

Gewinner und Verlierer



Paritätisches Jahrgutachten 2015

Impressum

Herausgeber:

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

Inhaltlich verantwortlich gemäß Presserecht:
Dr. Ulrich Schneider

Autorinnen und Autoren:
Dr. Joachim Rock unter Mitarbeit von:
Dr. Wolfgang Busse
Sergio Andrés Cortés Núñez
Thorsten Mittag und
Marion von zur Gathen

Titelfoto:
[tiero - Fotolia.com](http://tiero-fotolia.com)

Berlin, April 2015

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Empirischer Teil	10
2.1 Arbeit	10
2.2 Einkommensarmut	18
2.3 Mindestsicherungsleistungen	20
2.4 Überschuldung	24
2.5 Vermögensentwicklung	25
3. Gesetzgeberische Maßnahmen im Berichtszeitraum	28
3.1 Neuregelungen in der Arbeitsmarktpolitik	28
3.2 Neuregelungen in der Grundsicherungspolitik	32
3.3 Neuregelungen in der Krankenversicherung	34
3.4 Neuregelung in der Pflegeversicherung	37
3.5 Neuregelungen in der Rentenversicherung	39
3.6 Neuregelungen in der Familienpolitik	45
3.7 Neuregelungen zur Migration	48
4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	53
5. Anmerkungen	60
6. Verzeichnis der Tabellen	62
7. Verzeichnis der Internetquellen	63

1. Einleitung

An wirtschaftlichen Erfolgsmeldungen mangelt es in den vergangenen Wochen und Monaten nicht. Während viele Staaten noch immer von den Folgen der Finanzkrise betroffen sind und wirtschaftliche Krisen andauern, scheint sich die wirtschaftliche Situation in Deutschland durch eine fortgesetzte Prosperität auszuzeichnen. In diesem Gutachten geht es darum, die wirtschaftliche und politische Entwicklung auf ihren sozialen Gehalt hin zu analysieren. Wirtschaft und Staat sind um des Menschen Willen da. Sie sind kein Selbstzweck. Ob sie dieser prinzipiellen Zweckbestimmung gerecht werden, ist eine grundlegende Frage. Der Mangel an Untersuchungen zur Entwicklung der sozialen Kohäsion in Deutschland steht deshalb in einem auffälligen Missverhältnis zu den detaillierten und zahlreichen Untersuchungen zu anderen Bereichen des sozialen Lebens. Diesem Defizit abzuhelpfen und jährlich eine auf Indikatoren der amtlichen Sozialberichterstattung und der wissenschaftlichen Sozialforschung beruhende Sozialbilanz des zurückliegenden Jahres zu unternehmen, ist Ziel des Paritätischen Jahresgutachtens.

Gegenstand der vorliegenden Bestandsaufnahme ist die Entwicklung der sozialen Kohäsion in Deutschland im Berichtsjahr 2014. Soziale Kohäsion wird dabei als eine normative Zielgröße bestimmt, die gekennzeichnet ist

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

Soziale Kohäsion ist damit eine wesentliche Grundlage der Stabilität von Wirtschaft und Ge-

sellschaft. Zu Recht ist die soziale Kohäsion einer der vier Eckpfeiler der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Auch die Bundestags-Enquetekommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität - Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der sozialen Marktwirtschaft“ hat die Bedeutung der sozialen Kohäsion betont.

Anliegen der regelmäßigen Paritätischen Jahresgutachten ist es, auf der Grundlage von vorliegenden Daten der amtlichen Statistik eine Bestandsaufnahme sozialer Entwicklungen im Zeitverlauf zu unternehmen und dabei die Frage zu untersuchen, wie sich

- a.) der soziale Zusammenhalt in Deutschland gemessen an ausgewählten Indikatoren im Zeitverlauf entwickelt und
- b.) welchen Einfluss politische Maßnahmen des zurückliegenden Jahres auf diese Entwicklung ausgeübt haben.

Die Gutachten sollen weder dramatisieren noch verharmlosen, sondern eine nachvollziehbare, sachliche Betrachtung der sozialen Kohäsion liefern und in einem separaten Teil konkrete Vorschläge zur Stärkung der sozialen Situation bringen.

Das vorliegende Jahresgutachten wird in seinem empirischen Teil die Entwicklung zentraler Indikatoren im Zeitverlauf darstellen, um dann möglichst objektiv ausgewählte und kontinuierlich verfolgte soziale Veränderungsprozesse zu beschreiben. Bewusst wird im empirischen Teil auf eigene Statistiken und Erhebungen verzichtet. Stattdessen werden je aktuelle Zahlen und Daten aus amtlichen Statistiken herangezogen.

Das Format des Jahresgutachtens erlaubt es nur in begrenztem Maße, Rückschlüsse aus gesamtwirt-

schaftlichen Entwicklungen in der Vergangenheit zu ziehen. Es ist aber geeignet, mit Blick auf die Entwicklung unterschiedlichster Einflussfaktoren sozialer Kohäsionsprozesse Aussagen zu im Zeitverlauf absehbaren gesellschaftlichen Entwicklungen zu treffen. Dabei fügt sich eine Vielzahl von einzelnen Entwicklungen derzeit zu einem besorgniserregenden Bild.

Sozialpolitik zwischen Stabilität und Prekarität

Die wirtschaftliche Entwicklung erzeugt Gewinner und Verlierer. Eine auf soziale Kohäsion gerichtete Politik muss darauf gerichtet sein, die damit verbundenen Fehlentwicklungen auszugleichen. Doch schon heute ist die soziale Mobilität vielfach gefährdet. Das Aufstiegsversprechen der sozialen Marktwirtschaft wird immer weniger eingelöst. Das Fundament des Sozialstaates verändert sich, die soziale Verwundbarkeit breiter Bevölkerungsschichten wächst. In einer oberflächlichen Betrachtung sind wirtschaftliche und soziale Entwicklung stabil. Das liegt aber häufig vor allem daran, dass die entsprechenden Daten auf wenige Werte zusammengefasst werden. Das gilt gerade für statistische Durchschnittszahlen, die kaum Rückschlüsse auf problematische Entwicklungen in einzelnen Politikfeldern bzw. für bestimmte Bevölkerungsgruppen ermöglichen. Diese geraten so leicht aus dem Blickfeld.

Deutschland ist ein in der sozialwissenschaftlichen Diskussion weitgehend als „konservativ“ klassifizierter Sozialstaat. Er zeichnet sich dadurch aus, dass er in zahlreichen Bereichen an vorherige Einkommensanlagen anknüpft. Maßgebend für die Bemessung der Leistungen ist vielfach das Prinzip der Äquivalenz: Wer in der Vergangenheit hohe Einkommen bezogen und mit Sozialversicherungsbeiträgen zur Finanzierung der Sicherungssysteme beigetragen hat, erhält bei Eintritt des Versicherungsfalles auch eine daran orientierte

Leistung. Ein und dieselbe soziale Lage - etwa Arbeitslosigkeit oder Ruhestand - werden dadurch zum Teil ganz unterschiedlich bewertet. Während für viele Menschen in der Zukunft ein immer geringeres Leistungsniveau bis hin zur Armutsgefährdung droht, erwecken aggregierte Zahlen den Eindruck ungebrochener Stabilität. Die Folgen der Transformation des deutschen Sozialstaates seit den Reformen der sogenannten Agenda 2010 und ihrer Auswirkungen auf die soziale Kohäsion in Deutschland werden dadurch häufig verwischt. Auch aktuelle Entwicklungen geraten dabei aus dem Blickfeld, obwohl sie den künftigen Verlauf der sozialen Entwicklung in Deutschland wesentlich mitgestalten können.

Am Beispiel von zwei großen Säulen der Sozialversicherung lässt sich das deutlich machen: Die Bedeutung der Rentenversicherung für die Absicherung im Alter ist ungebrochen, ihre Leistungsfähigkeit dagegen aufgrund der mit den sogenannten Riester-Reformen beschleunigten Absenkung des Rentenniveaus in wachsendem Maße eingeschränkt. Ein Blick auf den sogenannten „Standardrentner“ belegt das. Die Standardrente betrug zum 1. Juli 2014 1.287 Euro brutto in den alten und 1.188 Euro in den neuen Bundesländern. Nach Abzug der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung sind das 1.155 Euro in den alten und 1.065 Euro in den neuen Bundesländern. Anders als die Bezeichnung „Standard“ allerdings suggeriert, ist die Figur des Standardrentners nur eine fiktive Bezugsgröße, die die Rentenansprüche nach 45 Jahren sozialversicherungspflichtiger Tätigkeit mit einem Durchschnittseinkommen abbildet. Diese Wunschversicherungsbiographie ist allerdings gerade kein Standard im Sinne einer typischen Anspruchssituation, sondern stellt die eher seltene Ausnahme dar.

Leistungskürzungen, sich wandelnde Erwerbsformen, Zeiten der Arbeitslosigkeit und sogenannte „gebrochene Erwerbsbiographien“ führen dazu, dass Ideal und Wirklichkeit zunehmend aus-

einanderfallen. Betrachtet man die Ansprüche der Versicherten im Rentenzugang 2013 (nach Abzug der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung, vor Steuern), so erhalten in den alten Bundesländern Männer durchschnittlich 786 Euro und Frauen durchschnittlich 543 Euro, in den neuen Bundesländern entsprechend 734 Euro (Männer) und 688 Euro (Frauen) aus der Gesetzlichen Rentenversicherung. Diese Zahlen illustrieren nicht zuletzt das rasche Absinken des Rentenniveaus von noch 53,9 Prozent zum 1. Juli 1991 auf etwa 47,9 Prozent zum 1. Juli 2014. Da das weitere Absinken des Rentenniveaus bereits jetzt im Rentenrecht angelegt ist, bilden auch diese Zahlen nur eine Momentaufnahme im dramatischen Abstieg des Sicherungsniveaus der Gesetzlichen Renten. Schon heute ist absehbar, dass das Rentenniveau bis zum Jahr 2030 sukzessive niedriger wird, bis das Mindestrentenniveau von 43 Prozent erreicht ist. Diese Entwicklung trifft nicht nur Neurentner, sondern alle Rentnerinnen und Rentner.

Ein anderes Beispiel dafür ist die Arbeitslosenversicherung. Mit durchschnittlichen Zahlungsbeträgen 2013 von 968 Euro bei Männern und 720 Euro bei Frauen bietet sie im Fall von Arbeitslosigkeit schon ihrer Höhe nach nur eine sehr eingeschränkte Absicherung. Vielfach unterschätzt wird zudem, dass nur sehr wenige Arbeitslose überhaupt Ansprüche auf diese Leistung der gesetzlichen Pflichtversicherung haben. Im Jahr 2013 waren dies lediglich 27,2 Prozent aller Arbeitslosen. Alle anderen hatten, wenn überhaupt, lediglich Ansprüche auf Leistungen des bedarfsabhängigen Arbeitslosengeldes II.

Eine gesetzliche Pflichtversicherung jedoch, die nur in gut einem Viertel der Versicherungsfälle überhaupt Leistungen erbringt, die dann aufgrund ihrer geringen Höhe häufig noch durch ergänzende Fürsorgeleistungen aufgestockt werden müssen, droht ihre Legitimität zu verlieren. Die in den Zahlen dokumentierte, deutlich gewachsene Gefahr nicht nur eines individuellen

Statusverlustes, sondern eines gravierenden Abstiegsrisikos von ganzen Familien innerhalb nur weniger Monate, ist erheblich.

Die in den vergangenen Jahren durch die verschiedenen Gesetzgeber beschlossene Kappung der Leistungsfähigkeit der Arbeitslosen- und Rentenversicherung sind jedoch nur zwei Beispiele für Entwicklungen in einem Sozialstaat, der sein Gesicht in den vergangenen Jahren erheblich verändert hat. Er honoriert langfristige Erwerbstätigkeit und trägt dazu bei, einen erreichten Status zu konservieren. Armutsrisiken werden sozialstaatlich vielfach nicht mehr oder nicht mehr ausreichend abgedeckt. Die soziale Verwundbarkeit des Einzelnen erhöht sich. Soziale Risiken kumulieren. Und die Fähigkeit des Sozialstaates, Bildung und Entwicklung zu fördern, Teilhabe zu ermöglichen und nachhaltig vor Armut zu schützen, nimmt ab.

Wachsende soziale Verwundbarkeit im Lebensverlauf

Durch den gesamten Lebenslauf ziehen sich neue soziale Risiken, die durch zurückliegende politische Entscheidungen oder deren Unterlassung entstehen. Ausgerechnet die Generation der Aufsteiger und Bildungsgewinner droht, die Aufstiegsmöglichkeiten künftiger Generationen nachhaltig einzuschränken und sich mit einer wachsenden Zahl von Verlierern dieser Entwicklung abzufinden. Die nachfolgenden Daten und Befunde belegen die bestehenden Risiken im gesamten Lebenslauf.

- Soziale Risiken in der frühen Kindheit

Im Jahr 2014 waren allein etwa 28 Prozent der Bezieher von Leistungen des SGB II gar nicht erwerbsfähig. Dabei handelt es sich in der Regel um Kinder, die aufgrund der Konstruktion der Bedarfsgemeinschaft mit einbezogen werden.

In den vergangenen Jahren wurden die Rahmenbedingungen des Leistungsbezugs für die betroffenen Personen systematisch verschlechtert. Die Streichung des anrechnungsfreien Erziehungsgeldes für einkommensarme Familien und Alleinerziehende, deren Kinder bis Ende 2006 geboren worden waren, hat für viele Haushalte mit Kindern Einkommensverluste in Höhe von mehreren hundert Euro monatlich bewirkt. Gleichzeitig mit der Kürzung für erziehende Leistungsbezieher wurden die Leistungen für Eltern in vergleichsweise gesicherten Einkommenssituationen mit dem neu eingeführten Elterngeld erheblich ausgeweitet: Je höher das zurückliegende Einkommen vor Bezug des Elterngeldes, desto stärker steigt auch der monatliche Förderbetrag, bis zu einer Höchstgrenze von 1.800 Euro.

Familien und Alleinerziehende im Leistungsbezug profitieren von dieser neuen Leistung kaum oder gar nicht. Anders als das Erziehungsgeld wird der Grundbetrag des Elterngeldes vollständig auf Fürsorgeleistungen angerechnet. Wer über ein hohes Einkommen verfügte, der erhält zusätzliche staatliche Unterstützung. Wer dagegen bereits auf Leistungen der Fürsorge angewiesen ist, dem werden zusätzliche Förderleistungen anteilig gekürzt bzw. vollständig vorenthalten.

Damit wird massiv Einfluss auf die Verteilung von Bildungs- und Entwicklungschancen genommen. Die Bedeutung privat finanzierter Bildungs- und Teilhabeangebote nimmt zu. Eltern mit gesichertem Einkommen können ihren Kindern so zusätzliche Teilhabeleistungen erkaufen. Familien, deren Teilhabechancen einkommensbedingt ohnehin reduziert sind, werden dadurch noch schneller von sozialen Aufstiegschancen abgekoppelt. Allein innerhalb des Leistungssystems des SGB II, des sogenannten „Hartz IV“, befanden sich zum Jahresende 2013 etwa 15,3 Prozent aller Kinder unter 15 Jahren.¹ Ihr Anteil ist damit im Vergleich zu den beiden vorangegangenen Jahren - trotz der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwick-

lung - gestiegen. Regelmäßig befinden sich Kinder dabei langfristig im Leistungsbezug.

Auf der Basis empirischer Untersuchungen in Nordrhein-Westfalen kommt eine aktuelle Studie dabei zu dem Schluss: „Für die Mehrheit der armen sechsjährigen Kinder ist der SGB II-Bezug auch ein Dauerzustand, der das Aufwachsen bestimmt. Diese Kinder sind in einem hohen Maße unterstützungsbedürftig, wenn sie nicht dauerhaft zurückgelassen werden sollen. Mithilfe der Mikrodatenanalyse von Schuleingangsuntersuchungsdaten kann gezeigt werden, dass Kinderarmut ein Risiko für gelingendes Aufwachsen ist. Arme Kinder sind bei der Einschulung häufiger auffällig in ihrer Visuomotorik und der Körperkoordination, können sich schlechter konzentrieren, sprechen schlechter die deutsche Sprache und können schlechter zählen als Kinder, die keine Leistungen nach dem SGB II beziehen. Armen Familien fehlen oft die notwendigen Ressourcen, um den negativen Einflüssen der Armut zu begegnen. Die Analysen haben gezeigt, dass Armut, gemessen über den SGB-II-Bezug, unabhängig von der elterlichen Bildung als Risikofaktor für die Entwicklung von Kindern anzusehen ist“.²

- *Soziale Risiken im und durch das Schulsystem*

Soziale Unterschiede werden bereits im frühen Kindesalter sichtbar. Der u.a. im Auftrag der Kultusministerkonferenz und des Bundesbildungsministeriums erstellte Bildungsbericht 2014 stellt dazu fest: „Schon im Alter von fünf Jahren sind soziale Herkunftsunterschiede bei Wortschatz- und Grammatikkompetenzen in der deutschen Sprache zu beobachten. Zugleich werden bei knapp einem Viertel der Kinder in dieser Altersgruppe Sprachförderbedarfe diagnostiziert“.³

Schule sollte eigentlich ein Ort sein, um diese sozial bedingten Unterschiede zu verringern und zu überwinden. Die Forschungsergebnisse der

vergangenen Jahre in Bezug auf Deutschland kommen dabei weit überwiegend zu der Erkenntnis, dass das deutsche Bildungssystem das in der Vergangenheit nicht geleistet hat und bis heute schwerwiegende Defizite dabei bestehen: „Während sich im letzten Jahrzehnt die Kompetenzen von 15-Jährigen, insbesondere durch Steigerungen bei den leistungsschwächeren Schülerinnen und Schülern verbessert haben, ist in der Grundschule - bei einem höheren Ausgangsniveau - kein Trend zum weiteren Anstieg des Leistungsniveaus beobachtbar. (...) Insgesamt bleibt das Niveau der sozialen Abhängigkeit der Leistungen auf einem international durchschnittlichen bis eher hohen Niveau“⁴

Von Chancengleichheit kann damit auch weiterhin nicht die Rede sein. Und das Aufholen von Bildungsdefiziten im Lebensverlauf gestaltet sich selbst unter den Bedingungen wirtschaftlicher Prosperität schwierig. Soziale Kohäsion wird im vorschulischen und schulischen Bereich noch immer nicht ausreichend gefördert. Die dadurch fortbestehenden oder zum Teil noch gewachsenen Unterschiede schreiben sich auch nach der Schulzeit fort und determinieren die Lebenschancen der jungen Menschen.

- *Soziale Risiken in Ausbildung und Studium*

Ein akademischer Abschluss bietet unverändert eine vergleichsweise hohe Chance auf eine Beschäftigung. In vielen Arbeitsfeldern ist er eine unerlässliche Grundlage für den Ein- und Aufstieg, ohne freilich dafür eine Gewähr bieten zu können. Während 2013 nur jeder vierzigste Akademiker arbeitslos war, war gleichzeitig fast jeder Fünfte ohne Berufsabschluss arbeitslos. Die Gesamtzahl der Studienanfänger in Deutschland befindet sich heute auf hohem Niveau. Ihre soziale Herkunft ist jedoch sehr ungleichmäßig verteilt. Sie entwickelte sich in den vergangenen Jahren signifikant zu Lasten von jungen Menschen mit „niedriger

Bildungsherkunft“: Ihr Anteil an den Studienanfängern hat sich nach einer Studie des Deutschen Studentenwerks im Zeitraum zwischen 1991 und 2012 halbiert.⁵ Das bedeutet: Die Eintrittskarten in eine vergleichsweise sichere berufliche Existenz werden in hohem Maße selektiv vergeben. Junge Menschen, die aus bildungsfernen Haushalten stammen, haben auch in ihrem späteren Berufsleben schlechtere Chancen, Anschluss zu finden und ihre soziale Situation zu verbessern.

Auch der auf umfassenden empirischen Untersuchungen basierende Bildungsbericht belegt, dass „nach wie vor ein enger Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und der Wahrscheinlichkeit, ein Studium aufzunehmen, auch bei multivariater Prüfung“⁶, besteht.

Wäre schon dieser Befund alarmierend, so gilt das in noch größerem Masse für die Berufsqualifikationsmöglichkeiten am „unteren“ Ende des Bildungsspektrums. Hier zeigt sich „ein über die Jahre weitgehend stabiles Segmentationsmuster: Allenfalls die Hälfte der Neuzugänge mit Hauptschulabschluss bekommt eine Ausbildung mit berufsqualifizierendem Abschluss. Die Chancen der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss sind noch deutlich geringer. Besonders dramatisch stellt sich dabei die Benachteiligung der Jugendlichen mit Migrationshintergrund dar“⁷.

- *Soziale Risiken im Erwerbsleben*

Im empirischen Teil des Jahresgutachtens werden differenzierte Daten zur Entwicklung von Arbeit, Arbeitslosigkeit und Armut vorgestellt. Dem soll hier nicht vorgegriffen werden. Die sozialwissenschaftliche Forschung zur sozialen Mobilität Erwerbstätiger verweist schon heute auf eine fortschreitende soziale Spaltung und abnehmende Aufstiegsmobilität in der Erwerbsbevölkerung: „Nur noch ein Viertel der heute unter 45-Jährigen ist gegenüber dem Vater beruflich aufgestiegen.

Bei den Frauen ist in den letzten beiden Kohortengruppen zwar kein erneuter Rückgang, aber eine Stagnation der zunächst stark anwachsenden Anteile von beruflichen Aufsteigerinnen zu beobachten. (...) Insgesamt zeigen die Daten das Bild einer mindestens deutlich gebremsten (Frauen), wenn nicht bereits rückläufigen (insbesondere ostdeutsche Männer) Entwicklung von beruflichen Aufstiegen. Umgekehrt sehen wir dabei bei allen Gruppen eine Zunahme von beruflichen Abstiegen für die nach dem Krieg geborenen Generationen⁸. Die Zahl der Verlierer wächst.

Diese Daten unterstützen Befunde wie etwa den des Jenaer Sozialwissenschaftlers Klaus Dörre, der die aktuelle Arbeitsmarktsituation als eine „prekäre Vollerwerbsgesellschaft“ charakterisiert, „die ein schrumpfendes Volumen bezahlter Arbeitsstunden asymmetrisch auf eine Rekordzahl an Erwerbstätigen verteilt. Integration in den Arbeitsmarkt erfolgt für große Gruppen über nicht-standardisierte, prekäre, schlecht entlohnte, wenig anerkannte, mit geringen Partizipationschancen ausgestattete Erwerbsarbeit. Das ‚deutsche Jobwunder‘ beruht wesentlich darauf, dass Erwerbslosigkeit auf Kosten geschützter Vollzeitbeschäftigung und mittels Expansion ‚unwürdiger‘ (Lohn-)Arbeit reduziert wird“⁹.

- Soziale Risiken im Alter

Häufig wird angenommen, dass das Alter ein Lebensabschnitt ist, in dem soziale Kohäsion, zumindest gemessen an Einkommens- und Vermögensposition, vergleichsweise stark ausgeprägt ist. Die im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen geringe Inanspruchnahme von Fürsorgeleistungen wird oft als Beleg für diese These angesehen. Dennoch darf die vergleichsweise geringe Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter nicht darüber hinwegtäuschen, dass gerade dieser Lebensabschnitt eine Phase wachsender sozialer Verwundbarkeit markiert. Die in jungen

Jahren noch hoffnunggebende Perspektive, die Erwerbsbeteiligung und/oder die Qualifikation ausbauen zu können, fällt weg, und auch die Möglichkeiten einer zusätzlichen Erwerbstätigkeit sind im Ruhestand begrenzt.

Die Angewiesenheit auf Leistungen der sozialen Sicherungssysteme ist ausgesprochen hoch. In den kommenden Jahren werden verstärkt Menschen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiographien und Zeiten prekärer Beschäftigung in Rente gehen. Sie sind häufig nur unzureichend abgesichert. Die fortschreitende Absenkung des Rentenniveaus führt für diese Menschen zu einer sukzessiven Entwertung erworbener Ansprüche. Schon in den vergangenen Jahren ist die Zahl der Grundsicherungsbezieher erheblich gestiegen. Dieser Trend droht sich in den kommenden Jahren weiter fortzusetzen.

Abnehmende soziale Mobilität

Die frühere Aufstiegsperspektive wird zunehmend durch eine erhöhte soziale Verwundbarkeit und Abstiegsängste verdrängt. Die soziale Mobilität beschränkt sich häufig auf eine Aneinanderreihung von Lebensabschnitten mit geringem Einkommen und gefährdetem sozialen Status. Der soziale Aufstieg wird immer öfter zur Ausnahme.

Nicht jeder Mensch mit einem Einkommen unterhalb der Armutsschwelle beschreibt sich selbst als arm. Umgekehrt fühlen sich auch Menschen oberhalb der Armutsschwelle¹⁰ von sozialer Ausgrenzung betroffen. Objektive Lage und subjektive Beschreibung der eigenen Situation können also auseinanderfallen. In der Regel führt dieser Effekt dazu, dass sich Armutslagen in der Perspektive Betroffener relativieren, auch weil viele Betroffene die Selbstbeschreibung als „arm“ zu vermeiden suchen. Es ist deshalb sinnvoll, objektive Daten um qualitative Erhebungen zur Selbsteinschätzung der sozialen Lage zu ergänzen, um ein

umfassendes Bild der Entwicklung der sozialen Kohäsion zu erreichen.

In dem Zusammenhang bietet es sich an, auf aktuelle Erhebungen nach dem European Quality of Life Survey (EQLS) zurückzugreifen. Für diese Untersuchung wurden in den Jahren 2011 und 2012 europaweit 43.363 Interviews durchgeführt. Die Auswertung führt zu dem Ergebnis, dass die Befragten gerade nicht den Eindruck einer abnehmenden sozialen Spaltung haben, sondern im Gegenteil ein zunehmendes Auseinanderdriften empfinden. In einer Zusammenfassung heißt es: „Mit der Verfestigung von Armut, die sich in den vergangenen Jahren herauskristallisiert, verstetigt sich auch die Wahrnehmung sozialer Ausgrenzung in bestimmten Bevölkerungsgruppen. Die hier vorgestellten Befunde zeigen, wie stark Ausgrenzungsempfinden auf soziale Benachteiligungen zurückzuführen ist, die arbeitsmarkt- und integrationspolitisch sowie wohlfahrtsstaatlich steuerbar sind: Arbeitslosigkeit und Armut, die an geringe Qualifikation gebunden sind, prekäre Erwerbsverhältnisse oder Krankheiten, die in Perspektivlosigkeit münden. Um den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern, braucht es eine verstärkte Konzentration auf diejenigen, die sich dauerhaft in einer von Armut und sozialer Ausgrenzung gekennzeichneten Lebenslage befinden.“¹¹

Die einleitend dargestellten empirischen Befunde und aktuellen Ergebnisse der wissenschaftlichen Sozialforschung zeichnen ein anderes Bild von der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung, als die zahlreichen wirtschaftlichen Erfolgsmeldungen der vergangenen Monate erwarten lassen. Sie sollen im Folgenden mit der Entwicklung der jährlich neu erhobenen Indikatoren konfrontiert werden. Die Ergebnisse werden daraufhin zusammengefasst. In einem zweiten Teil werden die Auswirkungen zentraler und für die soziale Kohäsion relevanter Gesetzesinitiativen, auch unter Einbeziehung normativer Wertungen, dargestellt. Das

Jahresgutachten endet mit einer Darstellung von Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung der sozialen Kohäsion.

2. Empirischer Teil

Die regelmäßig anhand ausgewählter Indikatoren unternommene Bestandsaufnahme der Entwicklung der sozialen Kohäsion soll es ermöglichen, gesellschaftliche Entwicklungen im Zeitverlauf zu dokumentieren und einer vertieften Betrachtung und Bewertung zu unterziehen.

Ein solches Vorhaben kommt nicht ohne normative Setzungen aus. Das vorliegende Paritätische Jahresgutachten verzichtet auf die Erhebung eigener empirischer Daten und stützt sich auf Angaben, die in der amtlichen Sozialberichterstattung öffentlicher Körperschaften, in Untersuchungen des Statistischen Bundesamtes oder anderer Institutionen regelmäßig nach stabilen Kriterien erhoben werden.

Bei der Auswahl der Erhebungsgrundlagen wurde besonderes Augenmerk auf Kriterien gelegt, die den Erwerbsstatus der einzelnen Personen beschreiben. Grund für diese Schwerpunktsetzung sind die gewachsene Konstruktion der wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme in Deutschland, aber auch kulturelle Faktoren. Der deutsche Sozialstaat ist erwerbszentriert, das Normalarbeitsverhältnis fungiert noch heute als soziale Fiktion, auf der die Leistungsverteilung der sozialen Sicherungssysteme beruht. Die individuelle Partizipation am Erwerbsleben wirkt aber gleich mehrfach auf die Integration des Einzelnen in die Gesellschaft. Eine Erwerbstätigkeit sichert nicht nur das individuelle Einkommen, sondern führt auch zu Teilhabe und zum Auf- und Ausbau sozialer Leistungsansprüche, die im Bedarfsfall dazu beitragen, den erreichten sozialen Status zu konservieren.

Die Art der Erwerbstätigkeit ist darüber hinaus prägend für den sozialen Status, über den der Einzelne verfügt. Die eigene Tätigkeit prägt die Eigenwahrnehmung und das Bewusstsein von der

Selbstwirksamkeit, bestimmt soziale Aufstiegsmöglichkeiten und ist ein wesentlicher Bestandteil der Strukturierung des täglichen Lebens.

Innerhalb der Arbeitswelt gibt es erhebliche Unterschiede in der Art der Beschäftigungsverhältnisse. Bei Weitem nicht jedes Arbeitsverhältnis bietet eine faire Entlohnung und eine sinnstiftende Tätigkeit. Soziale Kohäsion kann aber nur wachsen, wenn „gute Arbeit“ zunimmt. Aus diesem Grund wurden maßgebliche Indikatoren ausgewählt, um den Charakter der Arbeitsverhältnisse zu beschreiben.

Geld ist wesentlich für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

Zu Recht gewährleistet das Grundgesetz einen Leistungsanspruch auf die Sicherung nicht nur des physischen, sondern auch des soziokulturellen Existenzminimums. Die Entwicklung der sozialen Kohäsion muss deshalb mehrdimensionale Indikatoren berücksichtigen. Neben verschiedenen Indikatoren zur Darstellung der Arbeitsmarktsituation werden deshalb im Folgenden Indikatoren zur Entwicklung der relativen Einkommensarmut, zum Bezug von Mindestsicherungsleistungen, zu Überschuldung und Vermögen berücksichtigt.

2.1 Arbeit

Die Zahl der Erwerbstätigen hat in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen. Von 41,02 Millionen Erwerbstätigen im Jahresdurchschnitt des Jahres 2010 wuchs die Beschäftigung kontinuierlich an und betrug im Jahr 2014 durchschnittlich 42,65 Millionen Erwerbstätige. Das entspricht einem Zuwachs von über 1,63 Millionen Erwerbstätigen in nur vier Jahren. Diese positive Entwicklung trägt dazu bei, über Arbeit vermit-

Tabelle 1: Entwicklung der Erwerbstätigkeit (Erwerbstätige in 1.000)

	2010	2011	2012	2013	2014
Bevölkerung	81.752	80.328	80.524	80.767	
Erwerbstätige	41.020	41.570	42.033	42.281	42.652
● davon Arbeitnehmer	36.533	37.024	37.489	37.824	38.247
- in Vollzeit	22.825	22.921	23.211	23.279	23.468
- in Teilzeit	13.708	14.103	14.278	14.545	14.779
- davon nur marginal in Teilzeit beschäftigt	5.944	5.832	5.704	5.698	5.669
- Teilzeitquote in Prozent	37,5	38,1	38,1	38,5	38,6
● davon Selbstständige und Mithelfende	4.487	4.546	4.544	4.457	4.405

Quelle: IAB-Arbeitszeitrechnung, Stand: Februar 2015. Gegenüber vorherigen Zeitreihen ergeben sich zum Teil Änderungen aufgrund der Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes. Quelle der Bevölkerungsdaten ist das Statistische Bundesamt; ab 2011 beruhen die Zahlen auf dem Zensus 2011.

telte gesellschaftliche Teilhabe zu fördern und die Finanzierungsgrundlagen des deutschen Sozialstaates zu sichern. Dies ist auch im europäischen Vergleich grundsätzlich positiv zu bewerten.

Die Erwerbstätigenzahlen, die sich aus Arbeitnehmern und Selbstständigen zusammensetzen, entwickelten sich in den vergangenen fünf Jahren kontinuierlich nach oben. Dieser Anstieg betraf sowohl Vollzeit- als auch Teilzeittätigkeiten.

Der Anteil an Teilzeiterwerbstätigkeitsverhältnissen nahm jedoch im Laufe der vergangenen fünf Jahre ungebrochen zu, von 37,5 Prozent im Jahr 2010 auf 38,6 Prozent im Jahr 2014. Innerhalb der Teilzeitbeschäftigten lässt sich die Gruppe der nur marginal Beschäftigten identifizieren. Sie macht mit etwa 13 Prozent eine vergleichsweise große Gruppe unter allen Erwerbstätigen aus. Sie umfasst jeweils ausschließlich geringfügig oder kurzzeitig beschäftigte Menschen sowie Beschäftigte in Arbeitsgelegenheiten. Ihre Zahl ist seit 2010 - allerdings nur marginal - kontinuierlich gesunken. Für das kommende Jahr wird dabei besonders in-

teressant sein, die Auswirkungen der Einführung des Mindestlohnes in diesem Bereich zu beobachten.

Die positive Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen wird durch das überdurchschnittliche Wachstum von Teilzeittätigkeiten wesentlich mit geprägt. Teilzeittätigkeiten sind dabei jedoch nicht per se negativ zu bewerten. Sie können auch Ausdruck individueller Präferenzen und gewandelter Leitbilder im Erwerbsleben sein. Die kumulierten jahresdurchschnittlichen Erwerbstätigenzahlen allein haben auch aus diesem Grund nur eine geringe Aussagekraft. Sie erhalten diese nur im Zusammenhang mit Angaben zur Entwicklung der konkreten Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse.

Arbeitsvolumen

Das Arbeitsvolumen ist ein wichtiger Indikator, um die Beschäftigungsentwicklung besser einordnen zu können. Es ist 2012 und 2013 leicht gegenüber

Tabelle 2: Arbeitsvolumen Erwerbstätiger 2010 - 2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Arbeitsvolumen in Mio. Stunden	57.013	57.912	57.763	57.608	58.476
Veränderung zum Vorjahr in Prozent	+ 1,6	+ 1,6	- 0,3	- 0,3	+ 1,5
Arbeitszeit je Erwerbstätiger (Std./Jahr?)	1.389,9	1.393,1	1.374,2	1.362,5	1.371,0
Veränderung zum Vorjahr in Prozent	+ 1,3	+ 0,2	- 1,4	- 0,9	+ 0,6

Quelle: IAB-Arbeitszeitrechnung, Stand: Februar 2015. Gegenüber vorherigen Zeitreihen ergeben sich zum Teil Änderungen aufgrund der Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes.

dem Vorjahr gesunken. Für 2014 ist jedoch ein Anstieg zu verzeichnen, der dies deutlich überkompensiert. Die Zunahme des Arbeitsvolumens übertrifft dabei auch diejenige der Erwerbstätigkeit. Gegenüber dem Vorjahr ist die durchschnittliche Arbeitszeit um durchschnittlich 0,6 Prozent gestiegen.

Im Langzeitvergleich wird deutlich, wie einschneidend sich der Wandel der Erwerbstätigkeit in den vergangenen Jahrzehnten gestaltet. So wurde im Jahr 1960 ein Gesamtarbeitsvolumen von 56,4 Milliarden Stunden erreicht, annähernd soviel wie heute. Es verteilte sich damals jedoch auf lediglich

26 Millionen Erwerbstätige, die durchschnittlich 2.163 Stunden pro Jahr arbeiteten. Heute verteilt sich ein Arbeitsvolumen von 58 Milliarden Stunden auf über 42 Millionen Beschäftigte, so dass die durchschnittliche Arbeitszeit bei nur noch 1.371 Stunden liegt. Die Erwerbsgesellschaft heute ist also durch Teilzeiterwerbsverhältnisse geprägt.

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten unter den Erwerbstätigen ist für die

Tabelle 3: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

	2009	2010	2011	2012	2013
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung insgesamt	27.380	27.711	28.381	28.921	29.269
- davon Teilzeitbeschäftigte in tausend	5.202	5.389	5.670	7.297	7.496
- sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigte in Prozent	19,0	19,4	20,0	25,2	25,6

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2014): Beschäftigungsstatistik. Aufgrund eines neuen Erhebungsverfahrens der BA sind die Zahlen ab 2012 z.T. nur eingeschränkt vergleichbar, so dass die höheren Anteile von Teilzeitbeschäftigung auch durch den Wechsel der Methodik erklärt werden können.

Entwicklung der sozialen Kohäsion von besonderer Bedeutung. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung begründet rechtlich geschützte Ansprüche auf soziale Leistungen im Alter und bei Arbeitslosigkeit. Mit den Sozialversicherungsbeiträgen der so Beschäftigten wird der wesentliche Teil der Sozialausgaben in Deutschland finanziert. Auch für die Finanzierbarkeit der sozialstaatlichen Leistungen in Deutschland ist die Entwicklung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse deshalb von entscheidender Bedeutung.

Wie die Erwerbstätigkeit allgemein hat auch die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse einen neuen Höchststand erreicht. Analog nimmt auch der Anteil sozialversicherungspflichtiger Teilzeitbeschäftigungen zu, absolut und relativ. Diese Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigungen ist differenziert zu bewerten. Der grundsätzlich positiv zu bewertende Anstieg der Erwerbstätigenzahlen unter Frauen bildet sich auch im Wachstum der Teilzeitbeschäftigung ab. Teilzeitbeschäftigung ist häufig nicht Ausdruck mangelnder Vollzeitarbeitsverhältnisse, sondern Mittel, um Erwerbstätigkeiten mit anderen Tätigkeiten, wie der Kindererziehung oder der Pflege, zu vereinbaren. Teilzeitbeschäftigung findet aber auch ungewollt statt und kann dazu führen, dass keine existenzsichernden Sozialversicherungsansprüche erworben werden.

Atypische Beschäftigung

Atypische Beschäftigungsverhältnisse sind solche Beschäftigungsverhältnisse, die von einer als Normalarbeitsverhältnis bezeichneten sozialversicherungspflichtigen, tariflich bezahlten Vollzeittätigkeit abweichen. Darunter fallen so unterschiedliche Arbeitsverhältnisse wie geringfügige Beschäftigungen (sogenannte Mini- und Midi-Jobs), Teilzeitbeschäftigungen, befristete Beschäftigungsverhältnisse oder Leiharbeit.

Wiederum ist eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Beschäftigungsverhältnisse geboten. So kann etwa eine sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung im Umfang von 32 Stunden in der Woche deutlich attraktiver gestaltet sein als eine Vollzeittätigkeit mit einem geringen, vielfach nicht einmal existenzsichernden Einkommen.

Der größte Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse entfällt auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Sie sind dadurch charakterisiert, dass das daraus resultierende regelmäßige Arbeitsentgelt eine bestimmte Höhe nicht überschreitet. Es kommt dabei nicht darauf an, ob das Einkommen aus geringer Bezahlung oder einer kürzeren Arbeitszeit resultiert. Bis März 2003 lag diese Grenze bei lediglich 325 Euro. Mit den Hartz-Reformen wurde sie zum 1. April 2003 auf 400 Euro und später, zum 1. Januar 2013, auf 450 Euro angehoben.

Ebenfalls zum April 2003 wurden sogenannte Midi-Jobs eingeführt, für die die Einkommensgrenze auf 800 Euro und zum Jahresbeginn 2013 auf 850 Euro festgelegt wurde. In der sogenannte Gleitzone oberhalb der Einkommensgrenze für Mini-Jobs steigt der Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen mit der Höhe des Entgelts.

Mini-Jobs sind steuerfrei. Arbeitgeber sind verpflichtet, für die Beschäftigung von Mini-Jobbern lohnbezogene Beiträge, Umlagen und Steuern zu entrichten. Andere Ansprüche für die Beschäftigten, etwa gegenüber der Krankenversicherung, entstehen dabei in der Regel nicht.

Mit den Änderungen der Regelungen zu den Mini-Jobs zum 1. Januar 2013 wurde grundsätzlich eine Rentenversicherungspflicht für Mini-Jobs eingeführt. Auf Antrag ist jedoch eine Befreiung von der Rentenversicherungspflicht möglich. Wird davon kein Gebrauch gemacht, erwirbt der Mini-Jobber volle, wenn auch in der Höhe entsprechend begrenzte Ansprüche gegenüber der Rentenversicherung. Der Arbeitnehmeranteil ist

Tabelle 4: Atypische Beschäftigungsverhältnisse (in Millionen)

	2010	2011	2012	2013	2014
Geringfügig Beschäftigte	7,50	7,50	7,60	7,70	7,80
- davon ausschließlich geringfügig Beschäftigte	5,39	5,37	5,32	5,35	5,35
- im Nebenjob geringfügig Beschäftigte	2,06	2,17	2,27	2,37	2,46
- befristet Beschäftigte	5,10	5,00	4,70	4,70	
- leiharbeitend	0,80	0,90	0,90	0,90	

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2015): Beschäftigungsstatistik; Statistisches Bundesamt. Die Daten zur geringfügigen Beschäftigung beziehen sich jeweils auf das Ende der ersten Jahreshälfte. Die Zahl der befristet Beschäftigten beruht auf Daten des Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes (2014) und enthält auch Ausbildungsverhältnisse. Zur befristeten Beschäftigung und zur Leiharbeit 2014 liegen noch keine Zahlen vor. Die Tabelle enthält Doppelzählungen, etwa zwischen Leiharbeit und befristeter Beschäftigung.

dabei vergleichsweise gering und ergibt sich aus der Differenz zwischen dem 15prozentigen Arbeitgeberanteil an den Beiträgen zur Rentenversicherung und dem jeweils geltenden Beitragssatz in der Rentenversicherung, der 2014 bei 18,9 Prozent lag. Der Arbeitnehmeranteil lag damit bei 3,9 Prozent. Obgleich die Höhe daraus resultierender Ansprüche angesichts der geringfügigen Einkommen begrenzt ist, werden mit der Beitragszahlung grundsätzliche Ansprüche etwa auf eine Erwerbsminderungsrente oder eine private Riester-Rente eröffnet.

Trotz dieses vergleichsweise geringen Eigenanteils geht die Minijobzentrale von einem beträchtlichen Anteil von Mini-Jobbern aus, die eine Freistellung von der Rentenversicherungspflicht gemäß § 6 Abs. 1b SGB VI beansprucht haben. Zum 31.12.2014 waren lediglich 19,9 Prozent der seit 2013 in einem Mini-Job beschäftigten individuell rentenversichert. Der Anteil der rentenversicherten Mini-Jobber an allen betrug sogar nur 16,8 Prozent.¹

Im Berichtsjahr 2014 stieg die Zahl der geringfügig Beschäftigten erneut an. Der Anstieg erfolgte insbesondere im Bereich der im Nebenjob ge-

ringfügig Beschäftigten. Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten stagnierte auf vergleichsweise hohem Niveau, bei 5,35 Millionen Beschäftigten. Die häufig diskutierte „Brückenfunktion“ geringfügiger Beschäftigung, wird inzwischen von zahlreichen Studien in Frage gestellt. Da Mini-Jobs in verschiedenen Branchen eine etablierte Beschäftigungsform darstellen, kann ein Mini-Job insbesondere für Frauen zu einer langfristigen Beschäftigung werden. Langjährige geringfügige Beschäftigung ohne Entwicklungsperspektive führt jedoch u.a. zu nur geringen Ansprüchen in der Rentenversicherung. Wer etwa über 45 Jahre eine geringfügige Beschäftigung in Höhe von monatlich 450 Euro wahrgenommen und dabei die Möglichkeit eigener Beitragszahlungen genutzt hat, erwarb damit im Berichtsjahr 2014 einen Rentenanspruch von weniger als 200 Euro brutto.² Auch vor diesem Hintergrund ist der hohe Anteil ausschließlich geringfügig Beschäftigter kritisch zu bewerten.

Während etwa Überstunden oder eine Aufstockung der Beschäftigungszeiten im Hauptjob vollständig sozialversicherungspflichtig sind, ist das bei Mini-Jobs zur eingeschränkt der Fall. Die

wachsende Zahl der im Nebenjob geringfügig Beschäftigten ist ein Beleg für die ungebrochene Attraktivität dieser Beschäftigungsform im Vergleich zu regulärer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung.

Zu den atypischen Beschäftigungsverhältnissen zählt auch die „Arbeitnehmerüberlassung“, die auch als Leiharbeit bezeichnet wird. Dabei wird ein bei einem Unternehmen Beschäftigter gegen Entgelt an einen Dritten verliehen. Das Ausmaß an Leiharbeit hat sich in den vergangenen Jahren vervielfacht. Waren im Jahr 2000 noch 300.000 Menschen in Leiharbeitsverhältnissen beschäftigt, nahm die Zahl dieser Beschäftigungsverhältnisse bis 2013 auf 900.000 zu und hat sich damit verdreifacht. Ob damit ein Einstieg in reguläre, unbefristete Erwerbstätigkeit erleichtert wird, ist umstritten. In der wissenschaftlichen Forschung wird der Anteil derjenigen, die durch Leiharbeit in eine reguläre Erwerbstätigkeit gelangen, auf lediglich 15 bis 20 Prozent geschätzt.³

Unter den atypisch Beschäftigten ist der Anteil von Niedriglohnbeschäftigten überproportional hoch. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) geht davon aus, dass fast ein Viertel der Gesamtarbeitnehmerschaft im Niedriglohnbereich beschäftigt ist und mit einem Entgelt von weniger als zwei Dritteln des mittleren Lohns auskommen muss. Damit ist die Lohnungleichheit in Deutschland größer als im weit überwiegenden Teil der EU-Länder. Das IAB konstatiert dabei einen „längerfristigen Trend zu mehr Lohnungleichheit in Deutschland“⁴.

Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosigkeit in Deutschland ist relativ gering. Die Zahl der Arbeitslosen ist jedoch im Vergleich zu den bis 2013 vorliegenden Daten in den vergangenen Jahren gestiegen. Die Arbeitslosenquote hat sich dabei um 0,1 Prozent geringfügig

auf 6,9 Prozent erhöht. Die Angaben erfordern jedoch eine differenzierte Betrachtung. Arbeitslosigkeit ist nicht statisch. Durchschnittliche Zahlen zur Arbeitslosigkeit bilden die tatsächliche Dynamik der Arbeitsmärkte nicht ab. So betragen die jährlichen Arbeitslosenmeldungen und die Abmeldungen aus der Arbeitslosigkeit etwa das Doppelte der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenzahlen. Diese Dynamik belegt einerseits, dass Arbeitslosigkeit in vielen Fällen nur vorübergehend ist. Gleichzeitig verweist sie aber auch darauf, dass weitaus mehr Menschen zumindest vorübergehend von Arbeitslosigkeit betroffen sind, als es die jahresdurchschnittlichen Statistiken vermuten lassen.

Die vorliegenden Daten geben wenig Anlass zu Zufriedenheit. Mehrere Indikatoren verweisen auf eine fortschreitende Verfestigung von Arbeitslosigkeit. So stieg nicht nur die Zahl der Arbeitslosen im Berichtsjahr an. Auch die durchschnittliche Verweildauer im Bezug von Arbeitslosengeld I sowie die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit nahmen zu. Nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit betrug die Chance, die Arbeitslosigkeit mit Aufnahme einer Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu beenden, im Jahr 2014 lediglich 6,9 Prozent.

Die Daten verweisen auf eine Verfestigung von Arbeitslosigkeit, sowohl im Rechtskreis des SGB II als auch im Rechtskreis des SGB III. Während der Anteil Langzeitarbeitsloser selbst im Bereich des SGB II bereits über 13 Prozent beträgt, sind es im Rechtskreis des SGB II fast die Hälfte der Arbeitslosen, die als langzeitarbeitslos gelten.⁵

Besorgniserregend entwickelt sich die Beschäftigungssituation von Menschen mit schweren Behinderungen. Das Sozialrecht definiert eine Behinderung in § 2 Abs. 1 SGB IX als eine voraussichtlich länger als sechs Monate andauernde Einschränkung von körperlicher Funktion, geistiger

Tabelle 5: Arbeitslosigkeit

	2009	2010	2011	2012	2013
Arbeitslosenquote in Prozent (aller zivilen Erwerbspersonen)	8,1	7,7	7,1	6,8	6,9
Arbeitslose in tausend	3,415	3.238	2.976	2.897	2.950
Veränderung zum Vorjahr	+ 156	- 176	- 263	- 79	+ 53
Dauer der Arbeitslosigkeit in Wochen	39,6	37,6	36,9	36,6	36,9
Verweildauer in ALG I in Wochen	18,9	19,7	19,1	17,9	18,4

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2014): Arbeitsmarkt 2013. Die revidierten Jahresergebnisse in Zeitreihen wurden zuletzt im Juli 2014 für den Zeitraum bis 2013 vorgelegt.

Fähigkeit oder seelischer Gesundheit, die die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt. Die Versorgungsämter treffen eine Einstufung des Grades der Behinderung. Als schwerbehinderter Mensch wird gemäß § 2 Abs. 2 SGB IX angesehen, wessen Grad der Behinderung mit 50 und mehr eingestuft wurde.

Trotz der gesundheitlichen Einschränkung sind Schwerbehinderte häufig leistungsfähige und besonders qualifizierte Arbeitskräfte. Dennoch geht die wirtschaftliche Entwicklung an dieser Personengruppe vorbei.⁶ Im Jahr 2014 bezifferte sich die Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten auf 181.000. Dies bedeutet gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg um 1,4 Prozent. Demgegenüber hatte sich die Zahl der Erwerbslosen insgesamt im selben Zeitraum um 1,8 Prozent verringert.

Auch die Dauer der Arbeitslosigkeit liegt bei Menschen mit schweren Behinderungen höher als bei den Erwerbslosen insgesamt. Durchschnittlich 51,9 Wochen dauert es, bis ein Mensch mit schweren Behinderungen eine neue Tätigkeit findet.

Arbeitslose Menschen ohne Behinderungen dagegen benötigen durchschnittlich 38,1 Wochen.

Langzeitarbeitslosigkeit

Das Ausmaß an Langzeitarbeitslosigkeit ist eines der besonders besorgniserregenden arbeitsmarktpolitischen Probleme.

Langzeitarbeitslos ist gemäß § 18 Abs. 1 SGB III, wer zwölf Monate oder länger durchgehend keine Erwerbsbeschäftigung hat. Das betrifft über ein Drittel aller Arbeitslosen. An diesem Wert ändert sich trotz weiterhin ausgesprochen guter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen nichts. Trotz der insgesamt positiven Arbeitsmarktentwicklung waren im Jahr 2012 etwa 1,03 Millionen Menschen langzeitarbeitslos. Im Jahresdurchschnitt 2013 ist die Zahl sogar noch weiter gestiegen, auf 1,05 Millionen Menschen. Etwa 500.000 Menschen waren dabei zwischen ein und zwei Jahren, etwa 550.000 Menschen länger als zwei Jahre arbeitslos. Dies entsprach in der Gruppe der länger als zwei Jahre Arbeitslosen einem Anstieg von knapp 6 Prozent.⁷

Die tatsächliche Dimension des Problems wird durch diese Zahlen jedoch nicht voll erfasst. Da etwa die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit oder Weiterbildung die Arbeitslosigkeit formal beendet, obwohl diese unter Umständen nur vorübergehend suspendiert ist, ist das Ausmaß der

Langzeitarbeitslosigkeit regelmäßig größer, als es die genannten Zahlen abbilden

Besonders dramatisch ist die hohe Zahl der sich bereits seit 2005 dauerhaft im Leistungsbezug befindenden Personen. 1,3 Millionen Personen in etwa 660.000 Bedarfsgemeinschaften waren von 2005 bis 2012 kontinuierlich im Leistungsbezug.⁸ Über ein Fünftel der Bezieher von Arbeitslosengeld II ist seit Einführung der Leistung vor 10 Jahren ununterbrochen auf Leistungen des SGB II angewiesen. Diese Entwicklung ist fatal, da das Arbeitslosengeld II als Leistung für vorübergehende Notlagen konzipiert war, nicht als dauerhafte Grundsicherung. Hinzu kommt, dass mit der Arbeitslosigkeit des oder der Erwerbsfähigen aufgrund der Konstruktion der Bedarfsgemeinschaft auch weitere Angehörige, insbesondere Kinder, mit in den Langzeitbezug geraten.

Im Jahr 2013 waren im Jahresdurchschnitt 573.000 Menschen, die älter als 55 Jahre waren, arbeitslos. Das entspricht einer Steigerung von fünf Prozent gegenüber dem Vorjahr. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen betrug annähernd die Hälfte und ist im Vergleich zum Vorjahr um 7 Prozent gestiegen. Die Zahl der von Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Männer betrug im Jahresdurchschnitt 2013 544.000, die der Frauen 506.000. Das entspricht einer Steigerung gegenüber dem Vorjahr von drei Prozent bei den Männern und einem Prozent bei den Frauen. Der Anteil ohne Berufsabschluss an den Langzeitarbeitslosen betrug im Jahr 2013 52 Prozent.

Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik

Die Bundesagentur für Arbeit macht u.a. den rückläufigen Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente für den Anstieg der Arbeitslosigkeit verantwortlich.⁹ Der Teilnehmerbestand in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen entwickelte sich weiter rückläufig. Er reduzierte sich von 858.169

im Jahresdurchschnitt 2013 auf 830.760 im Jahr 2014. Besonders betroffen war der Bereich der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen, deren Teilnehmerzahl von 2013 auf 2014 von 146.423 auf 124.448 zurückging. Die Zahl der Arbeitsgelegenheiten wurde in diesem Zeitraum von 111.428 auf 96.923 verringert. Die Teilnehmer im Bereich der Bürgerarbeit nahmen von 28.086 auf 18.307 ab. Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung reduzierten sich ebenfalls, von 195.817 auf 185.031.¹⁰

Besonders massiv ist der Rückgang der aktiven Arbeitsmarktpolitik seit 2010. Zwischen 2010 und 2014 ging das Ausgabevolumen um drei Milliarden Euro zurück, das entspricht 41 Prozent der Mittel. Für die Verwaltung des SGB II wird mittlerweile bereits mehr Geld aufgewandt als für die aktive Förderung der betroffenen Menschen. Etwa fünf Milliarden Euro entfielen auf Verwaltungsausgaben, lediglich 3,4 Milliarden Euro verblieben für die Förderung.

Die fortschreitende Mittelkürzung im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik steht im Kontrast zu der Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit. Dabei sind Hilfen zur Eingliederung gerade angesichts der häufig multiplen Vermittlungshemmnisse ein wesentlicher Faktor für die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration: 81,9 Prozent der Arbeitslosengeld-II-Bezieher in Westdeutschland und annähernd 69,4 Prozent in Ostdeutschland weisen mehr als ein Vermittlungshemmnis auf. 13,5 Prozenten in West- bzw. 1,9 Prozent in Ostdeutschland weisen sogar fünf Vermittlungshemmnisse auf.¹¹ Eine Studie im Auftrag des BMAS geht von bspw. 25 Prozent erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit Schuldenproblemen aus. Weitere 10 Prozent seien von Suchtproblemen betroffen, etwa 20 Prozent hätten einen Bedarf an psychosozialer Betreuung.¹²

Der Rückgang der Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird nicht nur an der Ausgabenstruk-

tur der Jobcenter, sondern auch am Haushalt der Bundesagentur für Arbeit deutlich. Hier betrug das Gesamtvolumen der Ausgaben im Jahr 2014 32,6 Milliarden Euro. Auf das Arbeitslosengeld entfielen davon 15,4 Milliarden Euro, 47,2 Prozent. Zweitgrößter Ausgabenposten sind die Verwaltungs- und Personalkosten der BA selbst, die in- zwischen mit 23 Prozent nahezu ein Viertel des Haushaltes ausmachen. Der sogenannte Eingliederungstitel hatte dagegen einen Anteil von lediglich 6,4 Prozent.

Diese Praxis, zu Gunsten der Personal- und Verwaltungskosten bei den ohnehin abnehmenden Eingliederungsleistungen zu sparen, setzte sich auch im Berichtsjahr fort. Von den im Bundeshaushalt für 2014 vorgesehenen Bundesmitteln für SGB II-Eingliederungsleistungen in den 303 Jobcentern wurden nach Angaben des Bremer Instituts für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ) weniger als 80 Prozent für Fördermaßnahmen verausgabt.

Da Eingliederungsleistungen und Verwaltungsausgaben gegenseitig deckungsfähig sind, ist von einer Quersubventionierung weg von Eingliederungsleistungen zu Gunsten höherer Verwaltungsausgaben auszugehen.

Bedeutung der Arbeitslosenversicherung

Der Bedeutungsverlust der aktiven Arbeitsmarktpolitik geht mit einem erheblichen Bedeutungsverlust der Arbeitslosenversicherung einher. Bundesweit bezogen im Jahr 2014 nur noch 32,2 Prozent der Arbeitslosen das beitragsfinanzierte und am vorherigen Einkommen orientierte Arbeitslosengeld I. Insgesamt waren das 933.000 Personen, denen 1,965 Millionen Arbeitslose im Rechtskreis des SGB II gegenüberstehen. Mehr als zwei Drittel der Arbeitslosen sind damit auf Leistungen der Sozialfürsorge angewiesen. 2005 lag der Anteil noch bei 57 Prozent.

Besonders auffällig ist, dass die Durchschnittszahlen die erheblichen regionalen Disparitäten nicht abbilden. So wurden zum Jahresende 2014 beispielsweise nur noch 15,6 Prozent der Arbeitslosen in Oberhausen, 17,6 Prozent der Arbeitslosen in Gelsenkirchen und 17,8 Prozent der Arbeitslosen in Essen dem Rechtskreis des SGB II zugerechnet.

Und selbst davon erhielt nicht jeder auch Arbeitslosengeld, denn zu dieser Gruppe zählen auch diejenigen Arbeitslosen, die aufgrund fehlender Bedürftigkeit nicht anspruchsberechtigt sind.

Arbeitslosigkeit führt damit in wachsendem Maß direkt in den Transferbezug. Dies ist offenkundig auch eine Folge der im Rahmen der sogenannten Hartz-Gesetzgebung erfolgten und ab dem 01.02.2006 wirksam gewordenen Reduzierung der Rahmenfristen von drei auf zwei Jahre und der Verkürzung der maximalen Bezugszeiten auf 12 Monate bzw. bis zu 24 Monaten bei Versicherten ab 50 Jahren.

2.2 Einkommensarmut

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

Arm ist, wer nicht über das zur Abdeckung des soziokulturellen Existenzminimums notwendige Einkommen verfügt. Es ist dabei der Anspruch des sozialen Rechtsstaates, die zur Sicherung der physischen Existenz notwendigen Grundbedarfe zu sichern und darüber hinaus Teilhabe am ge-

Tabelle 6: Armutsrisikoquote* in Prozent

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

Quelle: Statistisches Bundesamt 2014: Amtliche Sozialberichterstattung. Datenbasis: Mikrozensus. Ab 2011 basiert die Rechnung auf den fortgeschriebenen Ergebnissen des Zensus 2011, so dass es ab 2011 zu geringfügigen Korrekturen gegenüber den im vorangegangenen Jahresgutachten abgebildeten Werten kommen kann.

* Die Armutsrisikoquote bezeichnet den Anteil der Personen an der Bevölkerung, die weniger als 60 Prozent des Medians der Äquivalenzeinkommen zur Verfügung haben.

sellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Ein von diesem Anspruch ausgehendes Verständnis von Armut benötigt deshalb einen relativen Armutsbegriff, der das Bestehen von Armut daran misst, inwieweit Einkommensarmut gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten im Vergleich zu anderen einschränkt.

In der Armutsforschung hat sich deshalb ein relativer Armutsbegriff etabliert. Armutsgefährdet ist danach, wessen Einkommen die Armutsrisikogrenze von 60 Prozent des Durchschnittseinkommens unterschreitet. Bislang besteht unter Fachleuten ein breiter Konsens, dass bei einem Unterschreiten der auf europäischer Ebene definierten Armutsschwelle soziale Ausgrenzungsprozesse stattfinden. Armutsrisiko auf diese Weise zu bestimmen. Sowohl die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder als auch die Europäische Union greifen benutzen diesen Armutsbegriff.

Um diesen Begriff zu operationalisieren, wird das Durchschnittseinkommen anhand des sogenannten Medians erfasst. Der Median bezeichnet den Mittelpunkt einer Datenreihe, während das arithmetische Mittel den Durchschnittswert der Daten

bezeichnet. Während das arithmetische Mittel durch einzelne extreme Werte deutlich beeinflusst werden kann, bleibt der Median von statistischen Ausreißern vergleichsweise unbeeinflusst. Die tatsächliche Einkommensverteilung in der Bevölkerung lässt sich deshalb anhand des Medians aussagekräftiger erfassen.

Eine qualifizierte Aussage über die Einkommensverhältnisse muss darüber hinaus berücksichtigen, dass der individuelle Bedarf insbesondere von dem verfügbaren Anteil am Haushaltseinkommen abhängt.

In der empirischen Armutsforschung werden die verfügbaren Nettoäquivalenzeinkommen der einzelnen Haushalte deshalb mit Äquivalenzfaktoren gewichtet, die den Bedarf pro Kopf in Abhängigkeit von der Haushaltszusammensetzung abbilden sollen. Für die erste Person des Haushalts wird dabei ein Faktor von 1,0 angenommen. Jede weitere erwachsene Person im Haushalt erhält den Faktor 0,5, Kinder unter 14 Jahren jeweils einen Faktor von 0,3. Das bedarfsgewichtete Einkommen einer Person, die in einem Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern lebt, ergibt sich

deshalb aus dem Nettogesamteinkommen geteilt durch den Faktor 2,3.

Als Datengrundlage wird in Deutschland besonders häufig auf den sogenannten Mikrozensus, die Daten einer jährlichen, repräsentativen Befragung von annähernd 400.000 Haushalten (von denen jährlich ein Viertel ausgetauscht wird) durch das Statistische Bundesamt, zurückgegriffen.

Das Armutsrisiko ist in Deutschland in den vergangenen Jahren stetig gewachsen und hat 2013 einen vorläufigen Höhepunkt erreicht. Diese zunehmende Spreizung der Einkommensentwicklung in einer Zeit erfreulicher wirtschaftlicher Prosperität wirft Fragen auf, die die Verteilungswirkungen der Steuer- und Sozialpolitik betreffen. Sie werden im dritten Teil und vierten Teil dieses Gutachtens separat untersucht.

2.3 Mindestsicherungsleistungen

Die höchstrichterliche Rechtsprechung leitet aus Artikel 1 des Grundgesetzes ein subjektives Recht auf Leistungen ab, die sowohl die physische Existenz als auch die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft sichern.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 zudem klargestellt, dass dieses subjektive Recht dem Grunde nach unverfügbar ist und eingelöst werden muss. Es hat darüber hinaus verdeutlicht, dass der Umfang sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst. Der Mensch, so betont das Bundesverfassungsgericht, „existiert als Person notwendig in sozialen Bezügen“¹³.

Bei der Aktualisierung und Konkretisierung insbesondere des soziokulturellen Existenzminimums verfügt der Gesetzgeber zwar über einen Gestaltungsspielraum. Dies aber nur innerhalb von Mindeststandards, deren Grenzen nicht unterschritten werden dürfen. Dieser Spielraum ist dabei enger, soweit es um die Bedarfe zur Deckung des physischen Existenzminimums geht, und weiter, soweit es um die notwendigen Bedarfe zur Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben geht.

Die unterschiedlichen Ermessensspielräume ändern jedoch nichts an der Unverfügbarkeit des einheitlichen Anspruchs auf Leistungen, die das gesamte Existenzminimum umfassen und durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie gewährleistet werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 formuliert, dass der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht und nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren zu bemessen hat. In einem weiteren Urteil vom 23. Juli 2014 hat sich das Bundesverfassungsgericht erneut mit der Angemessenheit der Regelsätze auseinandergesetzt und dabei festgestellt, dass der Gesetzgeber „an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist“¹⁴, kommt.

Sozialhilfe, das ist auch mit Blick auf die Rechtsprechung festzustellen, schützt nicht vor Armut. Als letztes Netz der sozialen Leistungen bestehen verschiedene steuerfinanzierte und bedarfsorientierte Grundsicherungsarten, die nach lebenslangenspezifischen Bedarfen differenziert sind. Dass sich die Zahl der auf diese Leistungen angewiesenen Menschen um etwa 135.000 Menschen erhöht hat, ist besorgniserregend.

Tabelle 7: Bezieher von Grundsicherungsleistungen 2009 bis 2013

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

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2014: Amtliche Sozialberichterstattung

Arbeitslosengeld II und Sozialgeld

Der quantitativ größte Anteil der Grundsicherungsleistungen entfällt auch im neuen Berichtsjahr auf das Arbeitslosengeld II (ALG II) und das Sozialgeld. Arbeitslosengeld II wird seit 2005 an Menschen zwischen 15 und 65 Jahren gezahlt, die mindestens drei Stunden täglich einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Familienangehörige, die das nicht leisten können, insbesondere Kinder unter 15 Jahren und schulpflichtige Kinder, erhalten Sozialgeld zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes.

2013 hat sich die Zahl der Bezieher von Leistungen des SGB II gegenüber dem Vorjahr erhöht. Allerdings hat sich das interne Verhältnis verschoben: Die Zahl der (nicht erwerbsfähigen) Empfänger von Sozialgeld nahm zu, während der Anteil an (erwerbsfähigen) Arbeitslosengeld II-Empfängern abgenommen hat.

Unter den erwerbsfähigen Leistungsbeziehern war auch im Jahr 2013 nur der kleinere Teil ohne Beschäftigung. Etwa 57 Prozent der erwerbsfähigen

Leistungsbezieher waren nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit im Jahresdurchschnitt nicht arbeitslos, sondern entweder zumindest geringfügig beschäftigt, in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, in Schule oder Ausbildung oder in der Pflege oder Erziehung Angehöriger engagiert.¹⁵ Erwerbstätig waren darunter im Jahresdurchschnitt 2013 1.309.761 Arbeitslosengeld II-Bezieher, davon 1.193.574 als abhängig Beschäftigte und 126.985 als Selbstständige.¹⁶

Nicht berücksichtigt ist dabei jedoch eine weitere Gruppe: Zahlreiche Bezieher von Arbeitslosengeld II-Leistungen waren zwar erwerbstätig, aber nach der auch der offiziellen Statistik zugrundeliegenden Definition dennoch arbeitslos. Denn die Kriterien sind erfüllt, sobald man eine Beschäftigung sucht, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht, arbeitslos gemeldet und weniger als 15 Wochenstunden beschäftigt ist.

Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit unter den Beziehern von Arbeitslosengeld II hat sich seit 2011 stetig erhöht. Sie liegt inzwischen bei 53 Wochen.

Wie bereits dargestellt, wird ein Leistungsbezug von über einem Jahr als Langzeitbezug gewertet. Ebenso wie im Vorjahr ist der durchschnittliche Bezieher auch im neuen Berichtsjahr langzeitarbeitslos.

Kinder sind zu noch erheblich größeren Anteilen von Grundsicherung abhängig. Die Quote der Kinder unter 15 Jahren, die auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind, ist im vergangenen Jahr angestiegen. Sie lag im Jahr 2013 bei 15,4 Prozent. Ihr Anteil lag damit weiterhin höher als bei Einführung des Arbeitslosengeldes II im Jahr 2005. Kinder profitieren damit nicht von positiven Entwicklungen bei anderen Beziehergruppen.

Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

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

Seit 2005 ist ein erheblicher und dauerhafter Anstieg der Zahl der Grundsicherungsbezieher zu

verzeichnen, der nur im Jahr 2009 kurz unterbrochen ist. Die Zunahme ist beträchtlich und liegt jährlich in der Regel zwischen 30.000 und 60.000 Menschen. Zwischen 2012 und 2013 ist die Zahl der Betroffenen sogar um über 62.000 Menschen gestiegen.

Eine derartige Steigerung der Bezugszahlen hat es seit Einführung der Leistung im Jahr 2005 nicht gegeben. Die Zahl von 962.187 auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angewiesenen Menschen markiert einen neuen Höchststand.

Der Anstieg betrifft dabei sowohl den Anteil der Erwerbsgeminderten als auch den Teil der Betroffenen im Rentenalter, wobei er bei den Beziehern der Altersgrundsicherung höher ausfällt. Die Entwicklung geht einher mit einem Absinken des Rentenniveaus und weiteren Leistungskürzungen in der Rentenversicherung. So sind insbesondere die Erwerbsminderungsrenten häufig nicht nur mit hohen Abschlägen verbunden, sondern gleichzeitig auch vom insgesamt sinkenden Rentenniveau beeinflusst, das wegen des individuell nicht bestimmbaren Zeitpunktes der Erwerbsunfähigkeit nicht durch private Vorsorge kompensiert werden kann. Bei den Neurentnern macht sich zudem der wachsende Anteil von Menschen mit Lücken in der Erwerbsbiographie bemerkbar.

Tabelle 8: Dauer der Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II

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

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2014): Arbeitsmarkt 2013. Aufgrund einer rückwirkenden Revision der Arbeitslosenstatistik kann es zu Abweichungen gegenüber den Darstellungen des Vorjahres kommen.

Tabelle 9: Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2005 bis 2013
 (zum Jahresende)

	Grundsicherung im Alter	Grundsicherung bei Erwerbsminderung	insgesamt
2005	342.855	287.440	630.295
2006	370.543	311.448	681.991
2007	392.368	340.234	732.602
2008	409.958	357.724	767.682
2009	399.837	364.027	763.864
2010	412.081	384.555	796.646
2011	436.210	407.820	844.030
2012	464.836	435.010	899.846
2013	497.433	464.754	962.187

Quelle: Statistisches Bundesamt 2014

Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Hilfebedürftige Asylbewerber, Geduldete und zur Ausreise verpflichtete Ausländer und ihre Familienangehörigen werden auf die Leistungen des 1993 in Kraft getretenen Asylbewerberleistungsgesetzes verwiesen. Sie liegen deutlich niedriger als die anderer Grundsicherungsinstrumente und werden in der Regel als Sachleistung erbracht. Nachdem das Bundesverfassungsgericht die erheblich niedriger als bei Grundsicherungsbeziehern angesetzten Bedarfe 2012 als verfassungswidrig erklärte, ist seit März 2015 nach einer Übergangsphase ein Bedarf in Höhe von monatlich 359 Euro für einen sogenannten Haushaltsvorstand festgelegt. Der davon in bar auszahlende Betrag beziffert sich derzeit auf mindestens 143 Euro..

Seit 2009 ist die Zahl der Leistungsbezieher nach dem Asylbewerberleistungsgesetz nach jahrelan-

gem Rückgang wieder gestiegen und hat sich in fünf Jahren nahezu verdoppelt. Hauptursache dafür sind gestiegene Bewerberzahlen, etwa in Folge des syrischen Bürgerkrieges. Insgesamt bleibt die Zahl der Asylbewerber aber immer noch deutlich hinter etwa der Zahl von 490.000 Berechtigten bei Inkrafttreten des Gesetzes zurück.

Tabelle 10: Bezieher von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2009 bis 2013

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

Quelle: Statistisches Bundesamt 2014

Die Dunkelziffer der Armut

Während häufig ein Missbrauch von Grundsicherungsleistungen befürchtet wird, wird nur selten auf das sehr viel höhere Ausmaß an Verzicht trotz bestehender Bedarfe und Ansprüche hingewiesen. Es liegt in der Natur der Sache, dass dazu keine genauen Zahlen vorliegen. In der sozialwissenschaftlichen Forschung wird jedoch von einer Nichtinanspruchnahmequote von etwa 40 Prozent ausgegangen.¹⁷ Vier von zehn Berechtigten nehmen danach ihnen zustehende Leistungen nicht in Anspruch.

2.4 Überschuldung

Neben dem Einkommen definiert das individuelle Vermögen Teilhabechancen. Eine erhebliche Anzahl von Menschen verfügt jedoch nicht über Vermögen, sondern ist von Überschuldung betroffen. Überschuldung ist definiert als ein Zustand derart ausgeprägter Verschuldung, dass die betroffenen Menschen aus eigener Kraft in der Regel keine Möglichkeit mehr haben, ihre Situation zu überwinden. Die Schuldnerquote ist ein Maßstab für den Anteil überschuldeter Personen an der Gesamtbevölkerung im Alter von über 18 Jahren.

Die Zahl der überschuldeten Personen ist in den vergangenen Jahren insgesamt gestiegen, um 480.000 Personen im Zeitraum von 2009 bis 2014. Das Gesamtschuldenvolumen beträgt 2014 etwa 218 Milliarden Euro. Die mittlere Schuldenhöhe beträgt dabei 32.600 Euro, mit nur geringen Schwankungen im Jahresvergleich. Insgesamt sind 9,9 Prozent der Erwachsenen - annähernd jeder zehnte - überschuldet.

Zwei Trends sind dabei neben dem Anstieg der Zahl der Verschuldeten besonders besorgniserregend. Zum einen ist das der Anstieg der Verschuldeten im Alter von über 70 Jahren. Ihr Anteil hat sich gegenüber dem Vorjahr um 20,7 Prozent - etwa 23.000 Betroffene - erhöht. Ebenso wie die steigende Zahl der Bezieher von Grundsicherung im Alter sind diese Zahlen ein Beleg für das wachsende Risiko von Armut im Alter.

Ebenfalls besorgniserregend ist die generationenübergreifende Verschuldung. In vielen Fällen geraten auch nachfolgende Generationen in eine Verschuldungslage oder finden gar nicht erst aus dieser Situation heraus. Ihre sozialen Aufstiegsmöglichkeiten werden dadurch erheblich gemindert. Das Ausmaß der generationenübergreifenden Verschuldung wird auf rund eine Million Menschen geschätzt.¹⁸

Tabelle 11: Private Schulden

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Schuldner (Anzahl)	6.190.000	6.490.000	6.410.000	6.590.000	6.580.000	6.670.000
Schuldner (Anteil in Prozent)	9,09	9,50	9,38	9,65	9,81	9,90
Schuldner (Anzahl Haushalte)	3.040.000	3.200.000	3.220.000	3.330.000	3.330.000	3.360.000
mittlere Schuldenhöhe (Euro)	34.700	34.300	34.800	33.700	33.500	32.6000

Quelle: Boniversum Consumer Information / Microm Consumer Marketing / Creditreform Wirtschaftsforschung 2014; SchuldnerAtlas Deutschland. Der Wert der mittleren Schuldenhöhe 2013 ist ein revidierter Wert; der entsprechende Wert für 2014 beruht auf einer Hochrechnung. Erhebungszeitpunkt ist der Oktober des Jahres.

2.5 Vermögensentwicklung

Das verfügbare Vermögen hat eine zentrale Bedeutung für die Verteilung von Teilhabechancen. Wer Vermögen besitzt, vermag Einkommensdefizite auszugleichen und sich Teilhabechancen zu sichern. So ermöglicht die - in Deutschland vergleichsweise gering ausgebildete - Verfügung über selbst bewohnte Immobilien Unabhängigkeit. Umgekehrt führt eine ungleiche Vermögensverteilung zu einer Umverteilung von Verwirklichungschancen zu Gunsten besonders vermögensstarker Personen, die ihre Stellung aufgrund ihrer zusätzlichen Vermögenserträge weiter festigen können.

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

Eine aktuelle Übersicht über die Vermögensverteilung zwischen einzelnen Haushalten bietet die regelmäßige Studie „Private Haushalte und ihre Finanzen“ (PHF) der Deutschen Bundesbank. Sie ist Teil einer zukünftig regelmäßigen Befragung, die in allen Ländern der Euro-Zone durch die jeweiligen Zentralbanken durchgeführt wird. Die Ergebnisse der Studie sind repräsentativ. Ihr liegen Interviews mit 3.565 Haushalten in Deutschland zugrunde. Die Daten sind mit Stand Februar 2013 vergleichsweise aktuell. Da sie sich auf die Vermögenssituation der einzelnen Haushalte beziehen, lassen sie keinen Rückschluss auf individuelle Vermögenspositionen zu. Die Studie soll zwar künftig regelmäßig aktualisiert werden, wurde in dieser Form aber erstmalig durchgeführt. Sie ermöglicht daher keine Abbildung der Vermögensentwicklung im Zeitverlauf.

Nach den Ergebnissen der PFH liegt das durchschnittliche Bruttovermögen privater Haushalte

bei 222.200 Euro. Zieht man davon bestehende Verbindlichkeiten ab, bleibt ein durchschnittliches Nettovermögen privater Haushalte von 195.200 Euro.

Ähnlich wie bei der Einkommensverteilung ermöglicht der Median qualifizierte Aussagen über die gesellschaftliche Vermögensverteilung, da er die mittlere Vermögensposition angibt. Extreme Vermögenspositionen einzelner Haushalte, die erheblichen Einfluss auf Durchschnittswerte haben können, beeinflussen den Median nur geringfügig. Der Median der Vermögen privater Haushalte liegt bei 67.900 Euro brutto bzw. 51.400 Euro netto. Die erhebliche Abweichung des Medianwertes vom Durchschnittswert ist Ausdruck einer erheblichen Ungleichverteilung zwischen den Vermögen der einzelnen Haushalte: 73 Prozent der deutschen Haushalte haben ein unterdurchschnittliches Nettovermögen.

Mit den Vergleichsstudien der anderen Zentralbanken der Euro-Zone konnte auch ein Vergleich der einzelnen Vermögenspositionen in den Staaten erfolgen. Danach liegen sowohl die durchschnittlichen Vermögen als auch der Median der Vermögen der Haushalte in Deutschland unter den Werten anderer großer Staaten der Euro-Zone. Die ungleiche Verteilung der Vermögen privater Haushalte wird auch deutlich, wenn man die Haushalte nach ihrer Vermögensposition in Quintile und Dezile aufteilt.

Während das vermögendste Zehntel der Bevölkerung über ein durchschnittliches Vermögen von über 1,15 Millionen Euro verfügt, haben die ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung im Durchschnitt 4.600 Euro Schulden. Insbesondere bei der Verteilung der Vermögen im obersten Dezil der besonders vermögenden Haushalte fällt die Abweichung von Durchschnitt und Median auf. Das verweist auf eine sehr breite Spreizung der Vermögenssituation im vermögendsten Zehnte der Bevölkerung. Umso erstaunlicher ist, dass die Ab-

weichungen zwischen Durchschnitt und Median in den mittleren Vermögenspositionen nur noch gering ist.

Anders als die Befragung der Deutschen Bundesbank lässt die ebenfalls repräsentative Wiederholungsbefragung der Bevölkerung im Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) nicht nur die Unterscheidung individueller Vermögenspositionen innerhalb der einzelnen Haushalte zu, sondern auch Betrachtungen im Zeitverlauf, da die zugrundeliegenden Befragungen seit 1984 bzw. 1990 regelmäßig durchgeführt werden. Daten zur Vermögenssituation wurden dabei zuletzt 2002, 2007 und 2012 erhoben.

Nach den Daten des SOEP verfügen die privaten Haushalte in Deutschland über ein Gesamtvermögen von 7,4 Billionen Euro brutto (ohne Fahrzeuge und Hausrat), das mit einem Anteil von 5,1 Billionen Euro überwiegend in Grund- und Immobilienbesitz gebunden ist.¹⁹ Nach Abzug bestehender Verbindlichkeiten in Höhe von 1,1 Billionen Euro bleibt ein Nettogesamtvermögen von 6,3 Billionen Euro. Das Durchschnittsvermögen eines Erwach-

senen beträgt danach 83.308 Euro. Der Medianwert beträgt dagegen lediglich knapp 17.000 Euro. Die erhebliche Abweichung verweist auf eine extreme Ungleichverteilung auch der individuellen Vermögenspositionen. Mehr als ein Viertel der Erwachsenen in Deutschland verfügt über kein Vermögen, sieben Prozent der Erwachsenen sind sogar überschuldet. Die Betrachtung im Zeitverlauf zeigt dabei, dass die Überschuldung im Zeitraum von 2002 zu 2007 von fünf auf sieben Prozent erheblich gestiegen ist und seitdem trotz positiver Wirtschaftsentwicklung auf hohem Niveau verharrt.

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

Tabelle 12: Vermögensverteilung nach Haushaltsvermögen und Vermögensposition

	Bruttovermögen		Nettovermögen	
	Durchschnitt in Euro	Median in Euro	Durchschnitt in Euro	Median in Euro
00 - 20 %	10.300	1.110	- 4.640	70
20 - 40 %	18.810	14.250	13.070	11.660
40 - 60 %	83.300	61.770	55.580	51.530
60 - 80 %	200.270	189.560	167.710	163.690
80 - 90 %	373.590	357.390	334.180	329.520
90 - 100 %	1.226.480	702.900	1.157.250	662.090

Quelle: Deutsche Bundesbank 2013: PFH

Auch zwischen Männern und Frauen besteht eine erhebliche Ungleichheit in der Vermögensverteilung. Während Männer auf ein durchschnittliches Nettovermögen von 97.000 Euro kommen, sind es bei Frauen lediglich 70.000 Euro.

Als einzelner Maßstab zur Messung der Vermögensungleichheit dient darüber hinaus der sogenannte Gini-Koeffizient, der die Komplexität der Vermögensverteilung auf eine einzelne Zahl reduziert und sich als Vergleichsmaßstab in der internationalen Diskussion etabliert hat. Der Gini-Koeffizient bezeichnet einen Wert zwischen 0 und 1, wobei 0 Ausdruck einer Gleichverteilung der Vermögenspositionen und 1 Ausdruck der extremsten Form ungleicher Vermögensverteilung ist. Deutschland weist im Jahr 2012 einen Gini-Koeffizienten von 0,78 aus. Damit ist Deutschland im europäischen Vergleich das Land mit der höchsten Ungleichheit innerhalb der gesamten Eurozone. Dabei unterscheiden sich die Werte innerhalb Deutschlands zwischen alten und neuen Bundesländern nochmal erheblich. Beträgt der Gini-Koeffizient innerhalb der alten Bundesländer einen Wert 0,768, beträgt er in den neuen Bundesländern sogar einen Wert von 0,792. Zum Vergleich: der Gini-Koeffizient beträgt für Frankreich 0,68 und für die Slowakei etwa nur 0,45.

Ergänzend ist zu betonen, dass die Werte des SOEP nicht einmal das vollständige Ausmaß der Vermögensungleichheit abbilden, da die Stichprobe keine Interviewdaten extrem vermögender Personen enthält. Andere Schätzungen gehen deshalb von einem wesentlich größeren Vermögen aus. So hat die Gewerkschaft Ver.di 2014 auf der Grundlage von Daten des Statistischen Bundesamtes und der Bundesbank errechnet, dass das Privatvermögen in Deutschland über zehn Billionen Euro beträgt. Diese Zahlen liegen damit um 3,7 Milliarden über den Schätzungen des DIW auf der Datenbasis des SOEP. Da die Abweichung vor allem aus der geringeren Berücksichtigung extrem hoher Vermögen resultiert, ist das Ausmaß der Vermögensungleich-

heit in Deutschland heute sogar noch größer, als es der Gini-Koeffizient ausweist. Dabei lag Deutschland schon mit diesem Wert an der Spitze der Länder der Euro-Zone mit der größten gesellschaftlichen Ungleichheit.

3. Gesetzgeberische Maßnahmen im Berichtszeitraum

Im Jahr 2014 fanden zahlreiche Legislativakte ihren Weg durch das Gesetzgebungsverfahren, die mittelbar oder unmittelbar die soziale Kohäsion beeinflussen. Während das Jahr 2013 politisch durch den Wahlkampf und den Regierungswechsel gekennzeichnet war und ein entsprechender „Stillstand der Rechtspflege“ zu verzeichnen war, begann die neue Bundesregierung nach der Regierungsbildung am 17. Dezember 2013 sehr schnell mit der Umsetzung erster in der Koalitionsvereinbarung vom 27. November 2013 vereinbarter Projekte. Die Ausweitung von Leistungsansprüchen in der Rentenversicherung, die Verabschiedung von gesetzlichen Mindestlohnregelungen, einzelner familienpolitischer Maßnahmen wie dem „Elterngeld Plus“ und weiterer Regelungen in der Kranken- und Pflegeversicherung markieren Eckpunkte der Sozialgesetzgebung im Berichtsjahr. Sie beeinflusst die soziale Kohäsion und wirkt sich wesentlich auf die gesellschaftliche Entwicklung aus.

Neben einer Bestandsaufnahme des Ist-Zustandes anhand von ausgewählten Indikatoren,

wie sie im vorangegangenen Teil erfolgte, bedarf es deshalb auch einer Betrachtung der gesetzgeberischen Tätigkeit im Berichtsjahr, um die Entwicklung sozialer Kohäsion bewerten zu können. Dies wird im Folgenden unternommen. Gefragt wird: Welche Aktivitäten hat der Gesetzgeber unternommen oder unterlassen? Wie wirkt sich sein Handeln auf die Entwicklung des sozialen Zusammenhalts aus? Darüber hinaus wird jeweils darauf eingegangen, welche Alternativen aus einer kohäsionsorientierten, auf Teilhabe und Solidarität zielenden Perspektive gegebenenfalls angezeigt gewesen wäre.

Eine solche Bewertung bedarf regelmäßig weiterer Hintergrundinformationen zur Einschätzung einer Maßnahme. Diese werden im Folgenden separat neben einer Darstellung des Inhalts der einzelnen Gesetzesvorschläge dargestellt. Daneben enthalten die folgenden Passagen ausdrücklich auch Wertungen, die auf der Grundlage der Erfahrungen und Positionen des Paritätischen formuliert und jeweils ausdrücklich als subjektive Bewertung gekennzeichnet sind.

3.1 Neuregelungen in der Arbeitsmarktpolitik

Wesentliche arbeitsmarktpolitische (Neu-) Regelungen 2014:

- **Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz – MiLoG)**
Mit dem Mindestlohngesetz vom 11. August 2014 wird ab dem 1. Januar 2015 ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn eingeführt. Die Höhe beträgt einheitlich 8,50 Euro brutto je Zeiteinheit.
- **Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung für die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes**
Bereits 2013 war die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes befristet auf bis zu 12 Monate verlängert worden. Die Befristung dieser Regelung wurde durch Verordnung bis Ende 2015 verlängert.

Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz - MiLoG)

Inhalt

Das Mindestlohngesetz vom 11. August 2014 bestimmt, dass ab dem 1. Januar 2015 in Deutschland ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro brutto je Zeitstunde gilt.

Von dieser Regelung gibt es grundsätzliche und befristete Ausnahmen. Eine bis zum 31.12.2016 befristete Ausnahme betrifft tarifvertraglich vereinbarte Branchenmindestlöhne, die unter dem Mindestlohn liegen.

Eine auf die Dauer der Beschäftigung befristete Ausnahme betrifft Langzeitarbeitslose, die unmittelbar vor Aufnahme einer Beschäftigung länger als ein Jahr arbeitslos waren. Sie können bis zu einem halben Jahr Löhne unterhalb des Mindestlohnniveaus erhalten. Grundsätzlich ausgenommen sind dagegen Auszubildende und Praktikanten (soweit sie ein Praktikum im Rahmen ihrer schulischen Ausbildung oder eines Studiums machen, bis zu drei Monaten ein Orientierungspraktikum absolvieren oder von der Bundesagentur für Arbeit bei der Erlangung einer Einstiegsqualifikation gefördert werden). Grundsätzlich ausgenommen sind darüber hinaus ehrenamtlich engagierte Menschen, aber auch Strafgefangene. Nicht vom Mindestlohn profitieren Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen, da diese als „voll erwerbsgemindert“ gelten und darum nicht unter den Arbeitnehmerbegriff fallen.

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

Alle Mitglieder der Mindestlohnkommission werden auf Vorschlag der Tarifparteien von der Bundesregierung berufen.

Über die Langzeitarbeitslose betreffende Ausnahmeregelung soll zum 1. Januar 2017 entschieden werden. Eine Evaluation des Mindestlohngesetzes soll 2020 erfolgen.

Hintergrund

Die Einführung des Mindestlohns ist eine Reaktion des Gesetzgebers auf die sinkende Tarifbindung, den wachsenden Niedriglohnsektor und die hohe Zahl von sogenannten „Aufstockern“, die ergänzend zu ihrem Erwerbseinkommen auf zusätzliche Leistungen zum Lebensunterhalt angewiesen sind. Im September 2013 bezifferte die Bundesagentur für Arbeit ihre Zahl auf 1,317 Millionen Frauen und Männer. Der Mindestlohn war eines der wesentlichen sozialpolitischen Themen im zurückliegenden Bundestagswahlkampf. SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke hatten die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne gefordert. Der Mindestlohn greift in die Tarifautonomie von Gewerkschaften und Arbeitgebern ein und begrenzt diese. Mögliche Empfänger des Mindestlohnes sind nach Schätzungen des BMAS etwa 3,7 Millionen Beschäftigte.

Bewertung

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes ist als erster Schritt hin zu einer auskömmlichen Mindestentlohnung von Arbeit zu begrüßen. Allerdings sind die Ausnahmen der Mindestlohnregelung zu weitreichend und die Höhe des Mindestlohns zu gering, um ein von zusätzlichen Grundsicherungsleistungen unabhängiges Leben zu garantieren oder auch nur die vom Gesetzgeber postulierten Ziele zu erreichen.

Auch die Ausnahmen für Saisonbeschäftigte sind verfehlt. Sie bilden ein Einfallstor für das Umgehen der Mindestlohnregelungen. Bei Saisonbeschäftigten besteht weiter die Möglichkeit, Leistun-

gen für Kost und Logis festzulegen und den Lohn durch Verrechnung entsprechend zu reduzieren. Die Grenze dieser Verrechnungsmöglichkeit wird durch die individuelle Pfändungsfreigrenze markiert. Beschäftigte in der Gastronomie und in Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft sind davon besonders betroffen.

Die Ausnahmen für Langzeitarbeitslose sind falsch. Ein wesentliches Einstiegshindernis in den Arbeitsmarkt sind fehlende Unterstützungs- und Qualifizierungsangebote für die Betroffenen. Die Möglichkeit, ihnen ein halbes Jahr lang niedrigere Löhne zahlen zu können, widerspricht dem Ziel einer dauerhaften Erwerbsintegration und führt zu Missbrauchsmöglichkeiten. Innerhalb des halben Jahres sind die Beschäftigten jederzeit kündbar, sie sind weitgehend schutzlos und können auch zum Ende der Halbjahresfrist jederzeit entlassen werden. Diese Gelegenheit, Menschen aus der großen Gruppe der Langzeitarbeitslosen vorübergehend zum Discount-Tarif beschäftigen zu können, bricht mit dem grundlegenden Ziel des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns und führt zu einem Zwei-Klassen-Arbeitsmarkt.

Die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns ist auch nicht ausreichend. Geht man beispielhaft von einer Vollzeitbeschäftigten bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro brutto und einer wöchentlichen Arbeitszeit von 38,5 Euro Stunden aus, liegt das monatliche Bruttoeinkommen bei gut 1.300 Euro. Der Nettobetrag ist niedriger und liegt in der Regel knapp über der durchschnittlichen SGB II-Anspruchsgrenze für einen alleinstehenden Vollzeitbeschäftigten, dessen Bedarf sich im November 2014 nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit auf mindestens 703 Euro zuzüglich eines Einkommensfreibetrags von 300 Euro beläuft. Auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung geht lediglich von einem Effekt des Mindestlohns von 10 bis 12 Euro auf das Haushaltsäquivalenzeinkommen der vom Mindestlohn betroffenen Haushalte aus - im Monat.

Doch der Mindestlohn ist nicht nur für die Deckung des soziokulturellen Existenzminimums Erwerbstätiger zu niedrig bemessen. Er ist deutlich zu gering, um Rentenansprüche zu erwerben, die im Alter vor Armut schützen. Der dafür notwendige Bruttostundenlohn beträgt - je nach angenommenem Bedarf und Entwicklung des Rentenniveaus in Zukunft - etwa elf bis zwölf Euro und wird sich mit sinkendem Rentenniveau stetig erhöhen. Der derzeitige Mindestlohn sichert deshalb selbst bei einer ununterbrochenen Erwerbstätigkeit und dadurch 45 Beitragsjahren in der Rentenversicherung keine Rentenansprüche, die vor Altersarmut schützen.

Die Mikrosimulationsrechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit¹ beziffern die Zahl der Aufstocker, die durch Einführung des Mindestlohns ein bedarfsdeckendes Einkommen erreichen und von ergänzenden Grundsicherungsleistungen unabhängig werden, auf lediglich 57.000 bis 64.000 Personen. Zurückzuführen sind diese Zahlen u.a. auch auf den Anteil der Teilzeitbeschäftigten und Minijobber unter den Aufstockern. Das Institut geht damit davon aus, dass weniger als fünf Prozent der Aufstocker durch den Mindestlohn in die Lage versetzt werden, ein existenzsicherndes Einkommen zu erarbeiten. Eine positive Entwicklung erwartet das Institut jedoch in eingeschränktem Umfang bei der Entwicklung der Kinderzuschlags- und Wohngeldberechtigten. Sowohl beim Wohngeld als auch beim Kinderzuschlag übersteige die Zahl der mit Einführung des Mindestlohns zusätzlich Berechtigten die Zahl derjenigen, die einen Anspruch verlieren, um zwischen 14.000 und 37.000 Haushalte beim Wohngeld bzw. zwischen 36.000 und 55.000 Haushalte beim Kinderzuschlag.

Insgesamt ist der Einfluss des Mindestlohns selbst nach Einschätzung des Forschungsinstituts der Bundesagentur für Arbeit „auf gängige Armuts- und Ungleichheitsmaße (...) vernachlässigbar

gering⁴². Dagegen ist es die öffentliche Hand, die uneingeschränkt und deutlich von der Einführung des Mindestlohns profitiert. Die Einsparungen für die öffentlichen Haushalte werden nach den Simulationsrechnungen auf zwischen 2,2 und 3 Milliarden Euro im Jahr geschätzt.

Die Einführung des Mindestlohns ist trotz der bestehenden Ausnahmen ein positiver, weitreichender Schritt hin zu einer besseren Anerkennung von Arbeit. Er enthält jedoch von Anfang an zu viele Ausnahmen und ist deutlich zu gering bemessen, um die damit verbundenen Erwartungen oder auch nur grundlegende sozialpolitische Anforderungen erfüllen zu können. Seine Wirkungen auf die soziale Kohäsion werden sich erst in der weiteren Zukunft abschätzen lassen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt muss die Bewertung ambivalent bleiben. Die Einführung eines Mindestlohnes ist ein wichtiges Signal und bewirkt praktisch die Verbesserung der Lebenslage zahlreicher bisher unzureichend bezahlter Beschäftigter. Seine sozialpolitische Bedeutung wird jedoch überschätzt. Seine Einführung bremst die Entwicklung hin zu immer niedrigeren Löhnen nur sehr eingeschränkt. Für die Bekämpfung von Armut spielt der eingeführte Mindestlohn nahezu keine Rolle. Bestehende Asymmetrien in der Einkommensverteilung werden nahezu nicht berührt.

Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung für die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes

Inhalt

Mit der neuen Verordnung wurde die befristete Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes von sechs auf bis zu 12 Monate ihrerseits befristet verlängert, bis Ende 2015.

Hintergrund

Kurzarbeit liegt vor, wenn aufgrund eines vorübergehenden Ausfalls von Arbeit keine oder

geringere Arbeit anfällt und die Arbeitszeiten ausnahmsweise in der Folge gekürzt werden. Kurzarbeit kann, muss aber nicht mit dem Anspruch auf Kurzarbeitergeld verbunden sein. Als Instrument der Arbeitsmarktpolitik dient das sogenannte Kurzarbeitergeld dazu, von Kurzarbeit betroffenen Beschäftigten den Verlust durch die Differenz zwischen eigentlichem und reduziertem Lohn vorübergehend ausgleichen zu helfen. Der allgemeine Leistungssatz beträgt 60 Prozent der Nettoentgeltdifferenz. Kurzarbeit und Anspruch auf Kurzarbeitergeld sind gesetzlich auf 6 Monate begrenzt (§ 104 Abs. 1 SGB III). In Ausnahmefällen kann jedoch durch Rechtsverordnung eine Verlängerungsmöglichkeit auf bis zu 24 Monate erfolgen. Eine solche Verlängerung ist 2014 erfolgt; die Bezugsdauer beträgt nun für im Jahr 2015 entstandene Ansprüche bis zu einem Jahr. Im Berichtsjahr 2014 waren monatlich zwischen 30- und 60 Tausend Arbeitnehmer von Kurzarbeit betroffen. In gesamtwirtschaftlichen Krisenzeiten, etwa im Jahr 2008, lag die Zahl der Bezieher dagegen nicht selten bei etwa 700.000 Beziehern.

Bewertung

Kurzarbeit ermöglicht es grundsätzlich, vorübergehende Nachfrageausfälle ganz oder teilweise durch eine Verringerung der Arbeitszeiten auszugleichen. Kurzarbeitergeld flankiert eine solche Kürzung als Entgeltersatzleistung.

Beide Instrumente haben eine sinnvolle Funktion, indem sie als Puffer für vorübergehende kritische Entwicklungen für Unternehmen fungieren und es ermöglichen, Beschäftigungsverhältnisse grundsätzlich aufrecht zu erhalten und Arbeitnehmer weiter zu beschäftigen. Positiv ist auch, dass Beschäftigte ohne Berufsabschluss oder mindestens vier Jahre in an- oder ungelernter Arbeit Beschäftigte auch während der Kurzarbeit ergänzende Weiterbildungskosten erhalten können.

Angesichts der von der Regierung betonten stabilen und positiven Entwicklungen am Arbeits-

markt bestünde - ähnlich wie 2012 - eigentlich wenig Anlass für eine Verlängerung der gesetzlichen Bezugsdauer. Die Verlängerung zeigt indes, dass die Bundesregierung selbst davon ausgeht,

dass die Entwicklung nicht ungefährdet ist, so dass sie vorsorglich eine entsprechende Verlängerung beschlossen hat. Die Verlängerung ist - auch als Vorsorgemaßnahme - positiv zu bewerten.

3.2 Neuregelungen in der Grundsicherungspolitik

Wesentliche (Neu-) Regelungen im Bereich der Grundsicherung 2014:

■ Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2015 (RBSFV 2015)

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

Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2014 (RBSFV 2014)

Inhalt

Mit der Verordnung werden die Regelleistungen – dem gesetzlichen Fortschreibungsmechanismus entsprechend – angepasst. Die Regelleistung für Alleinstehende wird von 391 auf 399 Euro erhöht. In der Regelbedarfsstufe 2 (anteilige Regelleistung in Partnerschaften) beträgt die Regelleistung 360 Euro, in der Regelbedarfsstufe 3 (Erwachsener ohne eigene oder partnerschaftliche Haushaltsführung) 320 Euro, sowie 302 Euro vom 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahrs, 267 Euro vom 7. bis zur Vollendung des 14. Lebensjahrs und 234 Euro bis zur Vollendung des 6. Lebensjahrs.

Hintergrund

Gemäß § 40 SGB XII hat das BMAS die Regelbedarfe zum 1. Januar des Folgejahres fortzuschreiben, soweit in dem Jahr keine Neuermittlung der Regelsätze auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe erfolgt. Das war auch im

vergangenen Jahr nicht der Fall. Die Regelbedarfe wurden auf der Grundlage des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes ermittelt. Maßgeblich war dabei ein Mischindex, der die Preisentwicklung regelbedarfsrelevanter Güter sowie die durchschnittliche Gehaltsentwicklung berücksichtigt. Danach war eine Erhöhung um 2,12 Prozent erforderlich. Gemäß § 28 Abs. 4 SGB XII werden die ermittelten Beträge auf volle Euro aufgerundet.

Bewertung

Die Höhe der Anpassung liegt geringfügig unter der des Vorjahrs, in dem eine Erhöhung um 2,27 Prozent errechnet wurde. Diese Anpassung folgt jedoch lediglich den bestehenden gesetzlichen Regelungen. Die Höhe der Regelleistungen insgesamt bleibt damit weiterhin hinter dem Bedarf zurück.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil vom 23. Juli 2014 die Höhe der Regelleistungen für noch eben mit der Verfassung vereinbar erklärt, darin jedoch gleichzeitig gewarnt,

der Gesetzgeber komme „an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist.“³ Das Bundesverfassungsgericht hat dabei u.a. auf die Gefahr einer Unterschreitung des Existenzminimums bei der Anschaffung von existenznotwendigen und zugleich langlebigen Konsumgütern, etwa der sogenannten „weißen Ware“ (Haushaltsgeräte, Kühlschränke, Waschmaschinen) hingewiesen. Auch Mobilitätsausgaben sind in den derzeitigen Regelleistungen nur unzureichend abgebildet.

Die formelhafte Fortschreibung des Regelbedarfs lässt darüber hinaus Preissteigerungen zwischen den Einkommens- und Verbrauchserhebungen weitgehend unberücksichtigt. So sind etwa die Kosten für Haushaltsstrom in den letzten Jahren eklatant gestiegen, zwischen Januar 2008 und Januar 2014 um rund 37 Prozent. Zu Recht weist deshalb auch das Bundesverfassungsgericht auf die Gefahr von Unterdeckungen hin.

Dass die Regelsätze nicht ausreichen, wird auch durch die Darlehensentwicklung in der Grundsicherung belegt. Bezieher von Grundsicherungsleistungen können Darlehen beantragen, um etwa größere Anschaffungen - wie Kühlschränke - zu finanzieren. Die Voraussetzungen für die Bewilligung sind streng. So muss ein unabweisbarer Bedarf vorliegen. In den Folgemonaten werden die monatlichen Grundsicherungsleistungen erheblich gekürzt, bis das Darlehen abbezahlt ist. Inzwischen sind die Risiken für eine Unterdeckung derart gewachsen, dass das Bundesverfassungsgericht explizit auf die mögliche Notwendigkeit der Nutzung von Darlehen oder einmaligen Leistungen hingewiesen hat.

Die weiter bestehenden methodischen Defizite der Regelsatzbemessung, die mit der Anpassung lediglich fortgeschrieben wurden, müssen möglichst bald beseitigt werden. Das betrifft insbesondere die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen. Viele der für Kinder und Jugendliche als relevant

festgeschriebenen Verbrauchsausgaben sind aufgrund der zu geringen Größe der Bezugsgruppe in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe statistisch nicht hinreichend belegt. Die willkürlichen Abschläge - etwa aufgrund Ausgabebehalten zu Alkohol- und Tabakausgaben in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe - sind aufzuheben. Bei der Wahl der Referenzgruppe in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe muss zur Bezugsgruppe der unteren 20 Prozent der nach ihrem Einkommen geschichteten Ein-Personen-Haushalte zurückgekehrt werden. Der aktuelle Bezug auf die unteren 15 Prozent ist willkürlich und zu gering; bei den Regelbedarfsstufen 4 bis 6 wird etwa auch heute noch die Grenze von 20 Prozent angewandt.

In der Grundsicherung zeigt sich ein fortgesetztes Unterlassen notwendiger Reformen, um die Leistungen für Betroffene zu verbessern und Teilhabechancen zu vergrößern. Hartz IV, das im Jahr 2015 zehn Jahre besteht, war nie als dauerhafte Einkommensersatzleistung konzipiert. Es füllt heute jedoch faktisch diese Rolle aus. Es gibt eine Vielzahl von Vorschlägen, wie die Leistung realitätsgerechter im Sinne der Betroffenen gestaltet werden könnte. Eine bedarfsgerechte Gestaltung der Regelleistungen zählt ebenso dazu wie die Wiedereinführung sogenannter einmaliger Leistungen. Gerade für Kinder und Jugendliche bedeutet die dauerhafte Angewiesenheit auf Grundsicherungsleistungen eine kontinuierliche Beschränkung ihrer Bildungs- und Teilhabemöglichkeiten. Daran ändern auch die Bildungs- und Teilhabeleistungen nichts, da sie häufig nur mit erheblichem Antragsaufwand - und vielerorts mangels entsprechender Angebote gar nicht - realisiert werden können.

Obwohl die Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistungen völlig unzureichend ist, hat der Gesetzgeber dort wie in anderen Bereichen der Grundsicherung bislang auf eigene Initiativen verzichtet. Offensichtlich bedarf es jeweils erst einer höchstrichterlichen Entscheidung mit klaren Vorgaben, um den Gesetzgeber zum Handeln zu

bewegen. Dass eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die die Regelsatzbemessung nur gerade eben noch als überhaupt verfassungsgemäß einstuft, als Bestätigung der eigenen Politik gewertet wird, ist eine seltsame Interpretation dieser Entscheidung.

Soziale Kohäsion wird auf diese Weise nicht befördert. Im Gegenteil: Langzeitleistungsbezug reduziert Teilhabemöglichkeiten, und es fehlt an Instrumenten, dies auszugleichen. Das macht den sozialen Aufstieg durch Bildung gerade für Kinder und Jugendliche schwer.

3.3 Neuregelungen in der Krankenversicherung

Wesentliche (Neu-) Regelungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung 2014:

■ Kürzung des Bundeszuschusses zur Gesetzlichen Krankenversicherung (Haushaltsbegleitgesetz 2014)

Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2014 wurde eine Kürzung des Bundeszuschusses zur GKV in den Jahren 2014 und 2015 auf 10,5 bzw. 11,5 Mrd. Euro (statt 14 Mrd. Euro) beschlossen. Die Kürzung des Bundeszuschusses soll kompensiert werden, indem dem Fonds 2014 und 2015 3,5 bzw. 2,5 Mrd. Euro aus der Liquiditätsreserve zugeführt werden.

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

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

Haushaltsbegleitgesetz 2014

Inhalt

Das Haushaltsbegleitgesetz 2014 ist am 12.08.2014 in Kraft getreten. Die Zuschüsse des Bundes zur pauschalen Abgeltung der Aufwendungen der gesetzlichen Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen werden 2014 auf 10,5 Mrd. Euro und 2015 auf 11,5 Mrd. Euro gekürzt. Um die Kürzung auf dem Papier auszugleichen, werden den Einnahmen des Gesundheitsfonds in den Jah-

ren 2014 3,5 Mrd. Euro und 2015 2,5 Mrd. Euro aus der Liquiditätsreserve des Fonds zugeführt.

Hintergrund

Die Bundeszuschüsse zur Gesetzlichen Krankenversicherung sind keine Subventionen des Kerngeschäfts der Gesetzlichen Krankenversicherung, sondern dienen dem Ausgleich sogenannten versicherungsfremder Leistungen. Die Abgrenzung versicherungsfremder Leistungen ist umstritten. In der Regel werden etwa die beitragsfreie Famili-

enversicherung von Kindern und Ehegatten ebenso wie etwa das Mutterschaftsgeld oder Krankengeld bei der Betreuung eines kranken Kindes finanziert. Seit 2012 sollte der Bundeszuschuss jährlich 14 Milliarden Euro betragen. Aber selbst dieser Betrag gleicht die Ausgaben der Kassen für diese sogenannten versicherungsfremden Leistungen nicht aus. Sie haben einen Umfang von je nach Definition 20 bis 34 Milliarden Euro jährlich. Die neuerliche Kürzung erhöht dieses Ungleichgewicht zu Lasten der Versicherten zusätzlich.

Bewertung

Die erneute Kürzung des Bundeszuschusses ist systematisch falsch und belastet die Beitragszahler überproportional. Auch wenn die Kürzung durch eine Entnahme aus den Rücklagen des Gesundheitsfonds ausgeglichen werden soll, werden damit spätere Kostensteigerungen für die Beitragszahler erheblich beschleunigt. Hinzu kommt, dass die als einmalige Maßnahme gerechtfertigte Kürzung entgegen der Zusagen in den Folgejahren wiederholt werden soll. Damit wird die Ankündigung des Bundesfinanzministers umgesetzt, den Zuschuss für 2014 um 3,5 Milliarden Euro und im Jahr 2015 um 2,5 Milliarden Euro auf 11,5 Milliarden Euro absenken zu wollen, um einen ausgeglichenen Bundeshaushalt zu erreichen.

Diese Haushaltskonsolidierung erfolgt zu Lasten der Beitragszahler, die angesichts absehbarer Ausgabensteigerungen aufgrund des demografischen Wandels künftig mit deutlich steigenden Beitragslasten zu rechnen haben. Es erfolgt eine systematische Entlastung der Steuerzahler auf Kosten von Beitragszahlern. Die damit angelegte Entwicklung trägt zu sozialer Spaltung in erheblichem Maße bei. Im Steuersystem werden Einkommensbezieher progressiv besteuert, Geringverdiener sind in der Regel von Einkommenssteuern befreit. Im Beitragssystem der Sozialversicherungen verhält es sich umgekehrt: Während die Krankenversicherungsbeiträge im Jahr 2014 ab der Bemessungsgrenze von 4.050 Euro nicht

mehr steigen, werden schon Geringverdiener mit den vollständigen Beitragssätzen belastet. Die künftigen Ausgabensteigerungen einschließlich gesamtgesellschaftlicher Ausgaben werden damit weitgehend ohne Beteiligung von Gutverdienern, Selbstständigen und Beamten finanziert.

Die soziale Spaltung wird dadurch verstärkt. Gleichzeitig wächst aber auch die Verwundbarkeit des Sicherungssystems. Indem die Rücklagen weiter reduziert werden, wird eine größere Anfälligkeit für Krisen ebenso in Kauf genommen wie der Verlust eines sozialpolitischen Puffers, der helfen könnte, in konjunkturellen Krisenphasen Beitragssteigerungen aufzuschieben.

GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetz (FQWG)

Inhalt

Durch das Gesetz wird zum 1. Januar 2015 der allgemeine Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung von 15,5 Prozent auf 14,6 Prozent abgesenkt. Die Hälfte, nämlich 7,3 Prozent, trägt der Arbeitnehmer, die andere Hälfte trägt der Arbeitgeber. Der bisherige mitgliederbezogene Beitragssatzanteil von 0,9 Prozentpunkten entfällt. Stattdessen können die Krankenkassen künftig einkommensabhängig Zusatzbeiträge erheben. Künftige Kostensteigerungen müssen allein durch die Versicherten getragen werden. Das Gesetz trat im Wesentlichen zum Jahresanfang 2015 in Kraft. Es wird ein Qualitätsinstitut eingerichtet.

Hintergrund

Die Leistungsausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung betragen 2013 194,5 Milliarden Euro. Das entspricht 11,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Über fünf Millionen Beschäftigte sind im Gesundheitswesen tätig. Die Verteilung der Finanzierungsverantwortung auf die unterschiedlichen Beteiligten des Gesundheitswesens ist politisch umkämpft. Die Neujustierung der Verantwortlich-

keiten gehört jeweils zu den vordringlichen Interessen einer neuen Regierung. Eine solidarische Lastenverteilung ist innerhalb des Gesundheitswesens von besonderer Bedeutung. Fast ein Viertel aller Ausgaben der Krankenversicherungen entfallen auf das „teuerste“ Prozent der Versicherten. Die fünf ausgabenintensivsten Prozent der Versicherten nehmen etwa die Hälfte aller Ausgaben der Krankenversicherung in Anspruch. Die gesündesten 80 Prozent der Versicherten benötigen dagegen nur etwa 18 Prozent der Ausgaben der Krankenversicherung. Die Inanspruchnahme von Leistungen kann durch den Einzelnen jedoch kaum, häufig sogar gar nicht beeinflusst werden. Aus dem Grund ist eine solidarische Verteilung der Finanzierungsaufgaben der Krankenversicherung für die soziale Kohäsion unerlässlich.

Bewertung

Das FQWG schreibt die Abkehr von der paritätisch finanzierten Krankenversicherung fest. Künftige Kostensteigerungen treffen allein die Versicherten. Die Beteiligung der Arbeitgeber wird dagegen bei 7,3 Prozent festgeschrieben. Die bereits mit dem GKV-Finanzierungsgesetz vom 22. Dezember 2010 beabsichtigte fortgesetzte Entkoppelung von Arbeitgeberkosten und Gesundheitsausgaben wird damit zementiert. Die Folgen dieser Entwicklung sind fatal. Mit der Festschreibung des Arbeitgeberanteils sinkt das Interesse der Arbeitgeberseite an einer wirtschaftlichen Gestaltung des Gesundheitswesens weiter. Gleichzeitig wächst die Gefahr einer immer weiter auseinandergehenden Kluft zwischen dem begrenzten Beitragsanteil der Arbeitgeber und der unbegrenzten Belastung der Versicherten. Damit wird die Abkehr von der paritätischen Finanzierung festgeschrieben. Die ungleiche Lastenverteilung reduziert dabei soziale Kohäsion.

Die zusätzlichen Belastungen der Versicherten sind beträchtlich. Das Gesetz selbst geht in seiner Begründung schon für das Jahr 2015 von einem aus der Änderung resultierenden Einnahmeminus

von elf Milliarden Euro aus, die aus dem gegenüber dem bisherigen Beitragssatz von 15,5 Prozent um den bisherigen Sonderbeitrag von 0,9 Prozent reduzierten neuen Beitragssatz von 14,6 Prozent folgen. Die Fähigkeit der Krankenkassen, diese Mindereinnahmen aus den bestehenden Rücklagen von insgesamt etwa 16 Milliarden Euro zu finanzieren, ohne kassenindividuell höhere Beiträge zu erheben, sind zwischen den Kassen unterschiedlich gestaltet. Es ist deshalb zu befürchten, dass gerade Kassen mit einem hohen Anteil von Geringverdienern und Menschen mit Behinderung und/oder chronischen Erkrankungen künftig einem nochmals erhöhten Kostendruck ausgesetzt werden. Das widerspricht dem Ziel, einen Wettbewerb um eine qualitativ hochwertige Versorgung weiter fördern zu wollen. Soziale Spaltungsprozesse werden befördert.

Spätestens ab dem Jahr 2016 ist mit einer Erhöhung der künftig kassenindividuell festzulegenden Zusatzbeiträge auf breiter Front zu rechnen. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und des medizinischen Fortschritts ist künftig von dauerhaft steigenden Gesundheitsausgaben auszugehen. Eine jährliche Anpassung der Beiträge von 0,3 Prozent erscheint vor diesem Hintergrund für die Zukunft nicht unrealistisch. Diese Erhöhungen werden ausschließlich zu Lasten der Versicherten gehen.

Der Wegfall der einkommensunabhängigen Zusatzbeiträge ist systematisch zu begrüßen. Einkommensunabhängige Zusatzbeiträge haben trotz des vorgesehenen sozialen Ausgleichs gerade besonders einkommensschwache und chronisch kranke Menschen zusätzlich belastet. Auch die Wiedereinführung der Möglichkeit, kassenindividuelle Beiträge zu erheben, wird seitens des Paritätischen grundsätzlich begrüßt, da dies dazu beitragen kann, den Kassenwettbewerb im Sinne der Versicherten zu verbessern. Die Festschreibung des Arbeitgeberanteils stellt die positiven Effekte dieser Maßnahmen jedoch auf den Kopf.

Es ist deshalb wichtig, die paritätische Finanzierung des Gesundheitswesens wiederherzustellen. Die Festlegung der entsprechenden Beitragssätze muss dabei die regelmäßigen jährlichen Gesundheitsausgaben abdecken. Eine Unterdeckung von annähernd 11 Milliarden Euro, wie sie schon 2015 droht, ist dabei zu vermeiden. Jedenfalls muss der drohenden fortgesetzten Entkoppelung der Beitragsbelastungen von Arbeitgebern und Versi-

cherten eine gesetzliche Grenze gesetzt werden. Mit dem FQWG wurden auch dringend notwendige Korrekturen des morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleichs umgesetzt. Bereits 2011 war durch den Wissenschaftlichen Beirat beim BVA kritisiert worden, dass Defizite bei der Abbildung der Ausgaben für Krankengeld und bei der Einbeziehung im Ausland lebender Versicherten mindestens reduziert werden müssen.

3.4 Neuregelung in der Pflegeversicherung

■ Pflegestärkungsgesetz I (PSG I)

Die Leistungen für Pflegebedürftige und ihre Angehörigen werden ausgeweitet und die Möglichkeiten der Inanspruchnahme von Leistungen flexibilisiert. Für Tagespflegeeinrichtungen steht erstmals ein von ambulanten Sachleistungen unabhängiger Leistungsbetrag zur Verfügung. Entlastungsangebote sollen pflegende Angehörige stärken. Die Zahl der zusätzlichen Betreuungskräfte in stationären Pflegeeinrichtungen wird für alle Heimbewohner erhöht. Es wird zur Demografiesicherung ein Pflegevorsorgefonds eingeführt. Die Pflegeversicherungsbeiträge steigen zum 01.01.2015 um 0,3 Prozent auf 2,35 Prozent, bei Kinderlosen auf 2,6 Prozent.

Pflegestärkungsgesetz I

Inhalt

Das Pflegestärkungsgesetz I (PSG I) wurde am 17.10.2014 nach dritter Lesung vom Deutschen Bundestag beschlossen und hat am 07.11.2014 im zweiten Durchgang den Bundesrat passiert. Mit dem zum 01.01.2015 in Kraft getretenen PSG I setzt die Bundesregierung den ersten Teil der Pflege-Reformbemühungen in dieser Legislaturperiode um. So wird im Vorgriff auf die Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs das Leistungsspektrum um zusätzliche bzw. niedrigschwellige Entlastungsangebote erweitert. Um diese Leistungserweiterung allen 1,75 Millionen

im ambulanten Bereich versorgten Pflegebedürftigen zu ermöglichen, wird der sich aus dem § 45b SGB XI für Betreuungs- und Entlastungsangebote ergebene Grundbetrag in Höhe von 104 Euro erstmals für alle somatischen Pflegebedürftigen geöffnet.

Bis zum 31.12.2014 konnten sich nur kognitiv eingeschränkte Personen (i.d.R. demenziell Erkrankte) die Inanspruchnahme von Betreuungsleistungen darüber erstatten lassen. Eine neue Umwandlungsregelung, bei der ambulante Pflegesachleistungen anteilig bis zu 40 Prozent für Betreuungs- und Entlastungsleistung eingesetzt werden können, flexibilisiert die Leistungszusam-

menstellung. Die Leistungserweiterung wird so für einen Großteil der eingangs genannten Pflegebedürftigen interessant, weil „Alltagshilfen“ im erheblichen Umfang mit Mitteln der sozialen Pflegeversicherung refinanziert werden können. Mit der gleichzeitigen Möglichkeit der Inanspruchnahme von Tagespflegeangeboten, erhalten ebenfalls 1,75 Mio. Pflegebedürftige weitere Optionen, die ambulante Versorgung zu gestalten.

Insgesamt werden 0,2 Prozent der Beitragssatzerhöhung für kurzfristige Leistungsverbesserungen eingesetzt, was rund 2,4 Milliarden Euro entspricht. In den Pflegestufen 0 bis III werden die Geld- und Sachleistungen mit und ohne Demenzzuschlag sowie die pflegebedingten Aufwendungen im teil- und vollstationären Bereich um 4 Prozent erhöht. Das gilt auch für die Beträge der Betreuungs- und Entlastungsleistungen und der Verhinderungspflege. Nur die Beträge für Pflegehilfsmittel und für wohnumfeldverbessernde Maßnahmen steigen stärker, im Falle der wohnumfeldverbessernden Maßnahmen sogar um 60 Prozent. Zusätzliche Betreuungskräfte in stationären Pflegeeinrichtungen werden für alle Heimbewohner künftig eine bessere Betreuung sicherstellen. Die Bundesregierung geht davon aus, dass für diese Personalausweitung bundesweit rd. 40.000 zusätzliche Betreuungskräfte eingesetzt werden müssen. 1,2 Milliarden, also 0,1 Prozent der Beitragssatzerhöhungen, werden in den Pflegevorsorgefonds gegeben.

Hintergrund

Nachdem in den vorangegangenen zwei Pflegereformen insbesondere die Versorgung von demenziell Erkrankten im Vordergrund stand, richten sich die strukturellen Änderungen, also die Erweiterung und die Flexibilisierung der Leistungen, an der konkreten Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs aus, dessen Einführung dann nochmals 0,2 Prozentpunkte Beitragssatzsteigerung impliziert. Die Dynamisierung der reinen Leistungsbeträge von 4 Prozent orientiert sich an der Preisentwicklung der vergangenen drei Jahre. Mit

der Bildung eines Pflegevorsorgefonds soll den geburtenstarken Jahrgängen von 1959 bis 1967 Rechnung getragen werden. Für diese „Demografiereserve“ ist ein Ansparzeitraum von 20 Jahren vorgesehen.

Bewertung

Die Öffnung des Grundbetrages von 104 Euro für alle Pflegebedürftigen, um Betreuungs- und Entlastungsangebote einzukaufen, ist ein weiterer Schritt, die Wahlmöglichkeiten der Betroffenen effektiv zu erhöhen. Mit der Umwandlungsleistung sind auf dieser Gesetzesgrundlage allerdings zahlreiche Unwägbarkeiten verbunden. So dürfen die niedrigschwelligen Entlastungsangebote nicht missbräuchlich für Pflegeleistungen eingesetzt werden. Es besteht die Gefahr, dass Leistungen, die ausschließlich von qualifizierten Kräften ausgeführt werden dürfen, auf unqualifizierte Helfer übertragen werden. Die gleichzeitige Möglichkeit der Inanspruchnahme von Tagespflegeangeboten entspricht quasi einer Verdoppelung des Sachleistungsbudgets im ambulanten Bereich. Auch reine Pflegegeldbezieher können nun ein Tagespflegeangebot in Anspruch nehmen, ohne Einbußen beim Pflegegeld hinnehmen zu müssen.

Bezogen auf die soziale Kohäsion wurden mit der Reform eine Weiterentwicklung des Leistungsangebots und eine spürbare Verbesserung der Situation der Betroffenen erreicht. Eine Einschränkung allerdings ergibt sich aus der voraussichtlich unzureichenden Anpassung der Leistungen in der Zukunft: Eine weitere Dynamisierung der Leistungsbeträge wird gemäß § 30 SGB XI erst ab 2017 wieder beraten werden können. Vor dem Hintergrund dürfte die Anpassung der wesentlichen Leistungsbeträge von rund 4 Prozent hinter der erwartbaren Preisentwicklung bleiben. Zu berücksichtigen ist auch, dass die vorangegangene Erhöhung zum 01.01.2012 erfolgte.

Reserven zu bilden kann die Probleme der sozialen Pflegeversicherung sicherlich mildern. Allerdings

haben verschiedene Berechnungen mittlerweile gezeigt, dass die Wirkungen des geplanten Vorsorgefonds nur marginal ausfallen werden. Das Finanzvolumen wird dagegen aktuell dringend gebraucht, um z.B. der Unterfinanzierung in der ambulanten Pflege entgegen zu wirken. In einer Phase niedriger Zinsen und ungedeckter, aber drängender Bedarfe mit der grundsätzlich begrün-

denwerten Bildung von Rücklagen zu beginnen, entzieht dem sozialen Bereich dringend benötigte Investitionsmittel. Insgesamt ist der Pflegebereich auch weiterhin deutlich unterfinanziert. Das gilt insbesondere angesichts der steigenden Zahl von Pflegebedürftigen, der Veränderung und Erweiterung des Leistungsspektrums und der zu geringen Zahl an Pflegenden.

3.5 Neuregelungen in der Rentenversicherung

Wesentliche (Neu-) Regelungen in der Alterssicherungspolitik:

■ Rentenversicherungs-Lebensleistungsverbesserungsgesetz

Das Rentenversicherungs-Lebensleistungsverbesserungsgesetz beinhaltet u.a. die Anerkennung eines zweiten Jahres von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung für Erziehende, deren Kinder vor 1992 geboren wurden. Eine abschlagsfreie Rente kann befristet auf für Menschen ab 63 mit über 45 Versicherungsjahren bezogen werden. Für Erwerbsminderungsrentner, die ab Juli 2014 neu in Rente gehen, erhöhen sich die Zurechnungszeiten um zwei Jahre. Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt aus Mitteln der Beitragszahler.

■ Beitragssatzgesetz 2014

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

Rentenversicherungs-Lebensleistungsverbesserungsgesetz

Inhalt

Verbesserte Anrechnung von Erziehungszeiten für vor 1992 Geborene:
Statt wie bisher 12 Monaten werden künftig 24

Monate der Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992 für die Rente angerechnet. Das gilt sowohl für laufende als auch für zukünftige Renten.

„Rente ab 63“:
Der abschlagsfreie Renteneintritt ab 63 Jahren soll die Folgen der sukzessiven Anhebung des

Renteneintrittsalters auf 67 Jahre für besonders langjährig Versicherte mit deutlich überdurchschnittlichen Rentenansprüchen abmildern. Sie betrifft nur Versicherte, die vor 1953 geboren sind und mindestens 45 Jahre an Pflichtbeitrags- oder Anrechnungszeiten nachweisen können. Für jedes spätere Geburtsjahr erhöht sie sich um je zwei Monate. Auf diese Weise wird die Altersgrenze für die bis 1963 Geborenen stufenweise auf 64 Jahre und 10 Monate angehoben. Entsprechend ist der abschlagsfreie Renteneintritt für Jahrgänge ab 1964 dann erst mit 65 Jahren möglich. Entgeltersatzleistungen der Arbeitsförderung in den letzten zwei Jahren vor Rentenbeginn bleiben unberücksichtigt.

Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente:

Bei den Erwerbsminderungsrenten wird die Zurechnungszeit um zwei Jahre auf die Zeit bis zur Vollendung des 62. Lebensjahres verlängert. Durch eine Günstigkeitsprüfung wird gewährleistet, dass die letzten vier Jahre vor Eintritt der Erwerbsminderung unberücksichtigt bleiben, wenn dies für die Versicherten günstiger ist.

Demografische Komponente beim Reha-Budget

Bei der Bemessung des sogenannten Reha-Budgets wird eine demografische Komponente eingeführt.

Hintergrund

Verbesserte Anrechnung von Erziehungszeiten für vor 1992 Geborene:

In Westdeutschland profitieren Erziehende davon pro Kind mit einer monatlichen Rentensteigerung von gut 28 Euro, Betroffene in Ostdeutschland mit einer Rentensteigerung von knapp 26 Euro. Insgesamt betrifft die Regelung etwa 9,6 Millionen Rentenversicherte.

Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente:

Da das Durchschnittsalter beim Zugang zur Erwerbsminderungsrente bei etwa 50 Jahren liegt, waren im vergangenen Jahr fast alle Neuzugänge

von den bestehenden Abschlägen betroffen. Die Betroffenen selbst haben keinen Einfluss auf den Zugang zur Erwerbsminderungsrente, werden aber durch die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 zusätzlich belastet. Die Anhebung der Zurechnungszeiten bei Erwerbsgeminderten in einem Schritt um zwei Jahre bewirkt im Durchschnitt eine Anhebung der Neurenten um 45 Euro.

Demografische Komponente beim

Reha-Budget:

Leistungen der Rentenversicherung im Bereich der Rehabilitation sind von erheblicher Bedeutung für die Wiedereingliederung von Krankheit betroffener Menschen in das Berufsleben. Mit dem Gesetz wurden die zuvor gemäß § 220 Abs. 1 i. V. mit §§ 287 b, 86 Abs. 2 SGB VI gesetzlich gedeckelten Reha-Leistungen der demografischen Entwicklung angepasst. Das war geboten: Im Jahr 2013 wurde dieser Deckel erstmals erreicht.

Bewertung

Veresserte Anrechnung von Erziehungszeiten für vor 1992 Geborene:

Die rentenrechtliche Benachteiligung von Erziehenden, deren Kinder vor 1992 geboren wurden, wurde mit dem Gesetz gemildert, nicht aufgehoben. Auch weiterhin wird die Erziehung von Kindern, die nach 1992 geboren sind, mit drei Jahren an Erziehungszeiten berücksichtigt. Diese Ungleichbehandlung ist willkürlich und ungerechtfertigt. Jedes Kind muss dem Staat gleich viel wert sein. Gleichen Leistungen der Erziehenden müssen deshalb gleiche Leistungen für die Erziehenden gegenüberstehen. Die bestehende Benachteiligung ist auch deshalb ungerechtfertigt, da Erziehende - in der Regel Mütter - mit vor 1992 geborenen Kindern weitaus schlechtere Möglichkeiten hatten, Erziehung und Erwerbsarbeit miteinander zu vereinbaren, als es später der Fall war. Durch fehlende Beitragszeiten wirkt sich das in deutlich niedrigeren Leistungsansprüchen von Frauen aus. Die sachlich nicht begründbare

Benachteiligung gegenüber Erziehenden, deren Kinder ab 1992 geboren wurden, ist deshalb zu beseitigen. Ihre Milderung mit dem Rentenleistungsverbesserungsgesetz ist dazu ein erster Schritt.

Rente ab 63:

Die Regelung bedeutet eine sozialrechtliche Privilegierung von Menschen mit besonders langjährigen Versicherungszeiten, die ohnehin über eine vergleichsweise hohe Rente verfügen.

Die durchschnittliche Rente von besonders langjährig Versicherten im Rentenbestand betrug zum Jahresende 2012 1.473 Euro bei Männern in Westdeutschland und 1.127 Euro bei Männern in Ostdeutschland. Bei den Frauen betrug sie 1.101 Euro in Westdeutschland und 1.025 Euro in Ostdeutschland. Die durchschnittliche Zugangsrente dagegen - die Bestandsrenten liegen in der Regel darüber - betrug 2012 in Westdeutschland nur 677 Euro bei den Männern und 575 Euro bei den Frauen, in Ostdeutschland 914 Euro bei den Männern und 777 Euro bei den Frauen. Die Folge: Diejenigen mit besonders hohen Rentenansprüchen erhalten diese künftig bei Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen bis zu zwei Jahre länger und scheiden damit auch früher als Beitragszahler aus, was sich bis 2030 auf 0,6 Milliarden Euro im Jahr allein an zusätzlichen Beitragsausfällen summiert. Finanziert wird diese Privilegierung von den Versicherten, die in der Regel selbst kaum eine Chance haben, die erforderliche Zahl an Beitragsjahren zu erreichen oder gar Rentenansprüche in vergleichbarer Höhe zu erwerben. Während etwa Männer in Westdeutschland im Jahr 2012 durchschnittlich 40,4 Versicherungsjahre aufwiesen und ein großer Teil von ihnen deshalb die geforderten 45 Versicherungsjahre erreichen kann, verfügten Frauen in Westdeutschland lediglich über durchschnittlich 27,7 Versicherungsjahre und haben damit kaum Aussicht, selbst von derartigen Ansprüchen zu profitieren, obwohl sie wesentlich zu deren Finanzierung beitragen müssen. Im Ergeb-

nis erfolgte eine Umverteilung von Leistungen und Beitragslasten zu Gunsten von langjährig beschäftigten Männern, die durch Versicherte, häufig Frauen, mit wesentlich geringeren Ansprüchen finanziert wird.

Das Gesetz bestimmt, dass Zeiten der Arbeitslosigkeit als Beitragszeiten angerechnet werden, soweit das reguläre Arbeitslosengeld bezogen wurde. Andere Zeiten der Arbeitslosigkeit bleiben unberücksichtigt. Zeiten im Bezug von Arbeitslosengeld I werden dagegen - mit Ausnahme der zwei Jahre vor Rentenbeginn - unbegrenzt angerechnet. Diese Regelung entbehrt einer schlüssigen sozialrechtlichen Grundlage und führt zu einer verschiedenartigen Behandlung ähnlicher Lebenslagen, die mit dem Gleichheitsgrundsatz nicht vereinbar ist. So sind etwa für Bezieher von Arbeitslosenhilfe ebenso wie für Bezieher von Arbeitslosengeld II bis 2010 Beiträge an die Rentenversicherung entrichtet worden. Es kommt deshalb häufig zu Ungleichbehandlungen: Wer einmal vier Jahre ohne Unterbrechung arbeitslos war, bekommt davon aufgrund der begrenzten Arbeitslosengeldbezugsdauer in der Regel nur ein, maximal zwei Jahre angerechnet. Wer dagegen im Erwerbsleben ebenfalls vier Jahre arbeitslos war, verteilt auf vier Phasen von jeweils einem Jahr, erhält eine vollständige Anrechnung in Höhe von vier Jahren. Diese ungerechtfertigte Ungleichbehandlung ist ungerecht.

Aber auch wer die Rente in Anspruch nehmen kann, kann - wie häufig übersehen wird - Geld verlieren. Die vollständige Inanspruchnahme des abschlagsfreien Rentenzugangs wirkt sich für die Berechtigten durch deutlich niedrigere Rentenzahlungsbeträge aus, da sie durch den früheren Renteneintritt mögliche Ansprüche nicht realisieren können. Bei Durchschnittsverdienern bedeutet das, dass die monatliche Rente deutlich über 50 Euro geringer ausfallen würde als im Fall des Verzichts auf einen früheren, abschlagsfreien Rentenzugang.

Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente: Die beschlossene Ausweitung der der sogenannten Zurechnungszeiten - beitragsfreien Zeiten, die mit sich aus den individuellen Biographien ergebenden Entgeltpunkten bewertet werden - um zwei Jahre von 60 auf 62 Jahre ist richtig. Auch die sofortige Ausweitung ist zu begrüßen. Angesichts der Armutsgefährdung vieler Erwerbsminderungsrentner wäre eine schrittweise Anhebung, etwa parallel zur Anhebung der Regelaltersgrenze, unangemessen gewesen. Die Leistungen für erwerbsgeminderte Menschen wurden den gesellschaftlichen Realitäten nicht mehr gerecht und müssen auch jetzt noch dringend ausgebaut werden.

Die beschlossene Günstigkeitsprüfung ist ebenfalls positiv zu bewerten. Sie ermöglicht, dass die letzten vier Jahre vor Eintritt der Erwerbsminderung bei der Berechnung des Durchschnittseinkommens unberücksichtigt bleiben, wenn sie sich negativ auswirken. Da viele Menschen bereits vor Eintritt in die Erwerbsminderungsrente in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkt sind, ist die angekündigte Neuregelung auch nach den Erfahrungen aus der Praxis der Mitglieder des Paritätischen im Sinne der Betroffenen geboten. In zweierlei Hinsicht geht das Gesetz aber nicht weit genug: Da sich niemand seine Erwerbsminderung aussucht, sind die weiter bestehenden Rentenabschläge abzulehnen. Darüber hinaus ist es falsch, dass die Anhebung der Zurechnungszeiten erst für Rentenanzugänge ab Juli 2014 gilt. Auch vorher Erwerbsgeminderte Menschen müssen besser gestellt werden.

Demografische Komponente beim Reha-Budget: Das Reha-Budget wurde bereits 2013 vollständig ausgeschöpft. In Zukunft werden Bedarfe zunehmen. Der demographische Wandel, die Anhebung des Renteneintrittsalters sowie verkürzte Verweildauern im Krankenhaus mit einer damit verbundenen Ausweitung des Reha-Bedarfs sind dafür wesentlich verantwortlich. Eine fortgesetzte De-

ckelung der Ausgaben wäre deshalb falsch. Aus den genannten Gründen reicht die beschlossene Anpassung der Leistungen entsprechend der demografischen Entwicklung allerdings nicht aus. Sie führt zwar vorübergehend zu steigenden, aber in wenigen Jahren dann allein der Demografie folgend wieder zu sinkenden Leistungen. Da der Bedarf an Rehabilitationsleistungen auch von den genannten weiteren Faktoren abhängt, reicht eine einseitige Orientierung am demografischen Wandel nicht aus.

Dringend notwendige Reformen zur Bekämpfung der Altersarmut sind in dem vorgelegten Entwurf nicht berücksichtigt. Von den geplanten Reformen, insbesondere von der Möglichkeit des abschlagsfreien Rentenbezugs für besonders langjährig Versicherte ab 63 Jahren, profitieren vor allem Versicherte, die schon heute überdurchschnittlich gut abgesichert sind. Finanziert werden die zusätzlichen Begünstigungen hingegen von Gering- und Normalverdienern, die dadurch zusätzlich belastet werden, obwohl sie keinerlei Aussicht haben, später selbst ähnlich hohe Leistungen zu erhalten. Die Neuregelung befördert deshalb soziale Spaltungsprozesse und kann zu schwerwiegenden Ungleichbehandlungen bei ähnlichen Lebenslagen führen. So kann etwa einem seit über eineinhalb Jahren arbeitsloser Versicherter trotz vorheriger 44-jähriger Beitragszeit mit 63 Jahren die Zwangsverrentung mit Abschlägen drohen, während einem anderen Versicherten mit nur einem Jahr längerer Beitragszeit die abschlagsfreie Rente ab 63 winkt. Eine solche sozial blinde Politik fördert soziale Spaltungsprozesse, die angesichts abnehmender Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung und unterschiedlicher Finanzierungslogiken zwischen Pensionen und Renten gerade im Bereich der Alterssicherung drohen.

Mit der gewählten Form der Finanzierung der Leistungsausweitungen, die weit überwiegend durch die Beitragszahler und aus den Rücklagen der Rentenversicherer erfolgen soll, erfolgt zudem

eine grundsätzlich falsche Weichenstellung. Die Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Ausgaben über Sozialversicherungsbeiträge ist systematisch falsch. Gerade die Anerkennung von Zeiten der Kindererziehung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Aus diesem Grund hätten die entsprechenden Leistungen systematisch nicht über Beiträge, sondern über eine Erhöhung des Bundeszuschusses zur Gesetzlichen Rentenversicherung finanziert werden müssen. Bei einem Inkrafttreten der Regelung zum 1. Juli 2014 sind allein für die Anhebung der Kindererziehungszeiten bis Ende 2017 23,3 Milliarden Euro an Mehrausgaben vorgesehen. Das entspricht relativ genau den Mehreinnahmen, die aus einem Verzicht auf die ursprünglich vorgesehene Senkung der Beitragssätze von 18,9 auf 18,3 Prozent erreicht wurden. Es ist jedoch ein fatales Signal, die Finanzierung der gesamtgesellschaftlichen Verpflichtung allein den Versicherten aufzubürden, zumal auch diese nur nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung belastet werden. Einkommensstarke Personen, deren Verdienst darüber liegt oder die ohnehin nicht in der Rentenversicherung sind, werden dagegen nicht belastet

Der mit der Finanzierung aus den Rücklagen verbundene Abbau der derzeit auf 31 Milliarden angewachsenen Nachhaltigkeitsreserve verstärkt die Anfälligkeit der Sozialversicherungen für konjunkturelle Schwankungen und raubt den Rentenversicherungsträgern Rücklagen, die angesichts des demografischen Wandels und für wirtschaftliche Krisen dringend notwendig wären. Die Finanzierung großer Teile der Reform hätte aus Steuermitteln erfolgen müssen.

Besonderen Anlass zur Sorge bereitet, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen zum beschleunigten Absinken des Rentenniveaus beitragen. Durch den Verzicht auf eine Beitragssatzsenkung zur Finanzierung der Reformen steigen die Renten langsamer an. Das führt zu einer weiteren Absenkung des Rentenniveaus, d.h. zu einer zunehmenden

Entwertung der individuellen Ansprüche. Für das Jahr 2030 ist damit - eine günstige Wirtschaftsentwicklung vorausgesetzt - nur noch mit einem Sicherungsniveau von vor Steuern 43,7 Prozent zu rechnen. Der Rentenversicherungsbericht vom November 2013 rechnete dagegen für 2030 noch mit einem Sicherungsniveau von wenigstens 44,4 Prozent. Dagegen betrug das Nettorentenniveau vor Steuern Anfang 2013 noch 49,7 Prozent und entsprach damit annähernd der Hälfte des vorherigen Nettoeinkommens eines Versicherten. Im Jahr 1994 betrug das Rentenniveau sogar noch 54,8 Prozent. Hier vollzieht sich ein dramatischer Verfall des Wertes der eigenen Vorsorge, der die Legitimität der Rentenversicherung als einer Pflichtversicherung in Frage stellt. Das Risiko von Altersarmut wächst. Angesichts der demografischen Entwicklung bedeutet das einen erheblichen Anstieg der sozialen Risiken und Unterstützungsbedarfe gerade im Alter.

Beitragssatzgesetz 2014

Inhalt

Der Beitragssatz zur Rentenversicherung wird 2014 bei 18,9 Prozent belassen.

Hintergrund

Der erreichte Beitragssatz von 18,9 Prozent, der bereits 2013 galt, ist der niedrigste Beitragssatz seit 1995. Er hätte allerdings weiter abgesenkt werden können. Hintergrund ist die gesetzliche Vorgabe, dass der Beitragssatz gesenkt werden muss, wenn die in ihrer Höhe gesetzlich begrenzte Rücklage der Rentenkasse über die Marke von anderthalb Monatsausgaben steigt. Davon ausgehend hätte 2014 eine Beitragssatzsenkung von 18,9 auf 18,3 Prozent erfolgen können. Diese hätte wegen der Berücksichtigung der Beitragssatzentwicklung bei der Rentenanpassung im Folgejahr zu einer um etwa 0,8 Prozent höheren Rentenanpassung für rund 20,6 Millionen Rentnerinnen und Rentner geführt.

Bewertung

Die Entwicklung der Beitragssätze hat immer auch Auswirkungen auf das künftige Rentenniveau. So hätte die eigentlich gebotene Beitragssatzsenkung von 18,9 auf 18,3 Prozent im Folgejahr zu einer um 0,8 Prozent höheren Rentenanpassung für rund 20,6 Millionen Rentnerinnen und Rentner geführt. Der Verzicht auf die Senkung könnte seine Rechtfertigung in einer politischen Prioritätensetzung für den Ausbau der Nachhaltigkeitsrücklage oder in einer sozialpolitischen Leistungsgestaltung, die insbesondere auf die Vermeidung und Bekämpfung von Armut im Alter gerichtet ist, finden. Beides war aber nicht der Fall.

Zu den drängenden sozialpolitischen Herausforderungen gehören unter anderem die Abschaffung der bestehenden Abschläge bei Erwerbsminderung und die Entwicklung einer armutsfesten Absicherung bei Erwerbsminderung und Erwerbsunfähigkeit, die Fortführung der Rente nach Mindestentgeltpunkten über 1992 hinaus, die Höherwertung von Zeiten der Erwerbslosigkeit, die Sicherung des Rentenniveaus und die bedarfsgerechte, über die Berücksichtigung lediglich der demografischen Faktoren hinausgehende Dynamisierung des Reha-Budgets sowie weitere Maßnahmen im Bereich der Grundsicherung, wie sie der Paritätische zuletzt 2014 in seinem Konzept „Sicherheit statt Altersarmut!“ empfohlen hat.

Die Nachhaltigkeitsrücklage hatte Ende 2013 einen Umfang von 31 Milliarden Euro erreicht. Angesichts des wachsenden Leistungsbedarfs in der Zukunft hat diese Rücklage, die etwa 1,75 Monatsausgaben entspricht, einen vergleichsweise geringen Umfang. Aufgrund der gravierenden Auswirkungen der Beitragssatzgestaltung auf das Rentenniveau ist die Erhebung von Beiträgen, die die laufenden Ausgaben übersteigen, in einem Umlagesystem rechtfertigungsbedürftig. Der Ausbau der Nachhaltigkeitsrücklage kann einen solchen Schritt rechtfertigen. Eine solche Rechtfertigung liegt hier aber nicht vor, im Gegenteil:

Durch die im Grundsatz zu begrüßende, aber nach den vorliegenden Plänen systemwidrig finanzierte sogenannte Mütterrente, von der voraussichtlich etwa 9,5 Millionen Mütter und etwa 150 000 Väter profitieren, und der geplanten Einführung einer vorzeitigen, abschlagsfreien Rentenbezugsmöglichkeit für besonders langjährige Beitragszahler („Rente ab 63“) wird es in den kommenden Jahren zu einem deutlichen Abbau der Nachhaltigkeitsrücklage kommen. Diese Entwicklung geht in die falsche Richtung. Die angemessene sozialrechtliche Berücksichtigung von Zeiten der Kindererziehung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Diese zumindest temporär aus Beiträgen zu bezahlen, ist sozialpolitisch wie systematisch falsch. Nicht nur der Paritätische fordert deshalb eine vollständige Finanzierung der Ausgaben aus Steuermitteln. Die bestehende Höchstgrenze der Nachhaltigkeitsrücklage erschwert die Bildung notwendiger Reserven. In Zukunft wird der sozialpolitische Gestaltungsspielraum dadurch beeinträchtigt. Um dem abzuwehren, spricht sich der Paritätische dafür aus, die Begrenzung der Nachhaltigkeitshöchstrücklage in § 158 Abs. 1 Nr. 2 SGB VI zu streichen. Mit der gewählten Form der Finanzierung der geplanten Reformen im Leistungsrecht der Rentenversicherung, die überwiegend durch die Beitragszahler und aus den Rücklagen der Rentenversicherer erfolgen soll, erfolgte eine falsche Weichenstellung. Dadurch wird die Anfälligkeit der Sozialversicherungen für konjunkturelle Schwankungen verstärkt. Den Rentenversicherungsträgern werden Rücklagen genommen, die angesichts des demografischen Wandels, der sozialpolitischen Erfordernisse und als Reserven für wirtschaftliche Krisen dringend notwendig wären.

Die Finanzierung großer Teile der geplanten Reformen in der Alterssicherung hätte deshalb aus Steuermitteln erfolgen müssen. Beitragsmehreinnahmen sind in die Bewältigung drängender sozialpolitischer Herausforderungen und in den weiteren Ausbau der Nachhaltigkeitsrücklage zu investieren.

3.6 Neuregelungen in der Familienpolitik

Wesentliche (Neu-) Regelungen in der Familienpolitik:

■ Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung

Mit dem „Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung“ wurde eine bessere Ausstattung der Investitionsförderung und nahezu eine Verdoppelung des dazu gebildeten Sondervermögens beschlossen.

■ ElterngeldPlus:

Das ElterngeldPlus bezeichnet eine gesetzliche Flexibilisierung des Elterngeldanspruchs. Es gewährleistet, dass Eltern, die in Teilzeit arbeiten, mit dem ElterngeldPlus eine verdoppelte Bezugsdauer erreichen zu können. Es trat zum 1. Januar 2015 in Kraft.

Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung 2015 - 2018

Inhalt

Ende 2014 hat die Bundesregierung mit dem Artikelgesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 auch ein drittes Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2015 - 2018 beschlossen.

Hintergrund

In den vergangenen Jahren sind zweifellos enorme Anstrengungen durch Bund, Länder, Kommunen und Träger unternommen worden, um den bedarfsgerechten Ausbau der Kindertagesbetreuung, insbesondere für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr, sicherzustellen. Zum Stichtag 1. März 2014 standen für Kinder unter drei Jahren 660.750 Plätze in einer Kindertageseinrichtung oder bei einer Tagesmutter bzw. einem Tagesvater zur Verfügung. Das entspricht einer Betreuungsquote von 32,3 Prozent für diese Altersklasse. Die Betreuungsquote stieg damit im Vergleich zu März

2013 noch einmal um 3 Prozentpunkte. Ungeachtet dieser guten quantitativen Ausbauzahlen ist eine steigende Nachfrage an Betreuungsplätzen insbesondere in den großen Agglomerationsräumen zu beobachten. So geht das Deutsche Jugendinstitut nach einer 2014 durchgeführten Elternbefragung von einem Betreuungsbedarf von rund 41,5 Prozent für Kinder unter drei Jahren aus. Die bestehende Lücke beim Betreuungsangebot muss in den nächsten Jahren noch geschlossen werden.

Um die Ausbaubemühungen auch weiterhin zu unterstützen, hat die Bundesregierung Ende 2014 eine Aufstockung des bestehenden Sondervermögens „Kinderbetreuungs-ausbau“ ab 2015 um weitere 550 Millionen Euro beschlossen. Der Bund will sich sowohl an den Investitions- als auch an den laufenden Betriebskosten stärker beteiligen. Zu diesem Zweck sollen die Kommunen durch Übertragung von Umsatzsteuereinnahmen vom Bund an die Länder entlastet werden. Jeweils 100 Millionen Euro sollen dabei in den Jahren 2017 und

2018 zur Verfügung gestellt werden. Vorrangiges Ziel ist der quantitative Ausbau der Kindertagesbetreuung durch eine Aufstockung der Mittel für das bestehende Investitionsprogramm. Darüber hinaus können Investitionen bezuschusst werden, die - wie der auf bewusstere Ernährung zielende Einbau von Küchen - der Gesundheitsförderung oder der Barrierefreiheit dienen.

Bewertung

Die öffentliche Hand investierte 2013 rund 23 Milliarden Euro in die Kindertagesbetreuung. Werden die rund 1,6 Milliarden Euro Einnahmen gegen gerechnet, so wurden netto rund 21,4 Milliarden Euro für die Kindertagesbetreuung ausgegeben. Im Vergleich zum Vorjahr entspricht das einer Steigerung von 13,2 Prozent.

Die Ausgaben werden angesichts des weiterhin bestehenden Ausbaubedarfs noch steigen. Dabei sind die notwendigen Kosten für die dringend gebotene Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung in diesem Kostentableau noch nicht enthalten. Unberücksichtigt sind hierbei u.a. die notwendigen Verbesserungen bei der Fachkraft-Kind-Relation, der Leitungsfreistellung, der Berücksichtigung mittelbarer pädagogischer Arbeitszeit, der Ausweitung der Betreuungszeiten sowie eine leistungsgerechte Vergütung der Fachkräfte. Auch sind sich Experten bisher keineswegs einig, mit welchen Kosten ein inklusives Förderangebot in der Kindertagesbetreuung verbunden ist. Derartige Angebote sind nicht allein durch Barrierefreiheit zu erreichen und bedürfen erheblicher weiterer Anstrengungen und Investitionen. Sie sind aber notwendig, um Inklusion und soziale Kohäsion zu erreichen und zu sichern.

Angesichts der enormen finanziellen Herausforderungen, die auch in den kommenden Jahren mit dem quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung verknüpft sind, erscheint auch das dritte Investitionsprogramm des Bundes nur ein „Tropfen auf den heißen Stein“ zu

sein. Dabei sind insbesondere Bund und Länder gefordert, sich dauerhaft und nachhaltig an den Kosten der Kindertagesbetreuung in Deutschland zu beteiligen. Ohne eine entsprechende nachhaltige Finanzierung wird es weder gelingen, die bestehenden Disparitäten in der Qualität der Kindertagesbetreuung zwischen den Ländern zu überwinden, noch den Weg für ein inklusives Bildungssystem in Deutschland zu ebnen.

ElterngeldPlus

Inhalt

Das ElterngeldPlus bezeichnet eine gesetzliche Flexibilisierung des Elterngeldanspruchs. Es gewährleistet, dass Eltern, die in Teilzeit arbeiten, mit dem ElterngeldPlus eine verdoppelte Bezugsdauer erreichen können. Es trat zum 1. Januar 2015 in Kraft.

Hintergrund

2007 wurde das geltende Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub (Bundeserziehungsgeldgesetz - BEerGG) durch das Bundeselterngeld- und -elternzeitgesetz (BEEG) abgelöst.

Anders als das Bundeserziehungsgeld ist das BEEG nicht als bedarfsabhängige Sozialleistung konzipiert, sondern als einkommensabhängige Lohnersatzleistung. Die Leistung dient somit der Kompensation von Einkommenseinbußen, die sich für Eltern durch die Betreuung und Erziehung ihres Kindes im ersten Lebensjahr ergeben.

Zusätzlich wurde der Leistung eine Sozialkomponente hinzugefügt. Durch diese Komponente sollte sichergestellt werden, dass Eltern, die vor der Geburt ihres Kindes keiner oder nur einer geringen Erwerbsarbeit nachgingen, nach der Geburt ihres Kindes ebenfalls eine finanzielle Unterstützung erhalten. Gerade die Sozialkomponente hat seit der Einführung des BEEG immer

wieder Änderungen erfahren. Haben bisher Eltern gleichzeitig Elterngeld und Elternzeit in Anspruch genommen, so haben sie insgesamt weniger Elterngeld erhalten, als wenn sie nacheinander Elterngeld beziehen würden. Diese Tatsache ist von Experten und Eltern immer wieder kritisiert worden.

Die Bundesregierung hat 2014 mit dem ElterngeldPlus eine Ergänzung und Erweiterung des bestehenden BEEG auf den Weg gebracht, die insbesondere Eltern unterstützen soll, die sich die Betreuung des Kindes und die Erwerbsarbeit partnerschaftlich teilen. Mit dem ElterngeldPlus können Eltern zukünftig ihren Elterngeldanspruch halbieren und den Auszahlungszeitraum verdoppeln. Zudem wurden mit dem ElterngeldPlus vier sogenannte Bonusmonate eingeführt, die bei gemeinsamer Teilzeit zusätzlich von Eltern in Anspruch genommen werden können. Im Ergebnis können Eltern für Kinder, die ab dem 1. Juli 2015 geboren sind, bis zu 28 Monaten Elterngeld beziehen. Zukünftig können auch bis zu 24 Monate Elternzeit bis zur Vollendung des achten Lebensjahres des Kindes genommen werden können.

Bewertung

Das BEEG verfolgt neben arbeitsmarkt- auch sozial- und gleichstellungspolitische Zielsetzungen und wirkt sich deshalb auf die soziale Entwicklung aus. Insbesondere im Bereich der gleichstellungspolitischen Zielsetzung lassen sich durch die Väterbeteiligung bei der Inanspruchnahme von Elterngeld positive Effekte aufzeigen. So stieg die Väterbeteiligung mit Einführung des Elterngeldes von 20,8 Prozent im Jahr 2008 auf 29,3 Prozent in 2012. Mit der neuen Regelung können diese Zahlen sicher noch gesteigert werden. Ebenso kann davon ausgegangen werden, dass sich die Einführung der Partnermonate bei gleichzeitiger Teilzeit positiv auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern auswirkt. Abzuwarten bleibt, ob der dafür mit 25 bis 35 Stunden pro Woche eng gesetzte Zeitkorridor die Bedürfnisse der Familien auch wirklich

trifft. Insbesondere für Alleinerziehende dürfte diese Regelung zu unflexibel sein.

Betrachtet man die sozialpolitische Zielsetzung des Elterngeldes so wird deutlich, dass es hier nach wie vor eine Schieflage gibt. So bekommen Eltern, die vor der Geburt des Kindes keiner Erwerbsarbeit nachgingen, den Sockelbetrag von 300 Euro Elterngeld gezahlt. Damit sollen auch diese Eltern in einer für das Kind sehr vulnerablen Zeit finanziell entlastet und unterstützt werden. Warum dieser sozialpolitische Ansatz für Eltern, die zusätzlich auf Transferleistungen nach dem SGB II oder SGB XII angewiesen sind, nicht zur Anwendung kommt, bleibt unverständlich und ist vor dem Hintergrund der bestehenden Armutsbetroffenheit von Familien nicht zu rechtfertigen. Die Wiedereinführung des anrechnungsfreien Sockelbetrages beim Elterngeld für alle Eltern ist längst überfällig. Wenn jemand einen zusätzlichen Bedarf hat, um etwa die Bildungs- und Teilhabemöglichkeiten seiner Kinder zu erweitern oder auch nur die für Kinder aus einkommensstärkeren Haushalten selbstverständlichen Leistungen bieten zu können, dann doch gerade die Eltern im Leistungsbezug.

Aus dem Blickwinkel sozialer Kohäsion besteht hier dringender Handlungsbedarf. Die Förderung muss „vom Kopf auf die Füße“ gestellt werden: Bedarfs- und Einkommensorientierung müssen die Leitlinien einer familienorientierten Reform sein.

3.7 Neuregelungen zur Migration

Wesentliche (Neu-) Regelungen im Migrationsbereich:

- **Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern (In Kraft getreten am 01.01.15 (Residenzpflicht) bzw. 01.03. 2015 AsylbLG). Neufassung der Beschäftigungsverordnung (§32 Abs. 5)**

Weitgehende Aufhebung der Residenzpflicht für Asylbewerber und Geduldete, allerdings mit Ausnahmen, zum Beispiel wenn die Personen straffällig geworden sind, bei Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz oder bei einer drohenden Abschiebung. Eine Wohnsitzauflage bleibt bestehen, wenn der Lebensunterhalt nicht gesichert ist. Des Weiteren wird der Vorrang des Sachleistungsprinzips aufgehoben, abgesehen von den ersten 3 Monaten. Diese letzte Regelung trat erst am 01.03.2015 in Kraft. Außerdem wurde mit einer Änderung der Beschäftigungsverordnung das Vorrangprinzip beim Arbeitsmarktzugang auf 15 Monate (statt 48) heruntergesetzt.

- **Gesetz zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften**

Die Änderung des Gesetzes versucht, den angeblichen Missbrauch des europäischen Freizügigkeitsrechts zu unterbinden. Neben der Einführung von befristeten Wiedereinreiseverboten im Fall von Rechtsmissbrauch oder Betrug wird zusätzlich auch die Befristung des Aufenthaltsrechts zur Arbeitssuche auf sechs Monate festgelegt. Die Beschaffung von Aufenthaltskarten oder anderen Aufenthaltsbescheinigungen durch unrichtige oder unvollständige Angaben wird unter Strafe gestellt und die Gewährung von Kindergeld wird von der Vorlage einer Steueridentifikationsnummer abhängig gemacht.

- **Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer**

Durch das Gesetz werden die Staaten Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien als sichere Herkunftsstaaten im Sinne von § 29a Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) eingestuft. Asylanträge von Staatsangehörigen dieser Länder werden damit schneller bearbeitet, wobei eine geringere Chance auf Anerkennung besteht, da zunächst davon ausgegangen wird, dass sie aus sicheren Herkunftsländern kommen. Außerdem wird durch das Gesetz die Wartefrist zur Ausübung einer Beschäftigung für Asylbewerber und Geduldete (ohne Arbeitsverbot) auf drei Monate verkürzt.

- **Zweites Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes**

Kinder von Ausländern, die sich seit acht Jahren rechtmäßig in Deutschland aufhalten, erhalten per Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit neben der Staatsangehörigkeit der Eltern. Sie mussten sich bisher allerdings spätestens bei Vollendung des 23. Lebensjahrs zwischen der deutschen und der Staatsangehörigkeit der Eltern entscheiden (Optionspflicht). Mit der Neuregelung werden diejenigen von der Optionspflicht befreit, die in Deutschland aufgewachsen sind.

Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern (in Kraft getreten am 01.01.2015 - Residenzpflicht - bzw. 01.03.2015 AsylbLG)

Inhalt

Das Gesetz schafft die räumliche Aufenthaltsbeschränkung (Residenzpflicht) ab dem vierten Aufenthaltsmonat für Asylbewerber und Geduldete weitgehend ab. Für Flüchtlinge in den Erstaufnahmeeinrichtungen bleibt die Residenzpflicht bestehen. Es gelten drei Ausnahmen, bei der die zuständige Ausländerbehörde dennoch eine räumliche Aufenthaltsbeschränkung erlassen kann:

- Erstens, wenn die betreffende Person straffällig geworden ist und eine rechtskräftige Verurteilung stattgefunden hat, mit Ausnahme der Straftaten gegen das Aufenthaltsrecht.
- Zweitens, wenn die Person gegen das Betäubungsmittelgesetz verstoßen hat oder, drittens, wenn konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung gegen den Ausländer bevorstehen. Die Personen, die die Residenzpflicht nicht mehr betrifft, werden mit einer Wohnsitzauflage versehen, wenn die Lebensunterhaltssicherung nicht aus eigenen Mitteln gesichert ist. Ebenso wurde der Vorrang des Geldleistungsprinzips vor das Sachleistungsprinzip nach drei Monaten Aufenthalt gestellt. Diese Neuregelung trat zum 01.03.2015 in Kraft.

Zusätzlich wurde die Beschäftigungsverordnung geändert, in dem die Frist für die Absetzung des Vorrangprinzips beim Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber und Geduldete auf 15 Monate - bislang waren es 48 - heruntergesetzt worden ist.

Diese Neuregelung ist allerdings auf drei Jahre befristet. Die Bundesregierung wird anschließend, unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktsituation, entscheiden, ob die Regelung verlängert wird.

Hintergrund

Das Gesetz ist Ergebnis eines Kompromisses mit dem Land Baden-Württemberg, der aus der Verhandlung über die Einstufung von Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien als sichere Herkunftsstaaten entstanden ist. Das Land hatte seine Zustimmung zur Einstufung der drei Länder zu sicheren Herkunftsländern von der Einführung anderer Verbesserungen für Flüchtlinge abhängig gemacht.

Bewertung

Die Regelung, dass Flüchtlinge zukünftig bereits nach 15 und nicht erst nach 48 Monaten einen gleichberechtigten Arbeitsmarktzugang haben, ist zu begrüßen, da sie dann eher die Chance haben, ihren Lebensunterhalt eigenständig zu bestreiten. Dies erleichtert es den Betroffenen, soziale Kontakte zu finden und sich selbstständig zu finanzieren. Sinnvoller noch wären ein gleichberechtigter Arbeitsmarktzugang nach drei Monaten und die Öffnung der Integrationskurse für Asylsuchende und Geduldete, denn nur mit deutschen Sprachkenntnissen haben sie eine Chance auf dem hiesigen Arbeitsmarkt. Die Regelung, dass nunmehr nach drei Monaten vorrangig Bar- und nicht Sachleistungen zu gewähren sind, ist überfällig und auf jeden Fall zu begrüßen. Konsequenter wäre die völlige Streichung des Sachleistungsprinzips gewesen. In diesem Bereich ist dennoch ein deutlicher Fortschritt hin zu mehr sozialem Zusammenhalt zu konstatieren.

Gesetz zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften

Inhalt

Die Änderungen im Freizügigkeitsgesetz und weiterer Vorschriften sind zum 9. Dezember 2014 in Kraft getreten. Ziel des Gesetzes ist es, den angeblichen Missbrauch des europäischen Freizügigkeitsrechts zu unterbinden. Das Gesetz sieht hierfür neben befristeten Wiedereinreiseverboten

im Fall von Rechtsmissbrauch oder Betrug auch die Befristung des Aufenthaltsrechts zur Arbeitssuche auf sechs Monate vor. Darüber hinaus wird die Beschaffung von Aufenthaltskarten oder anderen Aufenthaltsbescheinigungen durch unrichtige oder unvollständige Angaben unter Strafe gestellt, und das Kindergeld wird nur bei Vorlage einer Steueridentifikationsnummer ausgezahlt. Mit Hilfe des Gesetzes sollen außerdem Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung konsequenter geahndet werden. Zudem entlastet der Bund die Kommunen über die Beteiligung an den Kosten der Unterkunft im SGB II um 25 Millionen Euro.

Hintergrund

Der Gesetzesänderung ist eine intensive Debatte um die in der Presse als „Armutzuwanderung“ titulierte EU-Binnenmigration, insbesondere aus Rumänien und Bulgarien, vorausgegangen. Im bayerischen Landtagswahlkampf wurde die Diskussion dazu weiter zugespitzt. Die Bundesregierung hat daraufhin mit Beschluss des Kabinetts vom 8.01.2014 einen Staatssekretärsausschuss zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“ eingesetzt, um die Debatte zu versachlichen. Der Staatssekretärsausschuss hat neben einem Zwischenbericht mit einer umfangreichen Bestandsaufnahme der Daten-, Fakten- und Rechtslage zur Zuwanderung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern nach Deutschland auch einen Abschlussbericht mit Handlungsempfehlungen erarbeitet, die die Grundlage der Gesetzesänderung darstellen.

Bewertung

Nachweise für einen zahlenmäßig relevanten Missbrauch sozialer Leistungen konnten weder im Rahmen des Zwischen- noch des Abschlussberichts des Staatssekretärsausschusses vorgelegt werden. Vielmehr geht auch die Bundesregierung laut Gesetzesbegründung davon aus, dass die überwiegende Mehrzahl der Unionsbürger ihr Freizügigkeitsrecht in Übereinstimmung mit den

geltenden nationalen und europäischen Regeln ausübt.

Die getroffenen Regelungen gehen an den realen Problemen vorbei und verstärken teilweise unberechtigte Vorbehalte gegenüber Zuwanderern aus Südosteuropa. Für die soziale Kohäsion leisten diese Beiträge einen „Bärendienst“. Politische Initiativen sollten vielmehr darauf abzielen, Zugewanderten dabei zu helfen, möglichst schnell in Deutschland Fuß zu fassen und sie insbesondere beim Zugang zum Arbeitsmarkt zu unterstützen.

Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer

Inhalt

Mit dem Gesetz gelten Bosnien-Herzegowina, Mazedonien sowie Serbien als sichere Herkunftsstaaten. Das bedeutet, dass die Bundesregierung vermutet, dass in diesen Staaten keine politische Verfolgung stattfindet. Staatsangehörige dieser Länder müssen belegen, dass sie dennoch verfolgt werden, um eine Anerkennung als Flüchtling zu erhalten. Das Gesetz beinhaltet auch eine Verkürzung der Wartefrist für die Ausübung einer Beschäftigung für Asylbewerber und Geduldete auf drei Monate, wenn für sie kein Arbeitsverbot besteht. Das Gesetz trat am 06.11.2014 in Kraft.

Hintergrund

Seit der Einführung der Visaerleichterung für Bosnien-Herzegowina (2010), Mazedonien und Serbien (2009) vermehrten sich die Asylanträge von Menschen aus diesen Ländern. Dabei handelte es sich vor allem um Roma, die aus den prekären Verhältnissen in ihren Herkunftsstaaten geflohen waren. Die Bundesregierung reagierte mit dem Gesetz auf die Forderung, die Asylanträge aus diesen Ländern schneller bearbeiten zu können. Die Flüchtlinge aus den Balkanstaaten haben

eine sehr geringere Chance auf Anerkennung, da erstmals vermutet wird, dass sie nicht politisch verfolgt werden. Es besteht eine erhöhte Beweislast für die Antragstellerinnen und -steller, um eine Verfolgung nachzuweisen.

Bewertung

Die Einstufung von Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien trifft vor allem Minderheitenangehörige aus diesen Ländern, insbesondere Roma, die in den genannten Ländern unstreitig verschiedenen Formen der Diskriminierung ausgesetzt sind.

Inwieweit dies im deutschen Rechtssystem als asylrelevant einzustufen ist, ist strittig. Ein besonderes Schutzbedürfnis für viele Menschen aus diesen Ländern ist aber nicht zu bestreiten. Die getroffene Regelung wird dem nicht gerecht. Viele Betroffene werden auch weiterhin nach Deutschland kommen und dann hier oftmals in prekären und in jeder Hinsicht ausbeutungsanfälligen Verhältnissen leben. Damit werden soziale Problemlagen neu geschaffen und die soziale Integration der Betroffenen unnötig erschwert. Die Verkürzung des Arbeitsverbots für Asylsuchende ist - wie bereits dargestellt - zu begrüßen. Eine tatsächlich bessere Chance, einen Arbeitsplatz zu finden, wird es aber erst dann geben, wenn auch das Vorrangprinzip auf drei Monate begrenzt wird.

Zweites Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes

Inhalt

Der Gesetzentwurf zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) enthält verschiedene Änderungen in Bezug auf die behördliche Praxis für die Erfüllung der Optionspflicht nach § 29 StAG. Vom Optieren wurden diejenigen befreit, die in Deutschland aufgewachsen sind. Laut Gesetz ist hier aufgewachsen wer „bis zur Vollendung seines 21. Lebensjahres:

1. sich acht Jahre gewöhnlich im Inland aufgehalten hat,
2. sechs Jahre im Inland eine Schule besucht hat oder
3. über einen im Inland erworbenen Schulabschluss oder eine im Inland abgeschlossene Berufsausbildung verfügt.“

Zusätzlich sieht das Gesetz eine Härtefallklausel für Einzelfälle vor, bei denen ein vergleichbar enger Bezug zu Deutschland besteht. Das Gesetz trat am 20.12.14 in Kraft.

Hintergrund

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD wurde die Abschaffung der Optionspflicht für hier aufgewachsene Deutsche mit ausländischen Eltern angekündigt. Diese Personen müssen sich bisher spätestens bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres entweder für die Staatsangehörigkeit der Eltern oder für die deutsche Staatsangehörigkeit entscheiden (Optionspflicht). Diese Regelung stieß auf zahlreiche Kritik seitens der Wohlfahrtsverbände, Nichtregierungs- und Migrantenorganisationen. Ohne die Änderung dieser Regelung wäre die Anzahl der ab dem Jahr 2000 geborenen Optionspflichtigen bis zum Jahr 2026 mit 465.000 Personen enorm hoch.

Bewertung

Das Gesetz sieht nicht die Abschaffung der Optionspflicht, sondern nur eine Modifikation der vorherigen Regelung vor. Das Verfahren wird so gestaltet, dass die Staatsangehörigkeitsbehörden vorerst prüfen müssen, ob die betreffende Person in Deutschland aufgewachsen ist, bevor eine Benachrichtigung erfolgt. Auf die Weise wird das Fortbestehen der deutschen Staatsangehörigkeit neben der ausländischen ohne die Beteiligung der betreffenden Person festgestellt. Die Überprüfung geschieht mithilfe der Melderegister der Länder. Das verringert den Aufwand für die meisten optionspflichtigen Jugendlichen, da sie nicht mehr in Kontakt mit den Behörden treten müs-

sen. Diese Tatsache ist zu begrüßen. Andererseits ist die Zahl derer, die nicht unter die Kriterien der hier Aufgewachsenen fallen, sehr gering. Daher ist die Frage berechtigt, warum die Koalition das Optionsverfahren nicht vollständig abschafft, statt neue Verfahren einzuführen, die nicht für eine Entlastung der Verwaltung sorgen.

Dazu ist nicht nachvollziehbar, warum acht Jahre Aufenthalt vorausgesetzt werden und nicht vier oder sechs. Die Kriterien für „Aufgewachsen in Deutschland“ erscheinen teilweise willkürlich ausgewählt.

Insgesamt führt die Regelung also dazu, dass deutlich mehr Jugendliche problemlos die doppelte Staatsangehörigkeit behalten können, wenn sie dies wünschen. Andererseits ist die Chance verspielt worden, mit der Abschaffung der Optionsregelung den hier geborenen Kindern von seit langem hier lebenden Ausländern das klare Signal der vollständigen Zugehörigkeit zu geben.

6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die soziale Entwicklung des vergangenen Jahres zeigt: Die statistischen Indikatoren, die Auskunft zum Grad der sozialen Kohäsion geben können, haben sich im Berichtsjahr unterschiedlich entwickelt. Es ist auch unter dem Aspekt der sozialen Kohäsion ausgesprochen positiv zu bewerten, dass die Zahl der Erwerbstätigen innerhalb eines Jahres um über 1,63 Millionen gewachsen ist. Auch dass die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nicht nur zugenommen, sondern sogar einen neuen Höchststand erreicht hat, ist positiv hervorzuheben. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist - trotz der bestehenden Ausnahmen und begrenzten Effekte auf die Zahl der Grundsicherungsbedürftigen - ein richtiger und überfälliger Schritt. Bereits heute ist abzusehen, dass die Befürchtungen, mit dem Mindestlohn gingen hunderttausende Arbeitsplätze verloren, unbegründet waren. Tatsächlich trägt er dazu bei, lange bestehende Missstände am Arbeitsmarkt zumindest abzumildern.

Doch nicht alle profitieren von der positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt: Die Langzeitarbeitslosigkeit hat trotz der guten wirtschaftlichen Entwicklung nicht abgenommen und sich stattdessen auf hohem Niveau weiter verfestigt. 1,05 Millionen Menschen waren im Berichtsjahr langzeitarbeitslos. Die guten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gehen an diesen Menschen vorbei. Die gleichzeitige Kürzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur Integration gerade Langzeitarbeitsloser droht diese Situation noch zu verschlimmern. Gleichzeitig verliert die Arbeitslosenversicherung allgemein an Bedeutung. 2014 hatte nicht einmal mehr jeder dritte Arbeitslose Anspruch auf Leistungen des Arbeitslosengeldes I. Eine Zwangsversicherung, die nicht einmal in jedem dritten Fall zahlt, verliert für die Betroffenen

an Wert und droht zwangsläufig, die Legitimation der Arbeitslosenversicherung in Frage zu stellen.

Trotz der wirtschaftlichen Prosperität wächst das Armutsrisiko. Die Armutsrisikoquote - gemessen an einem verfügbaren Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medians der Äquivalenzeinkommen - hat mit 15,5 Prozent einen neuen Höchststand erreicht. Dabei sind verschiedene Gruppen unterschiedlich stark von Armut bedroht. Besonders gefährdet sind Erwerbslose mit einer Armutsquote von 58,7 Prozent und Alleinerziehende mit einer Armutsquote von 42,3 Prozent. In beiden Gruppen ist das Armutsrisiko angestiegen. Am deutlichsten stieg das Armutsrisiko allerdings bei älteren Menschen. Ihre Armutsquote liegt mit 15,2 Prozent zwar noch unter dem Durchschnitt, sie steigt aber seit Jahren deutlich. Das lässt sich auch an der steigenden Zahl von Menschen, die auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angewiesen ist, nachvollziehen. Ihre Zahl stieg von 2009 bis 2013 um 200.000 auf über 962.000 Menschen.

In Zukunft sind weiter steigende Zahlen zu erwarten, da das sinkende Rentenniveau, veränderte Erwerbsbiographien mit kürzeren Beschäftigungszeiten und zum Teil niedrigen Löhnen und der demografische Wandel die Rentenansprüche tendenziell verringern. Gleichzeitig bleibt die private Vorsorge gerade bei den Geringverdienern hinter den politischen Erwartungen zurück und die andauernde Niedrigzinsphase wirkt sich dämpfend auf die Entwicklung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge aus. Altersarmut wird damit zu einem sozialen Großrisiko, dem gezielt entgegen gewirkt werden sollte.

Das Armutsrisiko betrifft unverändert auch Kinder in erheblichem Ausmaß. Der Anteil der unter 15-Jährigen an den Beziehern von Hartz IV-Leistungen ist 2013 angestiegen. Er lag bei 15,4 Prozent. Trotzdem wird die Kinderarmut nur selten offen als politisches Problem benannt. Noch sel-

tener werden konkrete Ansätze zu ihrer Reduzierung und Vermeidung umgesetzt. In der Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung taucht der Begriff „Kinderarmut“ nicht einmal auf.

Die Folgen dieser Entwicklungen weisen über den Bereich der Sozialpolitik im engeren Sinne hinaus, sie haben Folgen auch für die Zukunft. Bildungsabschluss, Erwerbstätigkeit und Einkommen korrelieren in hohem Maße. Daraus folgt, dass es nicht nur Gewinner und Verlierer der wirtschaftlichen Entwicklung und der Sozialpolitik gibt, sondern dass die Gewinn- und Verlustchancen der Betroffenen jeweils steigen. Eine solche Entwicklung, die Gewinner und Verlierer nicht nur produziert, sondern stetig reproduziert und die Kluft zwischen ihnen wachsen lässt, ist das Gegenteil einer auf soziale Kohäsion gerichteten Politik.

Das hat Folgen für die gesellschaftliche Entwicklung: Ein qualifizierter Studien- oder Berufsabschluss ist nach wie vor eine wesentliche Grundlage, um im Erwerbsleben eine gesicherte Beschäftigung mit angemessener Entlohnung zu erreichen. Die Ausgangsbedingungen zwischen den sozialen Schichten sind aber ausgesprochen unterschiedlich. In den vergangenen Jahren haben sich die Aufstiegsperspektiven gerade für junge Menschen aus Familien mit geringem Einkommen und/oder Vermögen verschlechtert. Sie können es sich häufig finanziell nicht leisten, Qualifizierungsangebote wahrzunehmen und damit ihre Potenziale zur Geltung zu bringen. Wer nicht aus dem eigenen familiären Hintergrund über Reserven verfügt, kann etwa Auslandspraktika und Fortbildungen, weiter qualifizierende Masterstudiengänge oder Fortbildungen häufig nicht finanzieren. Viele gerade jüngere Menschen, insbesondere mit eigener Familie, sind aus finanziellen Gründen darauf angewiesen, eine Beschäftigung - oft zum Mindestlohn - einer Ausbildung, einer weiteren Qualifizierung oder einem Studium vorzuziehen. Da der berufliche Ein- und Aufstieg in Deutschland wesentlich durch Titel und Zertifi-

kate bestimmt wird und diese ihrerseits von erheblichen wirtschaftlichen Vorleistungen - durch eigene Investitionen ebenso wie durch die Möglichkeit, unbezahlte Zeit in eine Qualifizierung zu investieren - abhängen können, findet eine soziale Schließung des Arbeitsmarktes statt. Gut gestellte Gruppen schotten sich gegenüber anderen ab, investieren in Distinktionsmöglichkeiten und befördern einen neuen Bildungsprotektionismus. Dadurch bleiben Kompetenzen und Potentiale unentdeckt. Der Befund des nationalen Bildungsberichts zu den Ausbildungsberufen „faktische Abschottung von annähernd der Hälfte der Ausbildungsberufe gegenüber den unteren Bildungsabschlüssen“¹ steht dafür exemplarisch. An dieser unsichtbaren Decke endet die Aufstiegsperspektive häufig so abrupt wie dauerhaft. Wer einmal zu den Gewinnern zählt, der hat auch künftig größere Gewinnchancen. Wer auf der Verliererseite steht, dem wird es schwer fallen, auf die andere Seite zu wechseln. Dies ist alles andere als fair und hat mit sozialer Kohäsion nichts zu tun. Deshalb bedarf es politischer Eingriffe, um die massive Chancenungleichheit zu verringern und für gleiche Verhältnisse zu sorgen.

Im Berichtszeitraum fehlte es an politischen Maßnahmen, die gezielt auf die Verbesserung der Lebenssituation der besonders von Armut bedrohten und betroffenen Personen gerichtet waren. Dabei wurden durchaus ausgabenintensive sozialgesetzliche Regelungen verabschiedet. Mit der verbesserten rentenrechtlichen Anrechnung von Kindererziehungszeiten für Eltern von Kindern, die vor 1992 geboren wurden, wurde immerhin ein Schritt zur einer Gleichstellung mit Eltern später geborener Kinder unternommen. Mit der zeitlich befristeten Möglichkeit eines abschlagsfreien Renteneintritts für besonders langjährig Versicherte ab dem 63. Lebensjahr wurde ein Beitrag zu einer Honorierung von Lebensleistung und zur Stärkung des Äquivalenzprinzips geleistet. Diese Regelungen finden damit eine eigene sozialpolitische Rechtfertigung. Die Betroffenen gehören

zu den Gewinnern der Politik des vergangenen Jahres. Diese Maßnahmen sind aber kein Beitrag zu einer nachhaltigen, gezielten Stärkung der sozialen Kohäsion. Sie begünstigen einzelne Personengruppen unabhängig von ihrem Bedarf und verschonen die wirklich Wohlhabenden, die Gewinner, von einer Beteiligung an der Finanzierung gerade der Sozialversicherungen.

Am Arbeitsmarkt würde sich eine auf soziale Kohäsion gerichtete Politik u.a. an den Zielen „Erwerbsintegration“ und „gute Arbeitsverhältnisse“ - also einer Politik für die Verlierer der bisherigen Arbeitsmarktpolitik - ausrichten. Eine solche Arbeitsmarktpolitik wäre ein wirkungsvolles Instrument zur Bekämpfung von Armut allgemein, aber auch zur Bekämpfung von Kinderarmut, die in der Regel Familienarmut ist. Doch auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik fehlt es an Maßnahmen, besonders benachteiligte Personengruppen zu fördern, Qualifizierungen zu ermöglichen und - wenn auch umfassende persönliche Hilfen und Förderangebote nicht ausreichen - für besonders benachteiligte Personen mit öffentlich finanzierten Beschäftigungsangeboten Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Die dafür vorgesehenen Angebote wurden weiter reduziert, die unterstützende Infrastruktur für die Erwerbsintegration weiter gekürzt. Die hohe Zahl der von Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Menschen ist die fast notwendige Folge dieser Entwicklung.

Für künftige Herausforderungen ist der Arbeitsmarkt in Deutschland schlecht gerüstet. Die Entwicklungen drohen noch mehr Verlierer am Arbeitsmarkt zu schaffen. Wie die Angaben aus dem empirischen Teil, insbesondere die Entwicklung atypischer Beschäftigung, belegen, ist der Arbeitsmarkt in Deutschland im Wandel begriffen. Das Auseinanderdriften von sozialversicherungspflichtiger Tätigkeit und prekärer Beschäftigung geht mit der unterschiedlichen Entwicklung zwischen den Sektoren von industrieller Produktion und Dienstleistungen einher. Die Tätigkeitspro-

file in der Dienstleistungsgesellschaft sind dabei vielfältig. Neben qualifizierter und angemessen honorierter Tätigkeit gibt es eine mittlere Zone mehr oder weniger gesicherter Beschäftigungsverhältnisse mit auskömmlicher Bezahlung und bestehenden Aufstiegsperspektiven. Darunter besteht aber ein großer und wachsender Bereich einfacher Dienstleistungen, etwa im Bereich des Zustellwesens, der Gastronomie und der hausnahen- und Gebäudedienste. Ein erheblicher Teil der zitierten Rekordwerte am Arbeitsmarkt ist auf derartige Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen.

Auch was die fortschreitende Digitalisierung der Gesellschaft betrifft, fehlt es bisher an Antworten darauf, wie diese Entwicklung sozialpolitisch flankiert werden kann. Die Fortsetzung einer konservativen Sozialpolitik, nach der sich Ansprüche aus einmal erreichten Einkommenspositionen ableiten, führen zu einer fortgesetzten Entkoppelung sozialer Leistungen vom Bedarf. Umgekehrt droht jedoch mit einer stärkeren Bedarfsorientierung sozialer Leistungen der Weg in eine Mindestsicherungsgesellschaft, wie sie schon heute in einigen politischen Maßnahmen angelegt ist. Beide Varianten münden in eine Abkehr vom Anspruch, soziale Kohäsion erreichen zu wollen. Notwendig wäre deshalb ein Politikwechsel hin zu sozialen Investitionen in gleiche Lebens- und Arbeitsbedingungen. Dieser Politikwechsel scheint bis auf weiteres nicht auf der Tagesordnung zu stehen.

Positive Ansätze haben sich im vergangenen Jahr im Bereich der Flüchtlings- und Migrationspolitik ergeben: die Lockerung der Residenzpflicht bei Flüchtlingen, die Aufhebung des Vorrangs des Sachleistungsprinzips zum Jahresbeginn 2015 und die Verkürzung der Wartezeit für Flüchtlinge vor Aufnahme einer Beschäftigung auf drei Monate folgen der Einsicht, dass sich Integration auch und gerade durch Teilhabe am Erwerbsleben vollzieht. Diese Politik muss - auch und gerade angesichts der häufig großen Qualifikationen und

Kompetenzen der Menschen, die nach Deutschland geflüchtet sind - konsequent weiterentwickelt werden.

Eine große Herausforderung für die Zukunft ist es, die inklusive Gesellschaft zu verwirklichen. Wie das Gutachten zeigt, gibt es auch in diesem Bereich Entwicklungen, die in die entgegengesetzte Richtung gehen. Es darf aber keine Abstriche an dem Ziel geben, die Teilhabefähigkeiten des Individuums und die Teilhabemöglichkeiten, die eine Gesellschaft bietet, zusammenzubringen. Das ist nicht nur eine finanzielle Frage, aber ohne zusätzliche Investitionen lässt sich dieses Ziel nicht erreichen.

Zu den weiteren besorgniserregendsten Entwicklungen in Deutschland zählt die wachsende Altersarmut. Und das Schlimme: Sie ist berechenbar und schwer zu vermeiden, wenn nicht frühzeitig Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Es fehlt heute aber häufig schon am Problembewusstsein. Die ohnehin schon deutlich gestiegene Zahl der auf Grundsicherung im Alter angewiesenen Menschen ist - wie der Paritätische bereits im Berichtsjahr nachgewiesen hat - nur die halbe Wahrheit. Ein großer Teil der älteren Menschen lebt von einem Einkommen, das sich nur geringfügig über der Grundsicherungsschwelle bewegt. Das Sinken des Rentenniveaus und veränderte Erwerbsbiographien führen dazu, dass die Renten künftig nur langsam steigen oder ihr Wert sogar sinken wird. Diese Entwicklung droht an Dynamik zu gewinnen. Spätestens ab Mitte der 2020er-Jahre werden sich die Verwerfungen, die seit Anfang/Mitte der 1990er-Jahre auf dem Arbeitsmarkt auftreten, auch in der gesetzlichen Rentenversicherung abbilden.

Mittelfristig muss auch bei der Altersgrundsicherung von zweistelligen Quoten ausgegangen werden. Unstete Erwerbsbiographien, eine politische Fehleinschätzung der privaten Vorsorgemöglichkeiten von Geringverdienern, dauerhafte

Niedrigzinsen für Altersvorsorgevermögen und Betriebsrenten und die Absenkung des Rentenniveaus drohen das Risiko von Altersarmut in Zukunft erheblich zu steigern. Die vorliegenden Prognosen zur Entwicklung der Alterssicherung enden häufig im Jahr 2030. Der demographische Wandel wird jedoch erst ab diesem Zeitpunkt in der Alterssicherungspolitik virulent. Auch diesbezüglich darf man nicht den Fehler machen, aus vorgeblich stabilen Werten in der Gegenwart auf mangelnden politischen Handlungsbedarf für die Zukunft zu schließen. Das Gegenteil ist der Fall: Wir benötigen schon jetzt eine Weichenstellung zur Armutsprävention und -bekämpfung. Die Rentenreformen des vergangenen Jahres hatten eine andere Zielsetzung. Sie waren auf die Honorierung der Lebensleistung in der Regel gut abgesicherter Beschäftigter oder der Erziehungsleistungen allgemein gerichtet.

Schlußfolgerungen

Die vorangegangenen Befunde zeigen, dass wenig unternommen wurde, um etwas an den aufgezeigten Gefährdungen sozialer Kohäsion zu ändern. Wer aber nichts verändert und zum Teil noch entgegengesetzte Entwicklungen befördert, der nimmt in Kauf, dass die soziale Scherentwicklung weiter auseinandergeht.

Dabei gibt es leicht umsetzbare und effektive Vorschläge, um die soziale Kohäsion zu stärken. Dazu zählen u.a.:

- ein Konzept, das unter dem Titel „Kinder verdienen mehr“ Vorschläge für eine grundlegende Reform der Bildungs- und Teilhabeförderung von Kindern und Jugendlichen formuliert. Es umfasst die bedarfsgerechte Gestaltung von Regelleistungen, einmaligen Leistungen und Leistungen zur Bildungsförderung und Nachhilfe und sieht gleichzeitig einen Rechtsanspruch auf Leistungen zur Entwicklungsförderung im Kinder- und Jugendhilferecht vor. (Im

Internet unter: <http://www.kinder-verdienen-mehr.de>);

- Vorschläge zu einer neuen, auf soziale Integration und Teilhabe gerichteten Arbeitsmarktpolitik, die individuelle Hilfen mit unterstützender Infrastruktur und einem öffentlich geförderten und durch den sogenannten Passiv-Aktiv-Transfer, die Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit, verbinden (im Internet unter: <http://www.10jahre-hartz4.de>);
- das Konzept „Alles aus einer Hand“, das eine durchgreifende Reform für eine armutsvermeidende Reform der Alterssicherungspolitik bietet (im Internet unter <http://www.paritaet.org>).

Auch zur Bildungs-, Jugend- und Familienpolitik, zur Umsetzung einer inklusiven Politik, für gute Pflege, eine zukunftsgerichtete, tolerante Migrationspolitik und zur Finanzierung der Sozialstaates finden sich im Internetangebot des Paritätischen weitgehende Vorschläge. An konkreten Antworten auf die bestehenden sozialen Probleme mangelt es nicht.

Gerade deshalb ist die festgestellte Abstinenz der Politik gegenüber Maßnahmen, die Einkommen und Chancen von oben nach unten ausgleichen helfen, frappierend. Das betrifft die Sozialpolitik ebenso wie die Steuerpolitik. Die Erbschaftsteuer, die einen wesentlichen Beitrag zur Verhinderung der Konzentration von immer größeren Vermögenswerten auf immer weniger Menschen leisten könnte, ist in Deutschland eine Bagatellsteuer. Eine Vermögenssteuer wird in Deutschland weiterhin nicht erhoben. Selbst die Einführung einer Finanztransaktionssteuer im Umfang von Bruchteilen auch nur eines Prozents droht zu einer unendlichen Geschichte zu geraten. Den übergroßen Anteil an Steuern zahlen die Bürgerinnen und Bürger, darunter auch gerade einkommensarme Personengruppen, mit ihren Ver-

brauchssteuern. Wer angesichts einer derartigen Lastenverteilung in einem der kompliziertesten Steuersysteme der Welt Gestaltungsspielräume verneint, der will auch den sozialen Status quo konservieren. Dabei ist gerade die Gestaltung des Steuersystems das vornehmste Recht des Gesetzgebers: das Budgetrecht. Hier Änderungen auszuschließen, heißt auf die Ausübung des Budgetrechts zu verzichten.

Mitunter entsteht der Eindruck, man habe sich mit der Realität von über 1,6 Millionen Kindern im Hartz-IV-Bezug und über einer Million langzeitarbeitsloser Menschen abgefunden. Wenn es einmal zu grundlegenden Verbesserungen für besonders benachteiligte Gruppen kommt, so häufig nicht auf Initiative des Gesetzgebers, sondern oft sogar gegen dessen Widerstand durch nationale und europäische Gerichte, die sich um einen sozialen Ausgleich bemühen und auch den „Verlierer“ zu seinem Recht kommen lassen. Das betrifft Bildungs- und Teilhabeleistungen für Kinder ebenso wie die Versorgung mit notwendigen Arzneimitteln oder die Verwirklichung des Rechts von Flüchtlingen auf existentiell wichtige Leistungen zum Leben. Diese Abstinenz von einer auf soziale Kohäsion gerichteten Politik trifft sogenannte Randgruppen, sie trifft aber auch die Mitte der Gesellschaft. Die mangelnde Anpassung der steuerlichen Freibeträge für Kinder, wie sie schon 2014 hätte erfolgen müssen, ist dafür nur ein weiterer Beleg.

Die fortgesetzte Enthaltung von der Verantwortung für eine sozial integrative Gestaltung der Entwicklungen, ist ein fahrlässiger Umgang mit den Zukunftschancen dieser und künftiger Generationen. Investitionen in Teilhabe, Bildung und sozialen Zusammenhalt lassen sich nicht nachholen. Jeder Verzicht darauf muss im Gegenteil teuer bezahlt werden, mit dem Verlust an Perspektiven. Eine Politik, die Gewinner und Verlierer reproduziert, ist falsch.

Das muss und darf nicht so bleiben: Die guten wirtschaftlichen Rahmendaten bieten die Chance, endlich in Bildung, Teilhabe und sozialen Zusammenhalt zu investieren. Das wäre nicht nur unter gesellschaftlichen, sondern auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ein Gewinn. Über den Bedarf herrscht Einigkeit, auch die finanziellen Mittel für eine neue Weichenstellung in der Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Familien- und Sozialpolitik sind - bei einem Überschuss der öffentlichen Haushalte von 6,4 Milliarden Euro im Jahr 2014 - vorhanden. Eine günstigere Gelegenheit für einen neuen Aufbruch gab es selten.

5. Anmerkungen

1. Einleitung

1. Quelle: Amtliche Sozialberichterstattung des Bundes und der Länder
2. Groos, Thomas/Jehles, Nora (2015): Der Einfluss von Armut auf die Entwicklung von Kindern. Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung. Gütersloh.
3. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014): Bildungsbericht 2014, Bielefeld, S. 8.
4. Ebd., S. 8.
5. Vgl. Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland. 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt durch das HIS-Institut für Hochschulforschung. Bonn und Berlin, 2013.
6. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014): Bildungsbericht 2014, Bielefeld, S. 124.
7. Dingeldey, Irene (2015): Bilanz und Perspektive des aktivierenden Wohlfahrtsstaates. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 10/2015, S. 38.
8. Groh-Samberg, Olaf/Hertel, Florian R. (2015): Ende der Aufstiegsgesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 10/2015, S. 27 f.
9. Dörre, Klaus (2015): Unterklassen. Plädoyer für die analytische Verwendung eines zwiespältigen Begriffs. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 10/2015, S. 6.
10. Vgl. Abschnitt 2.2 d.A.
11. Böhnke, Petra (2015): Wahrnehmung sozialer Ausgrenzung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 10/2015, S. 25.

2. Empirischer Teil

1. Vgl. Minijob Zentrale: Pressemitteilung vom 2. März 2015.
2. Vgl. Deutscher Bundestag: Drucksache 18/2949 vom 21.10.2014, S. 10.
3. Vgl. Voss, Eckard/Vitols, Katrin (2013): Leiharbeit zwischen Flexibilität und Sicherheit in Europa. In: WSI Mitteilungen, Heft 8/2013, S. 580 - 587.
4. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015): Zentrale Befunde zu aktuellen Arbeitsmarktthemen, Aktuelle Berichte, 7/2015, Nürnberg, S. 10.
5. Vgl. ebd., S. 18.
6. Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Analytikreport der Statistik, Analyse des Arbeitsmarktes für schwerbehinderte Menschen, Deutschland 2014
7. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2014): Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen. Nürnberg.
8. Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015): Zentrale Befunde zu aktuellen Arbeitsmarktthemen, Aktuelle Berichte, 7/2015, Nürnberg, S. 19.
9. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2014): Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen. Nürnberg, S. 7.
10. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2014): Förderstatistik (vorläufige, hochgerechnete Angabe v. 29.12.2014).

11. Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015): Was wirkt und was wirkt nicht? Folienvortrag vom 03.03.2015, Berlin.
12. Vgl. Kaltenborn, Bruno/Kaps, Petra (2013): Einbeziehung der kommunalen Leistungen in die Zielsteuerung des SGB II. BMAS Forschungsbericht 434, Bonn, S. 86 ff.
13. BVerfG 9.2.2010 - 1 BvL 1/09 - BVerfGE 125, 175
14. BVerfG 1 BvL 10/12 vom 23. Juli 2014, 121.
15. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2014): Analytikreport der Statistik: Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Diese Daten sind insofern endgültig, als sie nach einer Wartezeit von drei Monaten bestätigt worden sind. Sie können entsprechend von den Daten des Statistischen Bundesamtes abweichen.
16. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2014): Zeitreihe erwerbstätige Arbeitslosengeld II-Bezieher nach Art der Erwerbstätigkeit.
Im Internet: http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_332484/Statistischer-Content/Statistik-nach-Themen/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Bedarfe-Leistungen-Einkommen/Bedarfe-Leistungen-Einkommen.html.
17. Vgl. Becker, Irene (2015): Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau. Arbeitspapier 309 der Hans Böckler Stiftung, S. 10, mit weiteren Nachweisen.
18. Vgl. Creditreform Wirtschaftsforschung/Boniversum Consumer Information/Microm Consumer Marketing: Presseinformation vom 6. November 2014.
19. Die genannten Daten beziehen sich auf die aktuelle Auswertung von SOEP-Daten durch das DIW. Vgl. Grabka, Markus M./Westermeier, Christian (2014): Anhaltend hohe Vermögensungleichheit in Deutschland. In: DIW-Wochenbericht, Nr. 9/2014, S. 151 - 164.

3. Gesetzgeberische Maßnahmen im Berichtszeitraum

1. Alle im Folgenden zitierten Berechnungen aus: Bruckmeier, Kerstin/Wiemers, Jürgen (2014): Begrenzte Reichweite: Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2014): IAB-Kurzbericht 7/2014, April 2014, Nürnberg.
2. Ebd., S. 6.
3. Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 23. Juli 2014 - 1 BvL 10/12, Rn. 121.

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

1. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012): Bildung in Deutschland. Bielefeld, S. 122.

6. Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Entwicklung der Erwerbstätigkeit	11
Tabelle 2	Arbeitsvolumen Erwerbstätiger 2010 - 2014	12
Tabelle 3	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	12
Tabelle 4	Atypische Beschäftigungsverhältnisse	14
Tabelle 5	Arbeitslosigkeit	16
Tabelle 6	Armutsrisikoquote	19
Tabelle 7	Bezieher von Grundsicherungsleistungen 2009 bis 2013	21
Tabelle 8	Dauer der Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II	22
Tabelle 9	Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2005 - 2013	23
Tabelle 10	Bezieher von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2009 - 2013	23
Tabelle 11	Private Schulden	24
Tabelle 12	Vermögensverteilung nach Haushaltsvermögen und Vermögensposition	26

7. Verzeichnis der Internetquellen

- Bundesagentur für Arbeit:
<http://statistik.arbeitsagentur.de>
- Creditreform:
<https://www.creditreform.de/aktuelles/wirtschaftsforschung/schuldneratlas-deutschland>
- Deutsche Bundesbank, „Projekt Private Haushalte und ihre Finanzen“:
www.bundesbank.de/phf
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB):
<http://www.iab.de>
- Sozialpolitik aktuell:
<http://www.sozialpolitik-aktuell.de/>
- Sozio-oekonomisches Panel (SOEP):
<http://www.diw.de/de/soep>
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder:
<http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/>
- Statistisches Bundesamt:
<https://www.destatis.de/>



Oranienburger Str. 13-14
10178 Berlin
Tel. 030-2 46 36-0
Fax 030-2 46 36-110

www.paritaet.org
info@paritaet.org