problematisch wahr. Diese Wahrnehmung kann im Zusammenhang damit stehen, dass die Verharrung in Armut im Alter hoch ist, denn die Möglichkeiten, aus eigener Kraft noch etwas an der eigenen Einkommens- oder Vermögenssituation zu ändern, werden mit zunehmendem Alter immer geringer. Darüber hinaus haben viele Menschen Verständnis dafür, dass Altersarmut Ergebnis äußerer Umstände sein kann, auf die die Einzelperson wenig Einfluss hat. So werden etwa die Umbrüche in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung wahrgenommen, die vielfach zu Lücken in den Erwerbsbiografien geführt haben.

Das Alterseinkommen dient aber mehr als nur der Armutsvermeidung. Die Alterssicherungssysteme – also gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge – spiegeln vielmehr das vorherige Erwerbsleben wider und zielen darauf ab, in ihrem Zusammenspiel den bisherigen Lebensstandard auch im Alter weitgehend aufrechtzuerhalten. Insbesondere der gesetzlichen Rentenversicherung, in der der übergroße Teil der Bevölkerung abgesichert ist, kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu. Ein wichtiges Prinzip der gesetzlichen Rentenversicherung ist, dass die Entwicklung der Renten den Löhnen und Gehältern der erwerbsaktiven Generation folgt und so eine Teilhabe am Einkommensfortschritt der Gesellschaft ermöglicht. Neben der individuellen Absicherung im Alter bietet die umlagefinanzierte Rentenversicherung auch die Absicherung im Falle von Erwerbsminderung und eine Hinterbliebenenversorgung.

Allerdings stellt die gesellschaftliche Alterung an die sozialen Sicherungssysteme zunehmende Anforderungen. Eine angemessene Absicherung der grundlegenden Lebensrisiken muss in einer älter werdenden Gesellschaft genauso gewährleistet sein wie die finanzielle Tragfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme. Die Rentenpolitik der Bundesregierung zielt auf einen Interessenausgleich sowohl zwischen Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern und Rentenempfängerinnen und Rentenempfängern als auch zwischen den Generationen. Dabei darf es weder zu einer Überlastung der Beitragszahler noch zu einer inakzeptablen Absenkung des Rentenniveaus kommen.

Die Bundesregierung hat in dieser Legislaturperiode deutliche Leistungsverbesserungen in der Alterssicherung auf den Weg gebracht.

**Was bereits getan wird:**

- Die Altersgrenze bei der Altersrente für besonders langjährig Versicherte wurde vorübergehend auf 63 Jahre abgesenkt.
- Das sogenannte Flexirentengesetz, das zum 1. Juli 2017 in Kraft treten wird, leistet einen Beitrag zur Vereinfachung des Teilrenten- und Hinzuverdienstrechts. Arbeit neben der vollen Altersrente oder nach Erreichen der Regelaltersgrenze wird attraktiver.
- Für Mütter bzw. Väter wurde die Kindererziehungszeit für vor 1992 geborene Kinder um zwölf Monate auf 24 Monate verlängert (sogenannte „Mütterrente“).
- Menschen, die erstmals eine Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit beziehen, werden seit dem 1. Juli 2014 durch zwei Maßnahmen besser abgesichert: Sie werden zum einen so gestellt, als hätten sie mit ihrem bisherigen durchschnittlichen Einkommen zwei Jahre länger weitergearbeitet. Die sogenannte Zurechnungszeit für die Berechnung der Erwerbsminderungsrente wurde von Alter 60 auf 62 angehoben. Zum anderen zählen seitdem die letzten vier Jahre vor Eintritt einer Erwerbsminderung nicht, wenn sie den Wert dieser Zurechnungszeit verringern würden. Mit dem aktuell in der parlamentarischen Prüfung befindlichen Entwurf des Erwerbsminderungsrenten-Leistungsverbesserungsgesetzes sollen weitere

Verbesserungen mit Blick auf die Höhe der Erwerbsminderungsrenten erfolgen, da gerade dieser Personenkreis besonders von Armut betroffen ist. Durch eine stufenweise Verlängerung der Zurechnungszeit auf das vollendete 65. Lebensjahr bis zum Jahr 2024 soll es für zukünftige Rentnerinnen und Rentner nochmals zu spürbar höheren Rentenzahlbeträgen kommen.

- Außerdem sollen die Renten in Ost und West angeglichen werden. Der vorgelegte Entwurf des Rentenüberleitungs-Abschlussgesetzes sieht die vollständige Angleichung der Rentenwerte in sieben jährlichen Schritten vor, wodurch ab 1. Januar 2025 sollen danach für die Rentenberechnung in Ost und West einheitliche gesamtdeutsche Werte gelten werden.
- Zum 1. Juli 2016 fand auf Grundlage der maßgeblichen Rechengrößen mit 4,25 Prozent (West) bzw. 5,95 Prozent (Ost) die stärkste Rentenanpassung seit 23 Jahren statt; die durchschnittliche Rentensteigerung betrug seit 2012 rund 2,1 Prozent in Westdeutschland bzw. rund 3,3 Prozent in Ostdeutschland. Damit konnten die Rentnerinnen und Rentner auch am wachsenden Wohlstand teilhaben.
- Mit dem vorgelegten Entwurf des Betriebsrentenstärkungsgesetzes soll durch gezielte Maßnahmen im Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht die Verbreitung von betrieblicher Altersvorsorge insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen und bei Geringverdienenden gestärkt werden. Zudem soll bei Leistungen der Grundsicherung im Alter ein Freibetrag für zusätzliche Altersvorsorge geschaffen werden. Dies ist auch ein Signal, dass sich freiwillige ergänzende Altersvorsorge in jedem Fall lohnt. Die Grundzulage in der steuerlich geförderten, zusätzlichen, kapitalgedeckten Altersvorsorge (sog. Riester-Rente) wird außerdem von 154 Euro auf 165 Euro im Jahr erhöht.

#### **Was weiter zu tun ist:**

- Die soziale Absicherung für das Alter soll für diejenigen Personen verbessert werden, die nicht bereits anderweitig verpflichtend abgesichert sind. Für die Zeit nach 2030 gilt es die gesetzlichen Leitplanken für das Sicherungsniveau und den Beitragssatz fortzuentwickeln.
- Für die im Koalitionsvertrag vereinbarte solidarische Lebensleistungsrente, mit der für langjährig Versicherte ein Abstand zur Grundsicherung im Alter erreicht werden soll, werden weiterhin unterschiedliche Modelle geprüft.

### **III.3.3 Teilhabechancen von Menschen mit Behinderung verbessern**

Für Menschen mit Behinderungen oder gesundheitlichen Einschränkungen ist die Absicherung ihrer materiellen, sozialen und kulturellen Grundbedürfnisse von elementarer Wichtigkeit. Die UN-Behindertenrechtskonvention sichert das Recht zu, den Alltag so autonom wie möglich zu gestalten und selbstbestimmt am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ziel der Bundesregierung ist die Gestaltung einer inklusiven Gesellschaft, und der Abbau von Barrieren, denen sich Menschen mit Beeinträchtigungen gegenübersehen.

Menschen mit Beeinträchtigungen sind im Vergleich zur Gesamtbevölkerung überdurchschnittlich häufig armutsgefährdet. Ihre Erwerbslosenquote ist nahezu doppelt so hoch wie der Durchschnitt. Beeinträchtigungen oder Behinderungen stellen weiterhin Risiken für die soziale Mobilität dar. Bei chronisch Kranken ist das Armutsrisiko besonders hoch.

Es ist Kernanliegen des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (NAP), eine inklusive Arbeitswelt zu entwickeln: Arbeit zu haben bedeutet persönliche Unabhängigkeit und Selbstbestätigung. Bildung und Qualifizierung sind entscheidend für die gesellschaftliche Teilhabe, insbesondere auch für junge Menschen mit Behinderungen. Sie haben einen besonderen Unterstützungs- und Förderbedarf beim Übergang von der Schule in Ausbildung bzw. Beschäftigung. Dieser Bedarf, aber auch die Potenziale, müssen so früh wie möglich erkannt werden.

Für die Sicherung von Autonomie und Teilhabe im Alter und für Menschen mit Behinderungen sind barrierearme Ausstattung, Zugänglichkeit und Erreichbarkeit von Wohnungen und Nahumfeld entscheidend. Gegenwärtig sind weniger als 2 Prozent des Gesamtbestandes barrierearm ausgebaut.

#### **Was bereits getan wird:**

- Die Bundesregierung unterstützt die Berufsorientierung und die Verbesserung der Integrationschancen von Menschen mit Behinderungen auf dem allgemeinen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt insbesondere im Rahmen der beschäftigungspolitischen Aktivitäten des Nationalen Aktionsplans, wie z. B. die „Initiative Inklusion“ und die „Inklusionsinitiative für Ausbildung und Beschäftigung“.
- Mit dem Bundesteilhabegesetz ist das Recht der Menschen mit Behinderungen im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention weiter entwickelt worden. Dies beinhaltet unter anderem folgende Aspekte:
  - Die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben wurden personenzentriert weiterentwickelt. Dabei wird Menschen mit Behinderungen, die dauerhaft voll erwerbsgemindert sind, die Möglichkeit eröffnet, entweder in einer Werkstatt für behinderte Menschen oder bei einem anderen Leistungsanbieter zu arbeiten oder unter Inanspruchnahme eines „Budgets für Arbeit“ eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufzunehmen.
  - Die Förderung von Modellvorhaben zur Stärkung der Rehabilitation und frühzeitige präventive Maßnahmen dienen dem Ziel, die Erwerbsfähigkeit und damit einen wichtiger Zugang zu gesellschaftlicher Teilhabe zu erhalten.

- Die Stärkung der Selbstbestimmung ist das beste Mittel zur Verringerung des Armutsrisikos. Deshalb können Bezieher von Eingliederungshilfe künftig deutlich mehr von ihrem Einkommen behalten und bis zu 50.000 Euro Vermögen ansparen. Partnereinkommen und -vermögen bleiben gänzlich anrechnungsfrei.
- Für eine verbesserte Teilhabe an Bildung werden zudem Assistenzleistungen künftig auch für eine schulische/hochschulische berufliche Weiterbildung wie ein Masterstudium bereitgestellt.

Ein inklusiver sozialer Nahraum mit Infrastruktur und Nahversorgung fördert auch die Altersgerechtigkeit von Wohnumfeldern und reduziert Barrieren:

- Mit dem Ersten Pflegestärkungsgesetz wurde die Bezuschussung von Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung innerhalb der Wohnung aus Mitteln der Pflegeversicherung deutlich ausgeweitet. Darüber hinaus werden entsprechende Maßnahmen aus dem Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ gefördert. Die Förderung von Fußgängerfreundlichkeit und dem öffentlichen Personennahverkehr trägt ebenfalls zu einem inklusiven sozialen Nahraum bei.
- Die Bundesregierung fördert den barrierefreien oder -armen Umbau von Wohnraum über das KfW-Programm „Altersgerecht Umbauen“ durch zinsverbilligte Darlehen und Investitionszuschüsse.

#### **Was weiter zu tun ist:**

- Die Anstrengungen für die berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen in Ausbildung und in den allgemeinen Arbeitsmarkt sind fortzusetzen.
- Die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes wird wissenschaftlich begleitet. Zudem wird die Eingliederungshilfe ab dem Jahr 2017 bis zum Jahr 2022 evaluiert.
- Zur Stärkung der Rehabilitation in den Rechtskreisen SGB II und SGB VI werden ab dem Jahr 2018 Modellvorhaben durchgeführt.
- Die Anstrengungen zum verstärkten Ausbau von barrierearmem bzw. -freiem Wohnraum sind weiter zu forcieren.

### **III.3.4 Gesundheit und Pflege**

Das deutsche Sozialsystem sorgt dafür, dass auch Menschen mit geringen Einkommen Zugang zu einem leistungsfähigen Gesundheitssystem erhalten, das nicht nur die Versorgung im Krankheitsfall, sondern auch Leistungen der Prävention und Gesundheitsförderung sowie eine Absicherung im Pflegefall umfasst.

Diese umfassende und flächendeckende Versorgung spiegelt sich in einer seit Jahren steigenden Lebenserwartung wider. Die Menschen altern zudem bei guter Gesundheit: Der Anteil der Menschen über 65 Jahren, die ihren Gesundheitszustand als mindestens gut beschreiben, steigt kontinuierlich und liegt aktuell bei rund einem Viertel.

Kausale Schlussfolgerungen, wonach etwa ein geringes Einkommen zu einer schlechten Gesundheit führt, sind nur bedingt möglich. Ein geringes Einkommen kann eine schlechte Gesundheit nach sich ziehen. Eine schlechte Gesundheit kann aber auch die Einkommenschancen des Einzelnen beeinträchtigen, insbesondere da ein als schlecht eingeschätzter Gesundheitszustand erheblichen Einfluss auf die durchschnittliche Arbeitszeit hat.

Die Frage der individuellen Gesundheit kann in einem Zusammenhang mit den materiellen Möglichkeiten des jeweiligen Haushalts stehen. Der dargestellte Befund wird aber auch maßgeblich durch andere Faktoren beeinflusst und verstärkt, allen voran durch Bildungsunterschiede. Eine höhere Bildung ist eine wesentliche Voraussetzung für verbesserte Einkommens- und Aufstiegschancen des Einzelnen, was sich wiederum positiv auf die subjektiv eingeschätzte Gesundheit auswirkt. Altersunterschiede, Alkohol- und Nikotinkonsum sowie Persönlichkeitsmerkmale oder der Beruf und die Branche, in der eine Person arbeitet, spielen ebenfalls eine Rolle. Dabei geht es auch um unterschiedliche körperliche und psychische Belastungen am Arbeitsplatz. Die gesetzliche Krankenversicherung, in der die meisten Menschen versichert sind, gewährleistet einen umfassenden sozialen Schutz im Krankheitsfall. Versicherte erhalten alle notwendigen medizinischen Leistungen unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Bei grundsätzlich gleichen Ansprüchen kommt daher einer zielgruppenspezifischen Ausrichtung der Angebote in Prävention und Gesundheitsförderung eine besondere Bedeutung zu, um gerade Menschen in besonderen Bedarfslagen besser erreichen zu können. Die Pflegeversicherung entlastet die Pflegebedürftigen und ihre Familien von einem erheblichen Teil der pflegebedingten Kosten und stellt die Versorgung mit Pflegediensten und -einrichtungen sicher.

#### **Was bereits getan wird:**

- In den letzten Jahren konnte durch die Einführung der sogenannten nachrangigen Versicherungspflicht für Personen ohne Absicherung im Krankheitsfall in der gesetzlichen Krankenversicherung und der sogenannten obligatorischen Anschlussversicherung sowie durch die Einführung einer allgemeinen Pflicht zur Versicherung und der zeitgleichen Einführung des Basistarifs in der privaten Krankenversicherung die Anzahl der Menschen ohne Krankenversicherung deutlich reduziert werden.
- Mit drei Pflegestärkungsgesetzen sind in dieser Legislaturperiode die umfangreichsten Leistungsverbesserungen seit Einführung der Pflegeversicherung umgesetzt worden. Ein neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff in Verbindung mit deutlichen Verbesserungen im Leistungsrecht stärkt Selbständigkeit und Selbstbestimmung der Pflegebedürftigen und fördert

den Verbleib in der eigenen Häuslichkeit. Die Pflegeversicherung verringert damit die pflegebedingte Sozialhilfeabhängigkeit nachhaltig und deutlich. Zudem bietet sie pflegenden Angehörigen umfangreiche Unterstützung und Leistungen der sozialen Sicherung.

- Mit dem Präventionsgesetz wurden die Krankenkassen und die Pflegekassen verpflichtet, ab dem Jahr 2016 mindestens 300 Mio. Euro für Leistungen der Prävention und Gesundheitsförderung in den Lebenswelten der Menschen aufzuwenden. In den Lebenswelten wie beispielsweise im Betrieb, in der Kita, der Schule, dem Pflegeheim oder der Kommune können alle Menschen gut und ohne Stigmatisierung erreicht werden. Daneben werden und wurden Angebote der Früherkennung von Krankheiten ausgebaut.
- In der Arbeit der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung werden seit vielen Jahren besonders auch vulnerable Bevölkerungsgruppen mit gezielten Maßnahmen in den Blick genommen.
- Über die Gesundheitsberichterstattung und das Gesundheitsmonitoring, die sich intensiv auch mit dem Zusammenhang von sozialer Lage und Gesundheit beschäftigen, wird Wissen generiert, das die Voraussetzungen für zielgerichtete Maßnahmen langfristig verbessert.
- Langzeitbezieher von SGB II-Leistungen mit gesundheitlichen Einschränkungen sind eine Zielgruppe des Bundesprogramms Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt.
- Insbesondere für ältere Menschen ist eine wohnortnahe Versorgung notwendig. Daher hat die Bundesregierung gezielte Anreize gesetzt, um insbesondere in strukturschwachen und ländlichen Gebieten die medizinische Versorgung zu stärken.
- Die Bundesregierung fördert mit dem Nationalen Aktionsplan IN FORM einen gesunden Lebensstil mit ausreichend Bewegung und ausgewogener Ernährung in allen Lebenswelten und für alle Altersgruppen.

#### **Was weiter zu tun ist:**

- Die Anstrengungen zu einer Verbesserung der gesundheitlichen Chancengleichheit sind fortzusetzen, nicht nur in der Gesundheitspolitik.
- Im Gesundheitsbereich ist insbesondere die Prävention und Gesundheitsförderung geeignet, die gesundheitliche Chancengleichheit zu fördern. Der für Mitte 2019 vorgesehene Präventionsbericht der Nationalen Präventionskonferenz wird eine Grundlage bieten, eventuellen Fortentwicklungsbedarf einzuschätzen.

### **III.3.5 Wohnen: Bezahlbar und integrativ und barrierearm**

Ein Dach über dem Kopf, das Schutz, Wärme und Raum für eine gute Lebenssituation bietet, ist ein menschliches Grundbedürfnis. Um auch für Ältere und Menschen mit Beeinträchtigungen Teilhabe sicherzustellen ist zudem von Bedeutung, dass diese sich in der Wohnung und im Wohnumfeld barrierefrei oder zumindest barrierearm bewegen können. Die Wohnsituation in



Deutschland ist insgesamt gut. Immer mehr (im Jahr 2014 fast 98 Prozent) der Menschen leben in Wohnungen, die sich in gutem oder nur leicht renovierungsbedürftigem Zustand befinden. Auch für Menschen in Haushalten mit geringem Pro-Kopf-Einkommen liegt dieser Anteil bei über 93 Prozent. Etwas problematischer sind Wohnlagen, in denen sich fast 9 Prozent der Menschen in Deutschland mindestens stark durch Luftverschmutzung oder Lärm gestört fühlen. Dieser Anteil schwankt zwischen knapp 7 Prozent bei Personen in Haushalten mit hohem Pro-Kopf-Einkommen und gut 12 Prozent bei niedrigem Pro-Kopf-Einkommen.

Die Kosten für die Wohnung einschließlich der Nebenkosten stellen bei vielen Menschen einen der größten Ausgabenblöcke im Haushaltsbudget dar. Die mittlere Wohnkostenbelastung der Bevölkerung, dargestellt als Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Haushaltseinkommen, liegt bei rund 22 Prozent. Im Einkommensjahr 2015 haben 16 Prozent der Haushalte mehr als 40 Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens für Wohnkosten ausgegeben, was als Überbelastung definiert wird. Einkommensschwächere Haushalte sind hiervon zur Hälfte und zunehmend betroffen. Diese Entwicklung ist regional sehr unterschiedlich. Insbesondere in wirtschaftsstarken Zuzugsräumen und vielen Groß- und Universitätsstädten stiegen die Mieten deutlich. Als Folge droht sozialräumliche Segregation: Zunehmend konzentrieren sich einkommensschwache Haushalte in begrenzten Teilgebieten größerer Städte.

Ein fester Wohnsitz ist Voraussetzung, um Zugang zum Bildungssystem und zum Arbeitsmarkt zu finden. Die Wohnungslosigkeit hat in den letzten Jahren jedoch zugenommen. Nach Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe waren im Jahr 2014 335.000 Menschen ohne eigene Wohnung. Davon lebten geschätzte 39.000 Menschen gänzlich ohne Unterkunft auf der Straße. Die Gründe für Wohnungslosigkeit sind vielfältig, insbesondere Trennung, Auszug aus dem Elternhaus sowie Miet- und Energieschulden sind zu nennen.

**Was bereits getan wird:**

- Die Einführung der Mietpreisbremse, die Wohngeldreform 2016 sowie die Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnraumvermittlung tragen bei, Wohnraum bezahlbar zu gestalten.
- Die deutliche Aufstockung der Kompensationsmittel, die die Länder für den Wegfall der früheren Bundesfinanzhilfen für die soziale Wohnraumförderung erhalten, verbessern die Rahmenbedingungen für den Bau bezahlbarer Wohnungen. Davon werden besonders Haushalte mit einem niedrigen Haushaltseinkommen profitieren.
- Die Programme der Städtebauförderung leisten einen Beitrag zum sozialen Zusammenhalt, zu Integration und Teilhabe im Stadtteil.

- Mit dem KfW-Programm „Altersgerecht Umbauen“ können insbesondere private Eigentümer und Mieter Zuschüsse beantragen, um Barrieren in Wohngebäuden abzubauen und bauliche Maßnahmen zur Einbruchssicherung vorzunehmen. Insbesondere selbst nutzende Eigentümer, die altersbedingt keine Darlehen mehr erhalten oder keine neuen Schulden mehr aufnehmen möchten, können von der Zuschussförderung profitieren.

#### **Was weiter zu tun ist:**

- Als zentrales Instrument für die Intensivierung des Wohnungsbaus wurde das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen mit den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, der Wohnungs- und Bauwirtschaft und anderen gesellschaftlichen Akteuren geschlossen. Ziel ist es, bessere Rahmenbedingungen für den Bau bezahlbarer Wohnungen zu schaffen. Die Rahmenbedingungen für Investitionen in den Wohnungsbau sollen weiter verbessert werden, nur so kann für die breite Bevölkerungsschicht bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden.
- Die Bundesregierung prüft in enger Abstimmung mit den Ländern, wie – gegebenenfalls durch eine gesetzliche Regelung – eine bundesweite amtliche Statistik zur Wohnungslosigkeit entwickelt werden kann.

### **III.3.6 Geflüchteten Schutz und Erwerbsmöglichkeiten geben**

Schutzsuchende erhalten während ihres Aufenthalts in Deutschland abhängig von ihrem Aufenthaltsstatus Leistungen zum Lebensunterhalt und Unterkunft, Zugang zu gesundheitlicher Versorgung, zum Bildungssystem, einschließlich Sprachförderung sowie Unterstützung bei der Arbeitssuche.

In den Jahren 2015 und 2016 sind rund 890.000 bzw. 280.000 schutzsuchende Menschen nach Deutschland zugewandert. Gerade für die ersten Jahre nach der Zuwanderung ist zu erwarten, dass ein Teil der Schutzsuchenden auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sein wird. Ziel der Bundesregierung ist es jedoch, Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive sowie Schutzberechtigte zu befähigen, ihren Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit selbst zu bestreiten. Dieses Ziel verfolgen die nach Deutschland geflüchteten Menschen in den allermeisten Fällen auch persönlich.

Verläuft die Arbeitsmarktintegration und Armutsgefährdung der kürzlich zugewanderten Asylbewerberinnen und Asylbewerber wie die von geflüchteten Migrantinnen und Migranten in den letzten Jahrzehnten, könnte sich die Erwerbstätigenquote nach 15 Jahren dem Niveau der Bevölkerung in Deutschland annähern. Wie in der Gesamtbevölkerung unterscheiden sich Erwerbswahrscheinlichkeit und die Einkommensaussichten je nach Qualifikation der Schutzsuchenden stark.

Integrationspolitische Maßnahmen können einen wesentlichen Beitrag zu Spracherwerb, Bildung, Berufsausbildung und Erwerbstätigkeit geflüchteter Menschen leisten. Da die in Deutschland Schutzsuchenden mehrheitlich relativ jung sind, bestehen somit weitreichende Möglichkeiten, über entsprechende frühkindliche, schulische sowie berufliche Bildungsmaßnahmen Einfluss auf eine gelingende Integration zu nehmen und auf diese Weise Armutsrisiken zu vermeiden. Eine gezielte Unterstützung beim Erwerb von Sprachkenntnissen und Bildungsabschlüssen kann die Arbeitsmarktperspektiven deutlich verbessern.

### **Was bereits getan wird:**

- Schutzsuchende profitieren von dem sogenannten Anerkennungsgesetz („Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“), insbesondere auch von der Möglichkeit, mittels Fachgesprächen oder Arbeitsproben die vorhandenen Kompetenzen feststellen zu lassen, wenn diese nicht formal nachgewiesen werden können.
- Das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) wurde im Januar 2015 um den Schwerpunkt „ESF-Qualifizierungen im Kontext des Anerkennungsgesetzes“ erweitert.
- Die Wartezeit, in der Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie Geduldeten eine Beschäftigung nicht erlaubt ist, wurde auf einheitlich drei Monate verkürzt. Mit Inkrafttreten der Verordnung zum Integrationsgesetz am 6. August 2016 wird befristet für einen Zeitraum von drei Jahren in 133 der insgesamt 156 Agenturbezirke der Bundesagentur für Arbeit generell auf die so genannte Vorrangprüfung verzichtet – also die Prüfung, ob bevorrechtigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Deutsche, EU-Bürgerinnen und EU-Bürger oder diesen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellte Ausländer, z. B. anerkannte Flüchtlinge) zur Verfügung stehen.
- Um die Wartezeit bis zur Entscheidung über eine Anerkennung sinnvoll zu überbrücken, fördert die Bundesregierung mit den sog. Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen rund 100.000 Arbeitsgelegenheiten. Die Teilnehmenden sollen durch sinnvolle und gemeinwohlorientierte Tätigkeiten an den Arbeitsmarkt herangeführt werden, Sprachkenntnisse erwerben und zugleich Einblicke in das berufliche und gesellschaftliche Leben in Deutschland erhalten.
- Für junge erwerbsfähige Flüchtlinge, die im Rechtskreis SGB II leistungsberechtigt sind, sieht das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe durch Arbeit für junge erwachsene Flüchtlinge und erwerbsfähige Leistungsberechtigte (STAFFEL)“ die Förderung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse sowie begleitender Aktivitäten wie Anleitung, Betreuung, Beratung und Begleitung vor. Ziel des Programms ist es, die Teilnehmenden an eine Beschäftigung oder Ausbildung heranzuführen, um sie langfristig in den deutschen Arbeitsmarkt einzugliedern und in die Gesellschaft zu integrieren.

- Die Kapazitäten der Integrationskurse sind erheblich ausgebaut und die Kurse für Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive sowie für bestimmte Geduldete und Aufenthaltsberechtigte aus humanitären Gründen geöffnet worden. Zudem sind die Verbindlichkeit der Teilnahme an den Integrationskursen gestärkt, die berufsbezogene Deutschsprachförderung als Regelinstrument im Aufenthaltsgesetz verankert und die Kapazitäten stark ausgeweitet worden.
- Befristet bis Ende des Jahres 2018 haben Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive bereits nach einem Aufenthalt von drei Monaten einen erleichterten Zugang zu bestimmten Instrumenten der Arbeitsförderung.
- Mit dem Integrationsgesetz wurde noch mehr Rechtssicherheit für ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer und Ausbildungsbetriebe in Zusammenhang mit einer qualifizierten Berufsausbildung geschaffen. Abgelehnte Asylbewerberinnen und Asylbewerber und Geduldete, die keinem Arbeitsverbot unterliegen, haben unabhängig von ihrem Alter für die gesamte Dauer der Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf einen Anspruch auf eine Duldung und auf eine Aufenthaltserlaubnis in den zwei Folgejahren der Beschäftigung.
- Verschiedene ausbildungsfördernde Leistungen für bestimmte Gruppen geflüchteter Menschen wurden mit dem Integrationsgesetz befristet geöffnet.

#### **Was weiter zu tun ist:**

Arbeit ist der Schlüssel zu einer erfolgreichen Integration. Die Verbesserung der Erwerbschancen für Schutzsuchende ist mit Blick auf die öffentlichen Haushalte und den demografischen Wandel aber auch eine Chance für die Gesellschaft. Als ganzheitlicher Prozess ist die Integration nur erfolgreich, wenn die Maßnahmen und Instrumente verschiedener Handlungsfelder und Akteure aufeinander abgestimmt sind. Daher hat die Bundesregierung mit dem am 6. August 2016 in Kraft getretenen Integrationsgesetz an eine Reihe bereits verabschiedeter Gesetze angeknüpft, um die Asylverfahren zu beschleunigen und die Integration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern mit guter Bleibeperspektive sowie von Schutzsuchenden in die Gesellschaft und insbesondere in den Arbeitsmarkt zu verbessern. Flüchtlinge, die eine gute Bleibeperspektive haben, sollen möglichst zügig in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt integriert werden.

Nun stellt sich die Aufgabe, auf Grundlage der neuen Gesetze und Verordnungen die integrationspolitischen Maßnahmen und Instrumente auf allen Ebenen umzusetzen. Der Grundsatz des Förderns und Forderns soll dabei noch konsequenter um- und durchgesetzt werden. Insgesamt soll erreicht werden, dass auch Geduldete so frühzeitig wie möglich eine Arbeit aufnehmen können.

### **III.4 Aufgabenfeld 4: Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen, Leistungsgerechtigkeit und Transparenz im Steuersystem stärken**

Eine langfristig tragfähige Finanzpolitik schafft die wesentliche Voraussetzung dafür, dass die soziale Sicherung dauerhaft verlässlich bleibt, denn solide und tragfähige Staatsfinanzen sind die Grundlage dafür, dass Verteilungsspielräume erhalten, Bildungschancen gesichert und auftretende Krisen wirksam bekämpft werden können. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, zusätzliche Investitionen und mehr soziale Teilhabe Hand in Hand gehen können. Die Ausgestaltung des Sozialstaats in Deutschland spiegelt dabei die Grundüberzeugung wider, dass Maßnahmen, die mehr Chancengleichheit ermöglichen und die Daseinsvorsorge sicherstellen, mehr sind als nur Leistungen für Bedürftige. Von sozialer Infrastruktur und guter Bildung eines entwickelten Sozialstaates profitiert die ganze Gesellschaft. Sie stellen somit ebenso wichtige Investitionen in das Produktivkapital einer Gesellschaft dar wie Ausgaben für die Einrichtung und Erhaltung von Sachanlagen (z. B. Straßen, öffentliche Gebäude und Einrichtungen).

Auch künftig sind die Aktivitäten und Einrichtungen der öffentlichen Hand solide und generationengerecht zu finanzieren. Dabei müssen die sozialen Sicherungssysteme vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des technischen Fortschritts verlässlich, dauerhaft finanzierbar und „demografiefest“ gestaltet sein. Dies gilt gleichermaßen im Sinne der Leistungsberechtigten wie der Beitrags- und Steuerzahlerinnen und -zahler. Wesentliche Grundlagen dafür sind eine Haushaltskonsolidierung, die auch günstige Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung sicherstellt, sowie eine Besteuerung und Beitragsfinanzierung, die so breit wie nötig und so leistungsgerecht wie möglich ausgestaltet sind.

Die Steuerarten mit der breitesten Besteuerungsbasis sind Umsatz- und Verbrauchsteuern. Sie stellen knapp die Hälfte des Steueraufkommens. Zu diesen Einnahmen tragen einkommensärmere und jüngere Haushalte überproportional bei, da sie einen Großteil ihres Einkommens für Konsumausgaben aufwenden. Einkommensteuern berücksichtigen die Leistungsfähigkeit der Einzelperson oder Familie mittels Steuerprogression. Einkommensärmere Haushalte zahlen nur geringe oder gar keine Einkommensteuer. Dafür sorgen Grundfreibetrag und Steuertarif, die regelmäßig angepasst werden. Hier tragen höhere Einkommen überproportional zum Steueraufkommen bei. Kapitaleinkünfte unterliegen seit dem Jahr 2009 der Abgeltungsteuer und grundsätzlich nicht dem progressiven Einkommensteuertarif wie andere Einkünfte.

Für die dauerhafte Akzeptanz der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sind die Sicherung von Steuergerechtigkeit und die effektive Erhebung von Steuereinnahmen wesentlich. Debatten zu Besteuerung und Umverteilung gehen an den Kern dessen, was individuell und gesellschaftlich als gerecht angesehen bzw. empfunden wird. So wenig sich vermeiden lässt, dass sie emotional geführt werden, so wichtig ist es, eine gesellschaftlich breit getragene Lösung zu

finden. Hierfür müssen die verfügbaren Daten und Fakten nachvollziehbar aufbereitet und sachlich diskutiert werden. Auch die Fragen und Verunsicherungen der Bürgerinnen und Bürger über die Auswirkungen für sie persönlich und die Gesellschaft insgesamt sind in den Blick zu nehmen; diesem Ziel ist eine möglichst repräsentative statistische Erfassung relevanter Daten über die gesamte Breite der Einkommens- und Vermögensverteilung zuträglich.

#### **Was bereits getan wird:**

- Durch die Schuldenregel hat Deutschland die rechtliche Grundlage für tragfähige öffentliche Finanzen geschaffen. Diese sind Grundlage dafür, dass Verteilungsspielräume erhalten, Bildungschancen gesichert und auftretende Krisen wirksam bekämpft werden können. Mit seiner derzeitigen Schuldenstandsquote liegt Deutschland auf Kurs, gegen Ende der Dekade das Maastricht-Kriterium für den gesamtstaatlichen Schuldenstand von 60 Prozent wieder zu erfüllen.
- Mit der Anhebung des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags für die Jahre 2015, 2016, 2017 und 2018 sowie durch mehrmalige Anpassungen im Steuertarif wurde die in den vergangenen Jahren entstandene sogenannte kalte Progression abgemildert.
- Mit Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Eindämmung von Steuervermeidung hat die Bundesregierung die Erhebung der Steuereinnahmen effektiver ausgestaltet. Zusammen mit seinen europäischen und internationalen Partnern hat Deutschland den Weg bereitet für mehr Steuergerechtigkeit und Steuerfairness bei der Besteuerung grenzüberschreitender Sachverhalte. Bedeutende Schritte sind die Vereinbarung und Umsetzung neuer globaler Standards der Unternehmensbesteuerung sowie der ab September 2017 startende automatische Austausch von Informationen über Finanzkonten.

#### **Was weiter zu tun ist:**

- Fortsetzung der wachstums- und beschäftigungsorientierten Haushalts- und Finanzpolitik zur Sicherung langfristig solider Staatsfinanzen.
- Wie im Koalitionsvertrag festgelegt, setzt sich die Bundesregierung für die Einführung einer Finanztransaktionsteuer mit breiter Bemessungsgrundlage und niedrigem Steuersatz im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit auf europäischer Ebene. Dabei gilt es, negative Auswirkungen auf Altersvorsorge, Kleinanleger und Realwirtschaft zu vermeiden. Zwischen den beteiligten EU-Mitgliedstaaten gibt es ein gemeinsames Grundverständnis über Kernbestandteile, nicht aber über alle Fragen dieser Steuer.
- International konnte ein neuer Standard zum grenzüberschreitenden steuerlichen Informationsaustausch über Kontoinformationen vereinbart werden. Die technische Umsetzung ist in Arbeit. Wenn ein funktionierender Austausch etabliert ist, kann die Frage der Besteuerungssystematik der Kapitaleinkünfte wieder aufzurufen sein.

### **III.5 Aufgabenfeld 5: Demokratische Teilhabe und Akzeptanz demokratischer Werte stärken**

Die politische Beteiligung bis hin zur Teilnahme an Wahlen ist bei Menschen mit geringem Einkommen deutlich geringer und hat in den vergangenen Jahrzehnten stärker abgenommen als bei Personen mit höherem Einkommen und der Mittelschicht. Auf politische Entscheidungen wirken sie damit vergleichsweise weniger ein. In der internationalen Politikwissenschaft wird zudem seit einigen Jahren diskutiert, dass die Positionen der politischen Akteure zunehmend homogener geworden sind und Personen aus dem unteren Einkommensbereich sich vielfach in Entscheidungen nicht wiederfinden.

Der Bundesregierung liegt daran, politische Betätigung quer durch die Gesellschaft anzuregen und mit vielen Menschen über die Gestaltung der Lebensverhältnisse in Deutschland ins Gespräch zu kommen. Dazu hat sie in dieser Legislaturperiode u. a. den Bürgerdialog „Gut Leben in Deutschland“ geführt. Der Dialogprozess „Arbeiten 4.0“ ist ein weiteres Beispiel dafür, wie mit Bürgerinnen und Bürgern frühzeitig über gesellschaftliche Trends, ihre Konsequenzen und die Erwartungen an notwendige Regelungen ins Gespräch zu kommen ist, auch um Ängsten vor möglichen Jobverlusten durch Automatisierung und Digitalisierung entgegenzutreten. Auch im Rahmen der Erstellung des vorliegenden 5. ARB wurde ein intensiver Dialog mit Wissenschaft und Verbänden sowie mit Armutsbetroffenen geführt.

Die Ursachen für den Zusammenhang zwischen sozialer Lage und demokratischer Beteiligung sind komplex und lassen sich nicht auf einen einfachen Nenner bringen. Sie liegen teils außerhalb der Analysen und des Themenspektrums, die im vorliegenden 5. Armutsbericht bearbeitet werden. Eine Politik, die Leistungsgerechtigkeit herzustellen versucht und Teilhabechancen verbessert, ist vielleicht keine ausreichende, aber sicher eine notwendige Voraussetzung, um Zusammenhalt und Vertrauen zu stärken.

Zudem ist es die Aufgabe dieses Berichts, ein differenziertes Bild der sozialen Lage zu zeichnen und Wirkungen und Entwicklungen herauszustellen, ohne zugleich noch bestehende Handlungsbedarfe auszublenden.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation – gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist – nicht zum Weiterverkauf bestimmt.



**Impressum:**

**Herausgeber:** Bundesministerium für Arbeit und Soziales  
Referat Information, Monitoring, Bürgerservice, Bibliothek  
53107 Bonn

**Stand:** April 2017

**Artikel-Nr.:** A 306-K

**E-Mail:** [info@bmas.bund.de](mailto:info@bmas.bund.de)

**Internet:** <http://www.bmas.de>

**Umschlaggestaltung/Druck:** Grafischer Bereich des BMAS