

Das Soziale – in der Krise?



Paritätisches Jahresgutachten 2014

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

Verantwortlich gemäß Presserecht:
Dr. Ulrich Schneider

Autorinnen und Autoren:

Dr. Joachim Rock
unter Mitarbeit von:
Tina Hofmann
Marion von zur Gathen
Claudia Karstens
Harald Löhlein
und Daniel Fritz

Titelfoto:
Birgit Reitz-Hofmann (fotolia.de)
Berlin, April 2014

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Empirischer Teil	6
2.1 Arbeit	7
2.2 Entwicklung der Einkommensarmut	15
2.3 Mindestsicherungsleistungen	17
2.4 Überschuldung	21
2.5 Vermögensentwicklung	22
3. Gesetzgeberische Maßnahmen im Berichtszeitraum	25
3.1 Neuregelungen in der Arbeitsmarktpolitik	25
3.2 Neuregelungen in der Grundsicherung	28
3.3 Neuregelungen in der Krankenversicherung	32
3.4 Neuregelungen in der Pflegeversicherung	37
3.5 Neuregelungen in der Rentenversicherung	38
3.6 Neuregelungen in der Familienpolitik	40
3.7 Neuregelungen zur Migration	42
4. Bewertung	46
5. Tabellenverzeichnis	52
6. Internetquellen	52

1. Einleitung

Auf einen ersten Blick scheint die wirtschaftliche und soziale Lage in Deutschland so erfreulich wie lange nicht zu sein: Als einziges Land der Euro-Zone hat Deutschland im Jahr 2013 einen Haushaltsüberschuss erzielt. Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen nahmen zusammen 300 Millionen Euro mehr ein, als sie ausgaben. Den Gemeinden gelang dabei ein Finanzierungsüberschuss von 3,5 Milliarden Euro. Die Rücklagen der Sozialversicherungen sind erheblich: Im Gesundheitssystem verfügen die Kassen und der Gesundheitsfonds zum Jahresende 2013 über rund 30 Milliarden Euro an Reserven, die Nachhaltigkeitsrücklage der Rentenversicherung betrug sogar 32 Milliarden Euro. Die veröffentlichten Arbeitslosenzahlen bleiben auch weiterhin niedrig. Nach der Einführung weiterer Sozialleistungen wie dem Betreuungsgeld und dem sogenannten Pflege-Bahr im Jahr 2013 sind für 2014 weitere Leistungsverbesserungen geplant, insbesondere in der Gesetzlichen Rentenversicherung, in der mit der besseren Anrechnung von Kindererziehungszeiten und der geplanten Ermöglichung eines Renteneintritts ab 63 für besonders langjährig Versicherte jeweils mehrere Milliarden umfassende Zusatzleistungen geschaffen werden sollen.

Diese und viele andere Meldungen erwecken den Anschein, dass Deutschland ein Höchstmaß an Prosperität und Stabilität erreicht hat. Offen bleibt indes die Frage, ob diese Erfolgsmeldungen repräsentativ für die soziale Situation in Deutschland insgesamt stehen und wie sie sich auf die soziale Kohäsion auswirken: Wie steht es tatsächlich um die soziale Lage in Deutschland?

Bei allen statistischen Erhebungen und Vermessungen der Lage des Landes fehlt es an Antworten auf diese zentrale Frage: Wie hat sich die soziale Situation im vergangenen Jahr entwickelt

und wie steht es um den sozialen Zusammenhalt? Um diese Frage zu beantworten, reicht ein Blick auf die genannten Erfolgsmeldungen allein nicht aus. Nicht jede Erfolgsmeldung bezeugt eine Erfolgsgeschichte, und nicht jede Neuregelung erfüllt die in sie gesetzten Erwartungen. Zusätzliche Sozialleistungen können dazu beitragen, den sozialen Zusammenhalt zu stärken, sie können aber auch das Gegenteil bewirken und bestehende Statusunterschiede konservieren.

Wer wirklich wissen will, wie es um die soziale Kohäsion in Deutschland steht, der kommt an einer tiefer gehenden Betrachtung nicht vorbei, denn die wiederkehrenden und widersprüchlichen Befunde etwa zur Arbeitsmarktsituation, zum Umfang der Armut und zu gesellschaftlichen Spaltungstendenzen greifen regelmäßig nur Teilbereiche der Wirklichkeit heraus. Selten ist der Versuch, die einzelnen Befunde zu einem Gesamtbild zu vereinen, und nahezu präzedenzlos ist es, dieses Unterfangen nicht staatlichen Institutionen zu überlassen, sondern es als Verband, aus der Mitte der Gesellschaft heraus und mit der Erfahrung und dem Wissen der mehreren hunderttausend Engagierten unter dem Dach des Paritätischen zu zeichnen.

Der Paritätische Gesamtverband unternimmt mit dem vorliegenden Gutachten einen ersten Versuch, eine Antwort auf diese Frage zu finden. Er folgt dabei einer Tradition des Verbandes, der sich bereits in den 80er-Jahren des zurückliegenden Jahrhunderts für eine unabhängige Armuts- und Reichtumsberichterstattung engagiert hat und der am 9. November 1989 erstmals einen Armutsbericht für Deutschland vorgelegt hat. Während diese Form der Armutsberichterstattung seinerzeit massiv kritisiert wurde, da es aufgrund des Sozialhilfesystems keine Armut in Deutschland geben könnte, hat sich dieses Instrument zu einer

selbstverständlichen und auf Landes- und Bundesebene etablierten und durch die jeweiligen Regierungen praktizierten Verfahrensform weiterentwickelt.

So wichtig und aussagekräftig diese regierungsamtlichen Armuts- und Reichtumsberichte auch sind, spiegeln sie doch in doppelter Weise nur Eindrücke der gesellschaftlichen Wirklichkeit wider. So beleuchten sie nur einzelne Aspekte der gesellschaftlichen Entwicklung und gehen dabei immer auch mit einer Kommentierung und Rechtfertigung des Regierungshandelns einher.

Dem Ansatz, den der Paritätische künftig in jährlichen Gutachten zur sozialen Lage und Sozialpolitik verfolgen will, liegt dagegen ein konkretes Erkenntnisinteresse zugrunde. Das Gutachten ist deshalb den folgenden, grundlegenden Fragen gewidmet:

1. Wie stellt sich die soziale Lage in Deutschland gemessen an regelmäßig erhobenen, validen und reliablen Daten zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung im Berichtsjahr und im Zeitverlauf dar?
2. Welche Aktivitäten entwickelte der Gesetzgeber, und trugen diese zur sozialen Kohäsion der Gesellschaft bei? Welche anstehenden Herausforderungen wurden nicht bearbeitet?
3. Abgegrenzt von den empirisch-analytischen Kapiteln des Gutachtens: Welche Empfehlungen hat der Paritätische zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts und für eine Politik der sozialen Kohäsion?

Anders als eine Vielzahl anderer Untersuchungen zum Thema verfolgt der Paritätische in der vorliegenden Untersuchung ein breites Themenspektrum und fokussiert nicht einzelne Faktoren von Armut und Ausgrenzung, sondern kombiniert verschiedene Indikatoren, um auf dieser Grund-

lage zu einer differenzierten Darstellung der sozialen Situation in Deutschland im Berichtsjahr 2013 zu kommen. Im Mittelpunkt steht dabei die Entwicklung der sozialen Kohäsion im zurückliegenden Kalenderjahr.

Soziale Kohäsion ist eine wesentliche Grundlage für die Stabilität und Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft. Sie bildet aus diesem Grund einen 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 gesellschaftlichen Verteilung von Wohlstand und der sozialen Kohäsion betont. Die Bedeutung sozialer Kohäsion wird auch durch die empirische Sozialforschung bestätigt, die soziale Kohäsion als wesentlichen Faktor für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung bestimmt. Das belegt nicht zuletzt die Aktualität der Idee der Parität, verstanden als Gleichheit aller in ihrem Ansehen und ihren Möglichkeiten.

Soziale Kohäsion wird hier als normative Zielgröße bestimmt, die 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 Partizipation und soziale Integration gerichtet sind, gekennzeichnet ist.

Das im Gutachten gewählte Design soll in den Folgejahren weiterentwickelt, aber vor allem anhand der berücksichtigten Indikatoren fortgeschrieben werden. Dadurch soll nicht nur die Kontinuität der Berichterstattung gewahrt werden; vor allem soll soweit möglich vermieden werden, durch einen Wechsel von Datengrundlagen, Methoden oder Bezugsrahmen zu widersprüchlichen Ergebnissen zu kommen. Dies scheint auch deshalb geboten,

weil die Vielfalt ganz unterschiedlicher Ergebnisse aktueller Studien zur Soziologie der sozialen Ungleichheit ein uneinheitliches, häufig widersprüchliches Bild ergibt. Das Gutachten soll weder dramatisieren noch verharmlosen, sondern eine nachvollziehbare, nüchterne Betrachtung der sozialen Situation und konkrete Vorschläge zu deren Verbesserung bieten.

Der Paritätische stellt sich dieser Aufgabe nicht nur, um die Gesamtheit der Erfahrungen der in ihm engagierten Menschen zu dokumentieren, sondern auch, um den Bewertungen und Lösungsvorschlägen Raum und Stimme zu geben.

2. Empirischer Teil

In modernen Gesellschaften besteht eine Vielzahl von Konfliktlinien, die zentrifugal wirken und die soziale Integration des Gemeinwesens beeinträchtigen oder gar gefährden: Alt - Jung, Arm - Reich, Beschäftigte - Arbeitslose, Männer - Frauen, West - Ost, Stadt - Land, Deutsche - Ausländer und viele andere mehr. Sie erzeugen soziale Disparitäten und Differenzen. Diese Entwicklung setzt die einzelnen Personen, aber auch soziale Gruppen und gesellschaftliche Milieus unter Druck. In den vergangenen Jahren hat sich dieser Druck verschärft. Mit der Rücknahme der sozialstaatlichen Leistungsverantwortung und dem Wandel des Staates vom intervenierenden Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat kam es zu einer Privatisierung sozialer Risiken. Das hat Konsequenzen: Der soziale Status einzelner Gruppen wird zunehmend prekär, die einzelne Person vulnerabel. Mit der sinkenden Interventionsbereitschaft nimmt die sozial integrative Kraft des Sozialstaates ab. Zentrifugale Kräfte entwickeln deshalb eine stärkere Wirkung, soweit nicht soziale Kohäsionskräfte mobilisiert werden. Die politische Setzung von Normen kann die sozialen Fliehkräfte beschleunigen oder reduzieren helfen. Soziale Kohäsion wirkt diesen Fliehkräften entgegen. Sie ist ein Maß für den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft.

Mit dem vorliegenden Gutachten soll die Entwicklung dieser Kohäsionskräfte im vorangegangenen Jahr dokumentiert und einer vertieften Betrachtung und Bewertung unterzogen werden. Während es in der Wirtschaft etabliert ist, dass Entwicklungen mit Konjunkturbarometern und Prognosen zusammengefasst werden, fehlt es an ähnlichen Projekten im sozialen Bereich. Das Jahrgutachten des Paritätischen Gesamtverbands will ein Beitrag sein, dies zu ändern.

Ein solches Vorhaben ist notwendig normativ geprägt. Die Auswahl von Maßstäben zur Bewer-

tung gesellschaftlicher Entwicklungen beruht auf Wertentscheidungen. Dem vorliegenden Paritätischen Jahrgutachten liegt die Grundentscheidung zugrunde, auf die Erhebung eigener Daten zu verzichten und sich auf Daten zu stützen, die in der amtlichen Sozialberichterstattung öffentlicher Körperschaften, in Untersuchungen des Statistischen Bundesamtes oder anderer Institutionen regelmäßig nach stabilen Kriterien erhoben wurden. Bei der Auswahl der Erhebungsgrundlagen wurde besonderes Augenmerk auf Kriterien gelegt, die den Erwerbsstatus der einzelnen Personen beschreiben. Die Ursache für diese Schwerpunktsetzung liegt in der Geschichte und Konstruktion der wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme in Deutschland, aber sie beinhaltet 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 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, definiert soziale Aufstiegsmöglichkeiten und ist ein wesentlicher Teil zur Strukturierung des täglichen Lebens. Die Berücksichtigung von Indikatoren, die die Zahl der Erwerbstätigen, die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse beschreiben, findet darin ihre Rechtfertigung.

Innerhalb der Arbeitswelt gibt es erhebliche Unterschiede in der Art der Beschäftigungsverhält-

nisse. Bei Weitem nicht jedes Arbeitsverhältnis bietet faire Entlohnung und 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 nicht nur zur Sicherung der physischen Existenz, sondern auch zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums. Die Einbeziehung weiterer Indikatoren zur Einkommensentwicklung ist deshalb ein weiterer Beitrag, um die Entwicklung sozialer Kohäsion zu beschreiben. Schließlich ist die Betroffenheit von Armut in hohem Maße nicht nur vom individuellen Einkommen abhängig, sondern auch vom bestehenden Vermögen. Die Vermögensentwicklung ist deshalb als weiterer Indikator aufgenommen worden.

2.1 Arbeit

In den vergangenen Jahren ist die Erwerbstätigkeit in Deutschland stetig gestiegen. Von 40,28 Millionen Erwerbstätigen im Jahresdurchschnitt des Jahres 2008 wuchs die Beschäftigung kontinuierlich an und betrug im Jahr 2012 durchschnittlich 41,61 Millionen Erwerbstätige. Das entspricht einem Zuwachs von über 1,3 Millionen

Erwerbstätigen in nur vier Jahren. Diese Entwicklung ist umso erfreulicher, als die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in dieser Zeit von der europäischen Wirtschafts- und Finanzkrise gekennzeichnet waren.

Die kumulierten jahresdurchschnittlichen Erwerbstätigkeitszahlen haben allein nur eine geringe Aussagekraft. Sie erhalten ihre Aussagekraft nur im Zusammenhang mit Angaben zur Entwicklung der Art der Beschäftigungsverhältnisse und zum Umfang der einzelnen Tätigkeiten.

Arbeitsvolumen

Die Zahl der Erwerbstätigen erreichte 2012 einen neuen Höchststand. Mit dem Anstieg der Zahl der Erwerbstätigen sank in den vergangenen Jahren jedoch gleichzeitig das Volumen der geleisteten Arbeitsstunden.

Die 41,6 Millionen Erwerbstätigen im Jahr 2012 kamen insgesamt auf ein Arbeitsvolumen von gut 58 Milliarden Stunden. Zum Vergleich: Bereits 1960 wurde ein Arbeitsvolumen von 56,4 Milliarden Stunden erreicht - von damals lediglich 26 Millionen Beschäftigten. Das zeigt, dass die hohen Zahlen von Erwerbstätigen nicht mit einer entsprechenden Steigerung des Arbeitsvolumens einhergingen, sondern sich das Arbeitsvolumen auf zunehmend mehr Erwerbstätige verteilte. Während ein Erwerbstätiger 1960 durchschnittlich 2.163 Stunden arbeitete, arbeitete ein durch-

Tabelle 1: Entwicklung der Erwerbstätigkeit (in Tsd.)

	2008	2009	2011	2012
Erwerbstätige	40.279	40.265	41.164	41.613

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013, IAB 2013

Tabelle 2: Arbeitsvolumen

	2008	2009	2010	2011	2012
Arbeitsvolumen (in Mio. Stunden)	57.365	55.881	57.110	58.887	58.115
Wohnbevölkerung	82.127.000	81.862.000	81.751.000	81.768.000	81.844.000
Erwerbsquote (in %)	75,8	76,2	76,5	77,0	77,0

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2013, IAB 2013

schnittlicher Erwerbstätiger im Jahr 2012 lediglich rund 1.400 Stunden.

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten unter den Erwerbstätigen ist für die Analyse einer 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. Für die Finanzierbarkeit der sozialstaatlichen Leistungen in Deutschland ist die Entwicklung sozialversicherungspflichtiger

Beschäftigungsverhältnisse deshalb von entscheidender Bedeutung. Auch in diesem Fall sagt jedoch die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse wenig über die Höhe der Beiträge und daraus resultierender Ansprüche aus.

Zur Jahresmitte 2012 und damit ohne Sondereffekte durch saisonbedingt verringerte Erwerbstätigenzahlen gehen 21,8 Millionen Erwerbstätige einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung nach. Aufgrund von methodischen Änderungen im Erhebungsverfahren lässt sich diese Zahl nur eingeschränkt mit den Vorjahreszahlen vergleichen. In der Längsschnittbetrachtung ist dennoch eine deutliche Abnahme der Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse zu konstatieren. So waren

Tabelle 3: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

	2008	2009	2010	2011	2012
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung insgesamt	27.457.715	27.380.096	27.710.487	28.381.343	28.920.588

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2013

im Jahr 1993 noch 25,5 Millionen Menschen in Deutschland sozialversicherungspflichtig in Vollzeit beschäftigt. 2001 war die Zahl der sozialversicherungspflichtig in Vollzeit Beschäftigten bereits auf 23,7 Millionen gesunken, um dann innerhalb von zwei Jahren auf 22,7 Millionen im Jahr 2003 auf nur noch 21,8 Millionen sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigter im Jahr 2005 zu sinken. Das entspricht in etwa der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Jahr 2012, obwohl die Zahl der Erwerbstätigen insgesamt, wie bereits dargestellt, deutlich zugenommen hat. Es ist deshalb ein deutlicher Trend zur Abnahme des Anteils sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigung festzustellen.

2012 liegt der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an allen Erwerbsverhältnissen bei 69,5 Prozent. Im Vergleich zu den beiden vorangegangenen Jahren ist dies eine geringfügig höhere Quote. Im Zeitverlauf ist dieser Anteil jedoch vergleichsweise gering. 1992 lag der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse an allen Erwerbsverhältnissen noch bei 76,8 Prozent, im Jahr 2000 immer noch bei 70,7 Prozent.

Der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse nahm dagegen in den vergangenen Jahren deutlich zu. Auch in diesem Fall lassen die vorgenommenen Änderungen im Erhebungsverfahren keinen einheitlichen Vergleich zu. Die Zunahme derartiger Beschäftigungsverhältnisse ist jedoch derartig signifikant, dass auch methodische Abweichungen nichts am Gesamtbefund ändern können. Während 1993 noch 3,1 Millionen Menschen in Teilzeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, waren es 2012 bereits 7,4 Millionen Erwerbstätige. Diese Entwicklung ist umso frappierender, da der Trend zur Teilzeitbeschäftigung durch die Zunahme der geringfügigen, nicht-sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse noch deutlich verstärkt wird.

Die Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigungen ist differenziert zu bewerten, da sich der positiv zu beurteilende Anstieg der Erwerbstätigenzahlen unter Frauen wesentlich im Wachstum der Teilzeitbeschäftigung abbildet. Teilzeitbeschäftigung ist deshalb häufig nicht Ausdruck mangelnder Vollzeitarbeitsverhältnisse, sondern Mittel, um Erwerbstätigkeiten mit anderen Tätigkeiten, wie der Kindererziehung oder der Pflege, zu vereinbaren. Die Anteile von Frauen und Männern an den Teilzeitarbeitsverhältnissen insgesamt sind dennoch erheblich. Während nur etwa jeder zwanzigste Mann einer Teilzeiterwerbstätigkeit nachgeht, ist es etwa die Hälfte der Frauen. Da eine Teilzeittätigkeit jedoch in der Regel mit einem deutlich geringeren Einkommen und entsprechend geringeren Sozialleistungsansprüchen einhergeht, ist der Anteil der Frauen unter den Teilzeitbeschäftigten, die eigenständige, existenzsichernde Einkommen und Sozialversicherungsansprüche erwerben, gering.

Atypische Beschäftigung

In diesem Zusammenhang ist auch eine Analyse der Entwicklung atypischer Beschäftigungsverhältnisse erforderlich. Als atypische Beschäftigungsverhältnisse werden solche Beschäftigungsverhältnisse bezeichnet, die von einer als Normalarbeitsverhältnis bezeichneten sozialversicherungspflichtigen, tariflich bezahlten Vollzeittätigkeit abweichen. Darunter fallen so unterschiedliche Arbeitsverhältnisse wie geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (sogenannte Mini- und Midi-Jobs), Teilzeitbeschäftigungen, befristete Beschäftigungsverhältnisse, selbstständige Tätigkeiten 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. Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sind dadurch charakterisiert, dass das daraus resultierende regelmäßige Arbeitsentgelt eine bestimmte Höhe nicht überschreitet. Es

schäftigungsverhältnisse gewertet. Mini-Jobs sind für die Beschäftigten steuerfrei. Es besteht darüber hinaus auch keine allgemeine Versicherungspflicht in den Sozialversicherungen. Mit den Änderungen zum 1. Januar 2013 wurde zwar eine grundsätzliche Annahme der Sozialversi-

Tabelle 4: Sozialversicherungspflichtige und geringfügige Beschäftigung

	2008	2009	2010	2011	2012
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (in Mio.)	27,46	27,38	27,71	28,38	28,92
davon Teilzeitbeschäftigte in Tausend	5.003	5.202	5.389	5.670	-
Sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigte (in %)	18,2	19,0	19,4	20,0	-
Ausschließlich geringfügig Beschäftigte	4.882.000	4.932.000	4.916.000	4.894.000	4.834.000

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2013

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 der Betrag zum 1. April 2003 auf 400 Euro und später, zum 1. Januar 2013, auf 450 Euro angehoben. Ebenfalls zum April 2003 wurden sogenannte Midi-Jobs eingeführt, für die die Einkommensgrenze auf 800 Euro und zum Jahresbeginn 2013 auf 850 Euro festgelegt wurde.

In der sogenannten Gleitzone oberhalb der Einkommensgrenze für Mini-Jobs steigt der Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen mit der Höhe des Entgelts. Midi-Jobs steigern deshalb die Attraktivität von Beschäftigungsverhältnissen mit geringem Einkommen, werden jedoch selbst nicht als geringfügige Be-

schäftigungsverhältnisse gewertet. Mini-Jobs sind für die Beschäftigten steuerfrei. Es besteht darüber hinaus auch keine allgemeine Versicherungspflicht in den Sozialversicherungen. Mit den Änderungen zum 1. Januar 2013 wurde zwar eine grundsätzliche Annahme der Sozialversi-

cherungspflicht eingeführt; dieser kann jedoch widersprochen werden. Arbeitgeber sind verpflichtet, für die Beschäftigung von Mini-Jobbern lohnbezogene Beiträge, Umlagen und Steuern zu entrichten. Ansprüche für die Beschäftigten werden dadurch jedoch in der Regel nicht begründet.

Die Zunahme der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse ist beträchtlich. Nach Einführung einer neuen Zählmethode gibt die BA zum 30.06.2013 fast 7,45 Millionen sozialversicherungspflichtig in Teilzeit Beschäftigte an. 4,83 Millionen Menschen sind 2012 ausschließlich geringfügig beschäftigt und erwarben dadurch grundsätzlich keine eigenen Versicherungsansprüche.

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 0,3 Millionen Menschen in Leiharbeitsverhältnissen beschäftigt, nahm die Zahl dieser Beschäftigungsverhältnisse bis 2012 auf 0,9 Millionen zu.

Arbeitslosigkeit

Eine ähnlich differenzierte Betrachtung ist notwendig, wenn man sich die Zahl der Arbeitslosen und die Arbeitslosenquote im Zeitverlauf näher anschaut. Arbeitslosigkeit ist nicht statisch. Durchschnittliche Zahlen zur Arbeitslosigkeit etwa 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.

Mit dem Anstieg der Erwerbspersonen, der zumindest zum Teil auf das Wachstum von prekären, geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen zurückgeht, sinkt auch die Arbeitslosenquote. Dies ist nur vordergründig ein Erfolg. Ein Vergleich der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in einem längeren Zeitraum relativiert die Erfolgsmeldungen am Arbeitsmarkt. Gegenüber dem Beginn der 1980er-Jahre ist die relative Arbeitslosigkeit heute doppelt so hoch. Nimmt man hingegen die Arbeitslosenquote zur Einführung von Hartz IV zum 1. Januar 2005 als Maßstab, die auch aufgrund statistischer Effekte sehr hoch war, wirkt die Entwicklung der Arbeitslosigkeit deutlich günstiger. Mit den Arbeitsmarktreformen zum 1. Januar 2005 wurde Arbeitslosigkeit weiter erfasst, so dass mehr Menschen als vorher als arbeitslos geführt wurden. Zum Teil kam es dabei auch zu einer Übererfassung, die dazu führte, dass ein Teil des Rückgangs der Arbeitslosigkeit in den folgenden Jahren auf statistische Effekte - eine Bereinigung der übererfassten Fälle - zurückging.

Langzeitarbeitslosigkeit

Von besonderer Bedeutung für die Bewertung der sozialen Entwicklung sind Ausmaß und Dauer von

Tabelle 5: Arbeitslosenquote

	2008	2009	2010	2011	2012
Arbeitslosenquote (in %)	7,8	8,1	7,7	7,1	6,8
Arbeitslose	3.258.453	3.414.531	3.238.421	2.975.836	2.896.985
Dauer der Arbeitslosigkeit (in Wochen)	42,1	39,6	37,6	36,9	36,6
Verweildauer in ALG I (in Wochen)	24,4	18,9	19,7	19,1	17,9

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2013

Langzeitarbeitslosigkeit. Langzeitarbeitslos ist gemäß § 18 Abs. 1 SGB III, wer zwölf Monate oder länger durchgehend arbeitslos ist. Trotz der insgesamt positiven Arbeitsmarktentwicklung waren im Jahr 2012 etwa 1,03 Millionen Menschen langzeitarbeitslos. Das entspricht mehr als einem Drittel aller Arbeitslosen, von denen wiederum ein Drittel bereits seit mehr als drei Jahren arbeitslos war. Tatsächlich dürfte die Zahl der Betroffenen sogar höher liegen, da die Arbeitslosigkeit durch die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit oder durch eine Weiterbildung unterbrochen werden kann. In der Statistik wird die Langzeitarbeitslosigkeit damit beendet.

Von den Langzeitarbeitslosen, die länger als drei Jahre arbeitslos waren, verfügte rund die Hälfte nicht über eine Berufsausbildung. Mehr als ein Fünftel der Betroffenen war 55 Jahre oder älter; 17 Prozent waren alleinerziehend. Zu den weiteren Vermittlungshemmnissen zählt, dass sie aufgrund ihrer Arbeitsmarktferne besondere Hilfen zur Wiedereingliederung benötigen. Diese sind auch notwendig, um bestehende, häufig multiple Vermittlungshemmnisse zu beseitigen.

Mehr als die Hälfte der Betroffenen standen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung. Sie gingen beispielsweise einer ungeforderten Erwerbstätigkeit nach, nahmen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil, betreuten kleine Kinder oder Angehörige, gingen zur Schule, studierten oder waren erkrankt.

Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik

In den vergangenen Jahren ist ein deutlicher Bedeutungsverlust der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu verzeichnen.

Die Zahl der Qualifizierungsmaßnahmen betrug im Jahr 2012 jahresdurchschnittlich 147.482. Verglichen mit den 263.649 Qualifizierungsmaßnahmen im Jahr 2009 hat sich die Anzahl damit

beinahe halbiert. Im gleichen Zeitraum konstant blieb dagegen die Zahl der Teilnahmen an Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, die von 131.760 im Jahr 2009 bis auf 144.397 im Jahr 2012 leicht anstieg.

Der deutliche Rückgang im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik beruht wesentlich auf den im Jahr 2010 beschlossenen Einsparungen. In den Jahren 2011 bis 2014 sollten damit Einsparungen im Umfang von 16 Milliarden Euro erzielt werden. Die 2011 beschlossene Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, die bis zum 1. April 2012 in Kraft getreten ist, zielte zudem auf massive Kürzungen der öffentlich geförderten Beschäftigung. Arbeitsmarktpolitische Instrumente, wie der Gründungszuschuss und die öffentlich geförderte Beschäftigung im SGB III, wurden gestrichen. Die Inanspruchnahme anderer Instrumente wurde erschwert, etwa durch die Einführung des zusätzlichen Zulässigkeitskriteriums der Wettbewerbsneutralität bei den Arbeitsgelegenheiten im SGB II. Zuschüsse für die Begleitung und Betreuung wurden auf 30 Euro monatlich, in Ausnahmefällen auf bis zu 120 Euro, reduziert.

Die Förderung abhängiger Beschäftigung wurde 2012 erheblich eingeschränkt. Es kam zu einer Reduzierung um 43.000 auf nur noch 115.000 Förderungen. Den größten Teil dieses Rückgangs macht dabei eine Rücknahme der Eingliederungszuschüsse aus. Diese nahmen 2012 im Vorjahresvergleich um etwa 24.000 Leistungen auf nur noch 70.836 ab. Seit 2009 hat sich die Zahl der Leistungen von damals noch 136.259 annähernd halbiert. Eingliederungszuschüsse werden dabei auch 2012 überwiegend für dem Rechtskreis der Arbeitslosenversicherung angehörende Versicherte aufgewandt, nur zu etwa 41 Prozent für die größere Gruppe der Leistungsbezieher von Arbeitslosengeld II. Da die Förderung durch Eingliederungszuschüsse eine arbeitsmarktpolitische Ermessensleistung ist, spiegelt der Rückgang der

Zuschüsse einen Wandel der Bewilligungspraxis wider. Die Förderhöhe und die Förderdauer der Eingliederungszuschüsse sind dabei sehr stark vom Einzelfall abhängig.

Ähnliche Entwicklungen betreffen auch andere beschäftigungsbegleitende Leistungen. So nahm die Zahl der Beschäftigungszuschüsse nach § 16e SGB II von 35.216 im Jahr 2009 auf 7.529 im Jahr 2012 ab. Die Zahl der Eingliederungszuschüsse für Schwerbehinderte sank im selben Zeitraum von 13.269 auf 10.929. Insgesamt wurde die Anzahl beschäftigungsbegleitender Leistungen von 2009 bis 2012 von 371.393 auf 191.908 reduziert.

Die Förderung der Selbstständigkeit hat innerhalb eines Jahres erheblich abgenommen. Wurden im Jahr 2011 noch 136.020 Förderungen vergeben, so waren es 2012 nur noch 76.549. Auch in diesem Bereich wurden die Maßnahmen damit um annähernd die Hälfte reduziert. Die Zahl der Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II wurde in den vergangenen Jahren ebenfalls erheblich reduziert. Sie betrug 2009 noch 322.018, im Jahr 2012 dagegen nur noch 136.935 Arbeitsgelegenheiten.

Der Rückgang der Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im SGB III ist auch an der Ausgabenstruktur der Bundesagentur für Arbeit sichtbar. Das Gesamtvolumen der Ausgaben betrug im Jahr 2012 34,82 Milliarden Euro. Auf das Arbeitslosengeld entfielen davon 39,7 Prozent. Zweitgrößter Ausgabenposten sind die Verwaltungs- und Personalkosten der BA selbst, die 20,4 Prozent des Haushaltes ausmachen. Der sogenannte Eingliederungstitel hatte dagegen nur einen Anteil von 5,2 Prozent, was 1,82 Milliarden Euro entspricht. Insgesamt ist ein wachsender Trend zu konstatieren, Einsparungen bei den ohnehin abnehmenden Eingliederungsleistungen zu Gunsten der Personal- und Verwaltungskostenanteile umzuschich-

ten. So wurden die Eingliederungsleistungen der Jobcenter im SGB II von noch 6,6 Milliarden Euro im Jahr 2010 auf 3,9 Milliarden Euro im Jahr 2013 gekürzt. Im gleichen Zeitraum sanken die Verwaltungskosten jedoch lediglich von 4,4 Milliarden Euro auf 4,05 Milliarden Euro. Insgesamt wurden die Mittel für die Qualifizierung und Förderung von Arbeitslosen in den vergangenen drei Jahren um etwa 40 Prozent reduziert, die Verwaltungskosten dagegen nur um acht Prozent. Die Folge ist eine Scherenentwicklung, die im Berichtsjahr 2013 einen vorläufigen Höhepunkt erreichte. Der eigentlich 2013 für Eingliederungsleistungen vorgesehene Anteil von 3,9 Milliarden Euro wurde nur zum Teil, in Höhe von 3,53 Milliarden Euro, verausgabt. Gleichzeitig wurden die vorgesehenen Verwaltungsausgaben von 4,05 Milliarden Euro um 445 Millionen Euro überschritten. Diese Differenz wurde aus den bei Eingliederungsleistungen gesparten Mitteln finanziert.

Es findet deshalb eine doppelte Kürzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik statt. Neben einer erheblichen Kürzung der Maßnahmen zur aktiven Arbeitsförderung insgesamt, die nach eigenen Berechnungen des Paritätischen Gesamtverbandes von 2011 bis 2014 etwa 50 Prozent ausmacht, kommt es zunehmend zur Verschiebung von Eingliederungsmitteln in den Verwaltungskostenanteil.

Bedeutung der Arbeitslosenversicherung

Der Bedeutungsverlust der aktiven Arbeitsmarktpolitik geht mit einem erheblichen Bedeutungsverlust der Arbeitslosenversicherung einher. Bundesweit bezogen im Jahr 2013 nur noch 32,88 Prozent der Arbeitslosen das beitragsfinanzierte und am vorherigen Einkommen orientierte Arbeitslosengeld I. Insgesamt waren das 970.000 Personen, denen 1,98 Millionen Arbeitslose im Rechtskreis des SGB II gegenüberstehen. Mehr als zwei Drittel der Arbeitslosen ist damit auf Leistun-

gen der Sozialfürsorge angewiesen. 2005 lag der Anteil noch bei 57 Prozent.

Besonders auffällig ist, dass die Durchschnittszahlen die bestehenden erheblichen regionalen Disparitäten nicht abbilden. So hatten im Dezember 2013 nur noch 15,8 Prozent der Arbeitslosen in Oberhausen, 16,3 Prozent der Arbeitslosen in Gelsenkirchen und 17,9 Prozent der Arbeitslosen in Essen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Dagegen waren 84,2 Prozent der Arbeitslosen in Oberhausen, 83,7 Prozent der Arbeitslosen in Gelsenkirchen und 82,1 Prozent der Arbeitslosen in Essen auf Arbeitslosengeld II angewiesen.

Arbeitslosigkeit führt damit in wachsendem Maß direkt in den Transferbezug. Dies ist offenkundig auch eine Folge der 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.

Zugänge in Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II sind dabei nicht mehr in erster Linie auf Übergänge aus dem Versicherungs- ins Fürsorgesystem zurückzuführen, sondern erfolgen nahezu doppelt so häufig direkt aus einer Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt. Auch bei der Reintegration von Arbeitslosen gibt es häufig nur kurzfristige Erfolge. Etwa 40 Prozent der Personen, die aus dem Leistungsbezug des SGB II ausscheiden, werden innerhalb eines Jahres erneut bedürftig. Nur ungefähr ein Drittel derjenigen, die aus dem Leistungsbezug im SGB II in ein Arbeitsverhältnis wechseln, tritt in ein reguläres, sozialversicherungspflichtiges Normalarbeitsverhältnis ein. Mehrheitlich erfolgen dagegen Wechsel in befristete Tätigkeiten und Leiharbeitsbeschäftigungen sowie Beschäftigungsverhältnisse mit geringen Stundenlöhnen. Fast 50 Prozent der aus dem SGB-II Leistungsbezug heraus aufgenommenen Tätigkeiten enden bereits innerhalb von einem halben Jahr. Ein ähnlich großer Anteil der Beschäftigungsverhältnisse

ermöglicht kein bedarfsdeckendes Einkommen, so dass aufstockende Grundsicherungsleistungen notwendig werden. Das gilt selbst für alleinstehende Erwerbstätige mit einem Stundenlohn von 8,50 Euro. Bei einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von 37,7 Stunden erzielen sie ein Bruttoeinkommen von 1.388 Euro bzw. etwa 1.036 Euro netto. Stellt man dem die Regelleistungen der Grundsicherung von 391 Euro und den Freibetrag von 300 Euro gegenüber, führen schon Kosten der Unterkunft von über 350 Euro zu einem ergänzenden Grundsicherungsbedarf. Das betrifft etwa 40 Prozent aller Alleinstehenden im Leistungsbezug.

2.2 Entwicklung der Einkommensarmut

Arbeitslosigkeit, Armut und Ausgrenzung liegen in modernen erwerbszentrierten Dienstleistungsgesellschaften eng beieinander. Die unterschiedlichen sozialen Lagen lassen sich statistisch jedoch in ganz anderer Qualität erfassen. 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 notwendige Einkommen verfügt, um das notwendige soziokulturelle Existenzminimum abdecken zu können. Es ist dabei der Anspruch des sozialen Rechtsstaates, nicht nur absolute Armut zu vermeiden und die zur Sicherung der physischen Existenz notwendigen Grundbedarfe zu sichern, sondern darüber hinaus Teilhabe am gesellschaftlichen 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. Arm ist danach, wessen Einkommen die Armutsrisikogrenze von 60 Prozent des Durchschnittseinkommens unterschreitet. Die so bezeichnete Armutsrisikogrenze entzieht sich einer Objektivierung, sie ist normativ gesetzt.

Das Durchschnittseinkommen wird dabei anhand des 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 aussagekräftige Aussage über die Einkommensverhältnisse muss darüber hinaus berücksichtigen, dass der individuelle Bedarf insbesondere in Abhängigkeit vom verfügbaren Anteil am Haushaltseinkommen abhängt. In der empirischen Armutsforschung werden die verfügbaren Nettoäquivalenzeinkommen der einzelnen Haushalte deshalb mit Äquivalenzfaktoren gewichtet, die den Bedarf pro Kopf in Abhängigkeit von der 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 0,7, Kinder jeweils einen Faktor von 0,5. 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 2,7.

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.

Davon ausgehend erweist sich, dass in Deutschland etwa 15 Prozent der Bevölkerung einkommensarm oder zumindest von Armut bedroht sind.

Die Armut in Deutschland ist dabei in den vergangenen Jahren leicht, aber beinahe kontinuierlich gewachsen, und das sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern. Vor dem Hintergrund der vergleichsweise positiven wirtschaftlichen Entwicklung und den vordergründig

Tabelle 6: Armutsquote

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

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013

positiven Arbeitsmarktzahlen ist dieser Befund erstaunlich. Ganz offenbar ist eine große, wachsende Zahl von Menschen von der Wohlstandsentwicklung abgekoppelt.

Dieser Befund bedarf einer weiteren Differenzierung, da Armut regional und nach sozialen Lagen ganz unterschiedlich verteilt ist. Das mit Abstand größte Armutsrisiko tragen Erwerbslose. 59,3 Prozent der Erwerbslosen sind 2012 arm oder von Armut bedroht. Verglichen mit dem Jahr 2005, in dem die Neuordnung der Sozialleistungen in Kraft trat, hat sich der Anteil der von Armut bedrohten Erwerbslosen um nahezu zehn Prozent erhöht.

Das zweitgrößte Armutsrisiko tragen Alleinerziehende. Von ihnen sind 41 Prozent arm oder von Armut bedroht. 2005 betraf das ebenfalls bereits 39,3 Prozent der Alleinerziehenden.

Ein auffälliger Anstieg des Armutsrisikos ist bei Rentnern und Pensionären zu verzeichnen, wenn auch noch auf relativ niedrigem Niveau. Während 2005 10,7 Prozent der Rentner und Pensionäre einem Armutsrisiko ausgesetzt waren, sind dies 2012 bereits 14,3 Prozent. Das Armutsrisiko älterer Menschen hat sich damit innerhalb weniger Jahre um 40 Prozent erhöht.

Ein unterdurchschnittliches Armutsrisiko weisen erwartungsgemäß abhängig Beschäftigte und Selbstständige auf. Bei Selbstständigen liegt die

Armutsrisikoquote 2005 und 2012 gleichermaßen bei 9,1 Prozent, bei abhängig Erwerbstätigen stieg sie von 7,1 Prozent im Jahr 2005 auf 7,9 Prozent im Jahr 2012.

Auch regionale Disparitäten bilden sich in den Armutsrisikoquoten ab. Betrachtet man etwa das Armutsrisiko in Großstädten über 500.000 Einwohnern, so finden sich 2012 drei Städte mit einer Armutsrisikoquote von über 25 Prozent: in Dortmund sind 26,4 Prozent der Bevölkerung von Armut betroffen oder bedroht, in Leipzig 25,9 Prozent und in Duisburg 25,1 Prozent. Daneben gibt es eine große Zahl von Großstädten, in denen mehr als ein Fünftel der Bevölkerung einem Armutsrisiko ausgesetzt ist, von Berlin (21,2 Prozent) bis Bremen (22,3 Prozent), von Essen (20,0 Prozent) bis Hannover (22,4 Prozent) und Dresden (20,2 Prozent). Detaillierte Angaben zur regionalen Armutsentwicklung veröffentlicht der Paritätische jährlich.

2.3 Mindestsicherungsleistungen

Ein grundlegendes Menschenrecht ist, nicht bloß Gegenstand staatlichen Handelns zu sein. Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat daraus ein subjektives Recht auf ein Existenzminimum bestimmt, das sowohl die physische Existenz als auch die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft sichert. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 klargestellt, dass dieses subjektive Recht dem Grunde nach unverfügbar ist und eingelöst werden muss. Es hat darüber hinaus klargestellt, 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“.

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

lage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren zu bemessen hat.

Unabhängige Wissenschaftler haben derzeit erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Regelsatzbemessung als einer der wesentlichen Stellgrößen im System der Mindestsicherung. Sowohl an der Realitätsgerechtigkeit, an der Sachgerechtigkeit und an der Transparenz des Bemessungsverfahrens bestehen erhebliche Zweifel. Aus diesem Grund sind derzeit mehrere Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig, in denen die Verfassungsmäßigkeit der Regelsatzbemessung erneut überprüft wird.

Sozialhilfebezug, das ist festzustellen, schützt nicht vor Armut. Die Inanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen ist dennoch ein wesentlicher Indikator für den erreichten Grad der sozialen Kohäsion. Als letztes Netz der sozialen Leistungen bestehen verschiedene steuerfinanzierte und bedarfsorientierte Grundsicherungsarten, die nach lebenslagen-spezifischen Bedarfen differenziert sind.

Arbeitslosengeld II und Sozialgeld

Der quantitativ größte Anteil der Grundsicherungsleistungen entfällt auf Arbeitslosengeld II und 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.

Die absolute Zahl der Bezieher von Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz hat sich seit Einführung der neuen Grundsicherung für Arbeitssuchende im Jahr 2005 verringert, während sich die Zahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter und

Tabelle 7: Empfänger von Grundsicherungsleistungen 2005 bis 2012

	2005	2007	2009	2011	2012
Arbeitslosengeld II	5.224.304	5.099.304	4.908.304	4.426.901	4.357.214
Sozialgeld	1.876.153	1.922.158	1.829.059	1.692.945	1.680.116
Hilfe zum Lebensunterhalt	80.845	88.459	92.750	108.251	112.585
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	630.295	732.602	763.864	844.030	899.846
Asylbewerberleistungsgesetz	211.122	153.300	121.235	143.687	165.244
Kriegsopferfürsorge	75.034	59.849	46.265	42.001	34.268
Insgesamt	8.097.753	8.055.672	7.761.477	7.257.815	7.249.273

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2014

bei Erwerbsminderung kontinuierlich erhöht hat. Diese Entwicklung wird grundsätzlich auch von den entsprechenden Empfängerquoten, dem Anteil der Sicherungsempfänger an der Bevölkerung, bestätigt, aber gleichzeitig auch relativiert. Waren 2005 10,7 Prozent der deutschen Bevölkerung im Alter bis 65 Jahre auf Grundsicherungsleistungen angewiesen, waren es 2012 9,5 Prozent. Bei geringfügigen Abweichungen war damit kontinuierlich etwa ein Zehntel der Bevölkerung auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen. Die Bedürftigkeit blieb deshalb grundsätzlich anhaltend hoch, obwohl sich die Arbeitsmarktsituation im gleichen Zeitraum erheblich verbessert hat.

Tabelle 8: Bezugsdauer in ALG II

Jahr	Wochen
2008	58,4
2009	54,0
2010	52,3
2011	50,4
2012	51,3

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2013

Auch die Dauer des Arbeitslosengeld II-Bezugs stagniert auf hohem Niveau. Durchschnittlich beträgt sie annähernd ein Jahr, ohne dass es in den vergangenen Jahren gelungen wäre, die Vermittlung in existenzsichernde Beschäftigungsverhältnisse und den Ausstieg aus der Leistungsbedürftigkeit zu beschleunigen.

In dem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch unter den erwerbsfähigen Empfängern des Arbeitslosengeldes II mehr als die Hälfte nicht arbeitslos ist. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit aus dem Jahr 2013 sind im Jahr 2012 57,1 Prozent der Arbeitslosengeld II-Bezieher nicht arbeitslos, weil sie gefördert werden oder sich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (10,4 Prozent) befinden, einer Erwerbstätigkeit mit einem nicht-existenzsichernden Einkommen über 400 Euro monatlich nachgehen (14,6 Prozent), in Ausbildung (7,2 Prozent) oder etwa mit Erziehung und Pflege beschäftigt sind (6,7 Prozent). Entgegen der formalen Leistungsbezeichnung richtet sich die Grundsicherung für Arbeitssuchende damit eigentlich nur an 42,9 Prozent der Leistungsbezieher, während der größere Teil bereits einer Tätigkeit nachgeht oder wegen Krankheit, Aus-

bildung oder aus sonstigen Gründen keine Arbeit aufnehmen kann.

Betrachtet man den Anteil der Erwerbstätigen einschließlich derjenigen, die ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis ausüben, im Zeitverlauf, so zeigt sich ein kontinuierlicher Anstieg der Erwerbstätigenquote unter den Arbeitslosengeld II-Beziehern. Waren 2007 noch 23,1 Prozent der erwerbsfähigen Arbeitslosengeld II-Bezieher erwerbstätig, stieg deren Anteil auf 27 Prozent im Jahr 2009, 28,2 Prozent im Jahr 2010, 29,4 Prozent im Jahr 2011 und 30,4 Prozent im Jahr 2012. Der Anteil dieser sogenannten Aufstocker, deren Einkommen durch ergänzende Leistungen angehoben werden muss, wächst damit stetig. Allerdings sind die steigenden Quoten nicht immer mit einem Anstieg der absoluten Zahl der erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieher verbunden, sondern zum Teil Ausdruck einer relativ stärkeren Abnahme der Gesamtempfängerzahlen gegenüber der Zahl der erwerbstätigen Leistungsempfänger.

Kinder sind zu noch deutlich größeren Anteilen von Grundsicherung abhängig. Die Quote der Kinder unter 15 Jahren in Deutschland, die auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind, hat sich von 15,9 Prozent im Jahr 2005 nur geringfügig auf 15,1 Prozent im Jahr 2012 reduziert. Auch hier ist die Quote ungebrochen hoch, unabhängig von der Wirtschaftsentwicklung und der Weiterentwicklung von Instrumenten, die der Armutsbekämpfung von Kindern gewidmet sind.

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 muss. Anspruchsberechtigt sind Personen ab 65 Jahren sowie dauerhaft erwerbsgeminderte Erwachsene.

Tabelle 9: Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2005 bis 2012

	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

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013

Die deutliche Zunahme sowohl der Berechtigten für Grundsicherung im Alter als auch der für Grundsicherung bei Erwerbsminderung folgt dem 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, welches sie wegen des individuell nicht beeinflussbaren Zeitpunktes der Erwerbsunfähigkeit nicht durch private Vorsorge kompensieren können. Dass darüber hinaus auch die Zahl der Bezieher von Grundsicherung im Alter stetig steigt, ist auf zahlreiche Faktoren zurückzuführen, zu denen das Absinken des Rentenniveaus ebenso zählen wie die Zunahme der Zahl der Rentner mit Lücken in der Versichertenbiographie oder mit Beitragszeiten mit nur geringem Beitrag.

Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Das Asylbewerberleistungsgesetz beinhaltet seit seiner Einführung 1993 gegenüber anderen Grundsicherungsleistungen deutlich gekürzte Leistungen. Hilfebedürftige Asylbewerber, Geduldete und zur Ausreise verpflichtete Ausländer sowie deren Familienangehörige werden seitdem auf die reduzierten Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes verwiesen. Gegenüber den Regelsätzen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die Leistungsansprüche deutlich reduziert worden. Sie werden häufig als Sachleistungen erbracht. Die Leistungsansprüche bei Krankheit sind auf die Behandlung von akuten Erkrankungen und Schmerzbehandlungen reduziert. Das Bundesverfassungsgericht hat diese eingeschränkte Leistungsgewährung 2012 als nicht mit der Verfassung vereinbar erklärt und verfügt, dass bis zu einer gesetzlichen Neuregelung die Höhe der Geldleistungen entsprechend der Grundlagen der Regelungen in den Sozialgesetzbüchern II und XII erfolgen muss.

Tabelle 10: Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2008 bis 2012

Jahr	Empfänger
2008	127.865
2009	121.235
2010	130.297
2011	143.698
2012	165.244

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013

Seit 2010 ist die Zahl der Leistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz nach jahrelangem Rückgang wieder gestiegen. Hauptursache dafür sind gestiegene Bewerberzahlen, etwa in Folge des syrischen Bürgerkrieges. Insgesamt bleibt die Zahl der Asylbewerber vergleichsweise gering. Bei Einführung des Gesetzes lag sie noch bei etwa 490.000 Berechtigten.

Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen

Der Missbrauch sozialer Leistungen, der häufig befürchtet wird, steht in keinem Verhältnis zu der Dimension der Nichtinanspruchnahme. Nach Berechnungen der Armutsforscherin Irene Becker aus dem Jahr 2013 auf Grundlage der Daten des SOEP beträgt die Quote der Nichtinanspruchnahme von Leistungen, auf die die Betroffenen in der Grundsicherung einen Anspruch haben, 68 Prozent. Auf jeden Grundsicherungsempfänger kommen danach zwei Berechtigte, die diese Leistung nicht in Anspruch nehmen.

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 ein Zustand erheblicher Verschuldung, so dass verschuldete Menschen aus eigener Kraft in der Regel keine Möglichkeit mehr haben, ihre Situation aus eigener Kraft 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 390.000 Personen im Zeitraum von 2009 bis 2013. Heute ist fast jeder zehnte volljährige Erwachsene überschuldet. Das Gesamtschuldenvolumen beträgt 2013 fast 221 Milliarden Euro. Die durchschnittliche Schuldenhöhe beträgt dabei 33.500 Euro, mit nur geringen Schwankungen im Jahresvergleich. Auffällig ist auch, dass die Schuldnerquote in den alten und neuen Bundesländern annähernd gleich ist. In den neuen Bundesländern liegt sie 2013 bei 9,97 Prozent, in den alten Bundesländern bei 9,78 Prozent. Allerdings weist die

Statistik regionale deutliche Unterschiede aus. So beträgt etwa der Anteil überschuldeter Personen in Bremerhaven 19,84 Prozent, im südhessischen Offenbach 18,61 Prozent und 17,89 Prozent in Wuppertal, während die Quote etwa in Eichstätt bei lediglich 3,71 Prozent liegt.

Eine nähere Betrachtung der Daten ergibt, dass die Zahl gerade der jüngsten und älteren Menschen erheblich zunimmt. So hat sich die Zahl der überschuldeten Personen unter 20 zwischen 2004 und 2013 mehr als verdreifacht. Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der überschuldeten Personen über 70 um über 40 Prozent, wenn auch bei vergleichsweise geringen absoluten Zahlen von 111.000 überschuldeten Personen im Jahr 2013. Die Überschuldung bei älteren Menschen wird dabei in hohem Maße mit dem steigenden Grundversicherungsbedarf und dem wachsenden Armutsrisiko im Alter in Verbindung gebracht.

Der in der Tabelle ersichtliche Anstieg der Schuldnerquote zwischen 2012 und 2013 bei gleichzeitigem Rückgang der Zahl der überschuldeten Personen ist auf eine Korrektur der Bevölkerungszahlen in Deutschland durch das Statistische Bundesamt zurückzuführen. Die zurückliegende

Tabelle 11: Private Schulden

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

Quelle: Creditreform Wirtschaftsforschung 2013

Bevölkerungszählung ergab, dass die Bevölkerung in Deutschland gegenüber früheren Bevölkerungsannahmen geringer war. Die deutliche Abweichung bei den ermittelten Bevölkerungszahlungen wirkt sich jedoch nicht mildernd auf die Zahl der Verschuldeten aus, deren relativer Anteil sogar zunimmt.

Die Hauptursachen für Überschuldung sind Arbeitslosigkeit, familiäre Situation, Krankheit, Konsum und das Scheitern beim Aufbau selbstständiger Tätigkeiten. In den vergangenen fünf Jahren haben nach Angaben von Creditreform Krankheitsgründe (plus 14 Prozent) sowie ein unangebrachtes Konsumverhalten (19 Prozent) deutlich zugenommen. Besonders besorgniserregend ist dabei, dass die Zahl der Überschuldeten, die besonders hoch verschuldet ist, erheblich zugenommen hat.

2.5 Vermögensentwicklung

Das verfügbare Vermögen hat eine zentrale Bedeutung für die Verteilung von Teilhabechancen. Wer über Vermögen verfügt, vermag Einkommensdefizite auszugleichen und sich Teilhabechancen zu sichern. So sichert 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 bestehenden Vermögensverhältnisse 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. Da die Studie künftig regelmäßig aktualisiert wird, in dieser Form aber erstmalig durchgeführt wurde, ermöglicht sie 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 bietet der Median aussagekräftige 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 berücksichtigten 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 Zehntel der Bevölkerung. Umso erstaunlicher ist, dass die Abweichungen 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, das mit einem Anteil von 5,1 Billionen Euro überwiegend in Grund- und Immobilienbesitz gebunden ist. Nach Abzug bestehender Verbindlichkeiten in Höhe von 1,1 Billionen Euro bleibt ein Nettogesamtvermögen von 6,3 Billionen Euro. Das Durchschnittsvermögen eines Erwachsenen beträgt danach 83.308 Euro. Der Medianwert beträgt dagegen lediglich knapp 17.000 Euro. Die erhebliche Abweichung verweist

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

auf eine extreme Ungleichverteilung auch der individuellen Vermögenspositionen. Mehr als ein Viertel der Erwachsenen in Deutschland verfügt nach den SOEP-Kriterien 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.

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.

Überträgt man das Konzept der relativen Einkommensarmut auf das Vermögen und geht für Vermögen von unter 60 Prozent des Durchschnittsvermögens von relativer Vermögensarmut aus, dann ergibt sich ein Anteil von 44 Prozent der Bevölkerung, der von relativer Vermögensarmut betroffen ist. Dabei gibt es eine Überschneidung zwischen der wesentlich geringeren relativen Einkommensarmut und relativer Vermögensarmut. Zwölf Prozent der Bevölkerung sind danach von beidem betroffen, nur vier Prozent der Menschen in relativer Einkommensarmut können auf Vermögen zurückgreifen.

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 Vermögensungleichheit 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

Soziale Kohäsionsprozesse vollziehen sich nicht naturwüchsig, sie werden wesentlich durch staatliches Handeln oder Unterlassen determiniert. Die Gestaltung der Gesetzgebung wirkt sich deshalb wesentlich auf die Entwicklung aus. Das betrifft nicht nur die Sozialgesetzgebung, sondern grundsätzlich das gesamte Spektrum gesetzgeberischer Tätigkeit.

Neben einer Bestandsaufnahme des Ist-Zustandes anhand von ausgewählten Indikatoren bedarf es auch einer Betrachtung der gesetzgeberischen Tätigkeit, um die Entwicklung sozialer Kohäsion bewerten zu können. Dies wird im Folgenden unternommen. Gefragt wird, welche Aktivitäten der

Gesetzgeber unternommen hat und wie sie sich - und sei es durch Unterlassung - auf die Entwicklung des sozialen Zusammenhalts auswirken.

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 2013:

■ Gesetz zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung

Die monatliche Verdienstgrenze bei (neuen) Mini-Jobs wird ab 2013 von 400 EUR auf 450 EUR angehoben. Als Folge der angehobenen Verdienstgrenze verschiebt sich auch der Gleitzone-Korridor für die sogenannten Midi-Jobs um 50 EUR auf Arbeitsentgelte von mehr als 450 EUR und bis zu 850 EUR.

■ Gesetz zur Stärkung der beruflichen Aus- und Weiterbildung

Möglichkeit zur Verkürzung der Altenpflegeausbildung; Altenpflegeausbildungen sind auch im Umfang von drei Jahren durch Jobcenter förderfähig. Ziel ist es auch, Frauen nach Erwerbsunterbrechungen mit Interesse an einer Altenpflegeausbildung bessere Perspektiven zum Berufseinstieg als Fachkraft zu bieten.

■ Streichung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung

Die Mindereinnahmen (Minderausgaben) der Bundesanstalt für Arbeit (BA) belaufen sich damit laut Gesetzentwurf in den Jahren 2013 bis 2016 auf 6,127 (3,973), 4,956 (3,975), 4,970 (3,976) und 4,975 (3,976) Mrd. Euro.

Gesetz zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung

Inhalt

Das Gesetz zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung wurde am 25.10.2012 in zweiter und dritter Lesung durch den Deutschen Bundestag verabschiedet. Mit Wirkung zum 01. Januar 2013 wurde damit die Minijobgrenze von bis dahin 400 Euro auf 450 Euro angehoben, ebenso die Entgeltgrenze für sogenannte Midijobs (Gleitzonenregelung) von 800 Euro auf 850 Euro. Minijobber, die ab dem 01.01.2013 eine geringfügige Beschäftigung aufnehmen, sind seitdem rentenversicherungspflichtig und zahlen grundsätzlich einen Eigenbeitrag zusätzlich zum pauschalen Rentenversicherungsbeitrag des Arbeitgebers. Sie können sich aber auf Antrag von der Rentenversicherungspflicht befreien lassen (Wechsel von Opt-in zum Opt-out). Der Eigenbeitrag liegt in der Regel bei 3,9 Prozent. Das entspricht einem Eigenanteil von 17,55 Euro monatlich bei einem monatlichen Verdienst von 450 Euro.

Hintergrund

Mit dem Gesetzentwurf sollten die Verdienstgrenzen für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse an die allgemeine Lohnentwicklung angepasst und die soziale Absicherung der Beschäftigten verbessert werden. Nach Angaben der Minijobzentrale belief sich die Zahl der geringfügig Beschäftigten zum Stichtag 30.09.2013 auf insgesamt 7,1 Mio. Menschen. Gegenüber dem Vorjahreswert gab es einen Anstieg bei den gewerblichen Minijobs um 0,7 Prozent (50.889 Beschäftigte) und in den Privathaushalten um 6 Prozent (14.401 Beschäftigte).

Für den Anteil der Minijobber an der Gesamtheit der Arbeitnehmer liegen Zahlen aus dem Jahr 2012 vor. Mit 19,1 Prozent ging der Anteil von Mi-

nijobbern an der Gesamtheit der Arbeitnehmer in 2012 gegenüber dem Vorjahreswert um 0,4 Prozent zurück.

Von den rentenversicherungspflichtigen Minijobbern mit einem Beschäftigungsbeginn ab 1. Januar 2013 waren am 30. 09.2013 21,4 Prozent im gewerblichen Bereich und 19,7 in Privathaushalten beschäftigt. Im Vergleich zum Vorquartal war ein Zuwachs von 13,5 Prozent von Minijobs im gewerblichen Bereich und von 21,1 Prozent in Privathaushalten zu verzeichnen.

Bewertung

Mit der Anhebung der Verdienstgrenzen wurde eine stärkere Umwandlung bislang sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse in Minijobs befürchtet. Dass die Neuregelung die Umwandlung von regulären Arbeitsverhältnissen in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in signifikantem Ausmaß befördert, hat sich in der Praxis (noch) nicht bestätigt. Umgekehrt hat sich aber auch nicht bestätigt, dass aus der Anhebung der Verdienstgrenzen auch ein Anstieg der individuellen Einkommen resultiert.

Allerdings ist die gewünschte soziale Absicherung in der Rentenversicherung sehr begrenzt, das gilt insbesondere für Personen mit sehr wenig Arbeitsentgelt unterhalb der Mindestbeitragsbemessungsgrundlage von 175 Euro. Gleichzeitig ist die mit der Neuregelung eingeführte Versicherungspflicht auf Widerruf eine vergleichsweise günstige Möglichkeit, eine bestehende Absicherung bei Erwerbsminderung durch den zusätzlichen Eigenanteil zu erwerben. Auch die so erworbenen Beitragszeiten dienen der Erfüllung der Bedingung, in den fünf Jahren vor Eintritt einer Erwerbsminderungsrente mindestens drei Jahre lang Pflichtbeiträge abgeführt zu haben. Minijobber erwerben zudem einen Anspruch auf Leistungen der medizinischen Rehabilitation, wenn sie in den zwei Jahren vor Antragstellung mindestens sechs

Monate Pflichtbeiträge entrichtet haben. Darüber hinaus erwerben Minijobber, die nicht von der bestehenden Opt-out-Regelung Gebrauch machen, auch die Möglichkeit, über den Abschluss einer Riester-Rente eine staatliche Förderung zu bekommen. Schon durch einen jährlichen Eigenbeitrag von 60 Euro kann man dabei die volle staatliche Förderung von 154 Euro pro Erwachsenen bzw. 185 bzw. 300 Euro für Kinder erhalten. In der Praxis ist es jedoch regelmäßig schwierig, entsprechende Versicherungsangebote zu finden. Transparenz und Rendite der entsprechenden Vorsorgeverträge sind auch heute noch gering.

Gesetz zur Stärkung der beruflichen Aus- und Weiterbildung in der Altenpflege

Inhalt

Das Gesetz zur Stärkung der beruflichen Aus- und Weiterbildung in der Altenpflege wurde am 21. Februar 2013 einstimmig durch den Bundestag verabschiedet und am 1. März 2013 durch den Bundesrat gebilligt. Das Gesetz trat zum 1. April 2013 in Kraft.

Mit dem Gesetz werden Vereinbarungen aus der Ende 2012 unterzeichneten „Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege“ umgesetzt. Es soll einen Beitrag zur Sicherung der Fachkräftebasis in der Altenpflege leisten.

In der Altenpflege berufserfahrene Personen, die über keine Ausbildung zur Altenpflegefachkraft verfügen, erhalten ebenso wie Personen mit einschlägigen, niedrigeren Qualifikationen (z.B. AltenpflegehelferInnen) die Möglichkeit, eine verkürzte Ausbildung zu absolvieren. Zum anderen wird befristet für drei Jahre erneut eine Vollfinanzierung von nicht verkürzbaren Weiterbildungen durch die Bundesagentur für Arbeit und die Jobcenter ermöglicht. Die Regelung gilt zunächst für alle bis zum 31. März 2016 beginnenden Ausbildungen.

Hintergrund

Während der dreijährigen Laufzeit der Offensive sollen die Zahl der Auszubildenden in der Altenpflege stufenweise um jährlich zehn Prozent gesteigert und bis zu 4.000 Pflegehelfer für eine Nachqualifizierung zur Altenpflegefachkraft gewonnen werden. Schon im Jahr 2102 der Unterzeichnung der Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege haben 2.700 Personen eine BA-finanzierte Weiterbildung zur Altenpflegefachkraft absolviert.

Bewertung

Die Neuregelung ist grundsätzlich zu begrüßen. Aber insbesondere die Möglichkeit der Verkürzung der Ausbildungszeit von drei auf zwei Jahre für Menschen nach Erwerbsunterbrechungen ist ambivalent zu beurteilen. Gegen eine Verkürzung der Ausbildungszeit spricht, dass damit ein Einstieg in die Absenkung des Ausbildungsniveaus in der Altenpflege erfolgen könnte. Zur Umsetzung der einzelnen Regelungen der Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive hat der Paritätische eine Umfrage „Ausbildung in der Pflege“ durchgeführt, deren Ergebnisse derzeit jedoch noch nicht vorliegen.

Streichung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung

Inhalt

Die Neuregelungen sind Teil des Haushaltsbegleitgesetzes 2013, das am 20. November 2012 in 2. und 3. Lesung verabschiedet wurde. Die Bundesregierung hat keine Notwendigkeit mehr gesehen, sich an den Kosten der Arbeitsförderung der Bundesagentur für Arbeit zu beteiligen, nachdem sich der Arbeitsmarkt positiv entwickelt hatte und starke Einsparungen in der Arbeitsförderung eingeleitet worden waren. Die Streichung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung wurde

verbunden mit dem Wegfall des sogenannten Eingliederungsbetrages, den die BA an den Bund für Aufwendungen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende zu leisten hatte.

Hintergrund

Durch die genannten Umschichtungen werden der Bundesagentur für Arbeit in den Jahren 2013 bis 2016 Gelder im Umfang von 5,1 Milliarden Euro entzogen.

Bewertung

Die Streichung von Bundesmitteln für die Bundesagentur für Arbeit steht im Kontext der im Jahr 2010 eingeleiteten massiven Kürzungen in der

Arbeitsförderung. Im Zeitraum von 2010 bis 2013 sind die bereitgestellten Eingliederungsmittel im SGB II (Leistungen zur Eingliederung in Arbeit) von 6,6 Mrd. Euro (2010) auf 3,9 Mrd. Euro (2013) abgesenkt worden (Kürzung um 41 Prozent). Die Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik im Haushalt der BA (SGB III) wurden um rund 39 Prozent von einem Mittelvolumen in Höhe von 18 Mrd. Euro auf 11 Mrd. Euro reduziert.

Jede der weggefallenen Stellen in der Beschäftigungsförderung hat dabei zur Zunahme von sozialer Ausgrenzung beigetragen. Die BA schätzt selbst ein, dass nach dem Wegfall des Bundeszuschusses ihre verbleibenden Rücklagen nicht ausreichen, um konjunkturelle Schwächephasen zu bewältigen.

3.2 Neuregelungen in der Grundsicherung

Wesentliche (Neu)Regelungen im Bereich der Grundsicherung 2013:

- **Gesetz zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch**
Der Bund trägt ab 2013 75% (2012: 45%) und ab dem Jahr 2014 100% der Ausgaben (Geldleistungen) für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Regional erhöhte Regelsätze sind nicht mehr zulässig.
- **Regelsatzerhöhung (Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2013)**
Die etwa sechs Millionen Empfänger von Hartz-IV-Leistungen bekommen monatlich fünf bis acht Euro mehr.
- **Änderungen zum Bildungs- und Teilhabe-Paket (Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) und anderer Gesetze zum 01.08.2013)**
Der zumutbare Eigenanteil für Schulwegekosten wird auf (in der Regel) 5 € monatlich begrenzt. Ergänzend zu den zehn Euro Teilhabebeiträgen für Sport- u. Kulturvereine, Unterrichtsgebühren und Freizeiten können „im begründeten Ausnahmefall“ weitere Kosten für die notwendige Ausstattung zum Mitmachen finanziert werden.

Gesetz zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (zum 01.01.2013)

Inhalt

Das Gesetz zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch wurde am 8. November 2012 verabschiedet und trat zum 01. Januar 2013 in Kraft. Der Bund trägt danach ab 2013 75 Prozent (2012: 45 Prozent) und ab dem Jahr 2014 100 Prozent der Ausgaben (Geldleistungen) für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Regional erhöhte Regelsätze werden nicht mehr mit erfasst.

Hintergrund

Mit dem Gesetz wird die Einigung der Bundesregierung mit den Ländern umgesetzt, mit denen diese zur Zustimmung zum Europäischen Fiskalpakt bewegt wurden. Die Folgen sind vorwiegend rechtstechnischer Natur. Es kommt zu einem Wechsel der Leistungserbringung in Bundesauftragsverwaltung, die ab einem Finanzierungsanteil des Bundes von 75 Prozent vorgeschrieben ist.

Bewertung

Mit dem Gesetzentwurf werden die Kommunen im Zeitraum von 2013 bis 2016 um etwa 18,5 Milliarden Euro an Ausgaben entlastet. Für die Zukunft steigt das Entlastungspotenzial mit den erwarteten steigenden Empfängerzahlen im Bereich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Auf leistungsrechtliche Änderungen im SGB XII wurde weitgehend verzichtet. Die Regelung ist insgesamt zu begrüßen. Bei der Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Jahr 2003 hat der Bund eine Beteiligung in Höhe von 400 Millionen Euro vorgesehen. Der massive Anstieg der Zahl der Menschen, die seitdem auf die Leistung angewiesen sind, hat den Bedarf inzwischen um etwa das Zehnfache übertroffen. Das übersteigt die Leistungsfähigkeit der

zuständigen Kommunen, so dass die vollständige Kostenübernahme durch den Bund in der Sache ebenso wie mit Blick auf die Finanzsituation der Kommunen gerechtfertigt ist.

Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2013

Inhalt

Anders als die hier erwähnten Gesetzesänderungen handelt es sich hier um eine Verordnung, die durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen am 18. Oktober 2012 mit Wirkung zum 01. Januar 2013 erfolgte. Die etwa sechs Millionen Empfänger von Hartz-IV-Leistungen bekommen monatlich fünf bis acht Euro mehr. Der Regelsatz für einen Single steigt von 374 auf 382 Euro. Das ist ein Plus von 2,1 Prozent.

Beim Start von Hartz IV im Jahr 2005 waren es 345 Euro. Der Hartz-IV-Satz für Partner erhöht sich um acht auf 345 Euro, für Kinder bis sechs zu Jahren auf 224 Euro (plus 5 Euro), für Kinder von sieben bis zu 14 Jahren um 6 auf 255 Euro und für Jugendliche zwischen 15 und 18 Jahren um ebenfalls 6 auf 289 Euro.

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 2012 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 2,26 Prozent erforderlich. Gemäß § 28 Abs. 4 SGB XII werden die ermittelten Beträge auf volle Euro aufgerundet.

Bewertung

Die Erhöhung der Regelsätze kommt zu spät und ist in der Höhe bei Weitem nicht ausreichend. Der Bundestag hatte die Bundesregierung bereits im März 2011 dazu verpflichtet, einen Bericht zu einer notwendigen Änderung der Regelsätze vorzulegen. Die Bundesregierung hat diesen Bericht erst am 26. Juni 2013 dem Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales zugeleitet. Er konnte deshalb nicht mehr beraten werden. Die mit der Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung fortgeschriebenen Regelsätze beruhen immer noch auf einem Bemessungsverfahren, das in selbstreferentieller Art und Weise auch Daten von Haushalten im Leistungsbezug mit einbezieht. Die Regelsatzbemessung soll dies aber gerade ausschließen. Im Ergebnis sind die Regelsätze damit deutlich zu niedrig angesetzt.

Der Paritätische trat zu diesem Zeitpunkt für einen Eckregelsatz von mindestens 442 Euro ein. Er unterstützt darüber hinaus Verfassungsbeschwerden zum Verfahren der Regelsatzbemessung. 2014 ist erneut mit einer Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu rechnen. Bereits am 9. Februar 2010 hatte das Bundesverfassungsgericht das bis dahin praktizierte Verfahren der Regelsatzbemessung als verfassungswidrig bewertet und damit eine langjährige Position des Paritätischen bekräftigt.

Dass die Regelsätze nicht ausreichen, wird auch durch die Darlehensentwicklung belegt. Empfänger 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. Während vor fünf Jahren noch monatlich im Durchschnitt 12.873 Anträge bewilligt wurden, waren es 2012 bereits 16.833 Anträge. Doch nicht nur die Zahl, auch die Höhe der Darlehenssummen hat sich verändert: von 216 Euro im Jahr 2007 auf 298 Euro im Jahr 2012. Das belegt, dass die Höhe der Grundsicherung immer weniger ausreicht, um auch nur die notwendigsten Bedarfe sicherzustellen. Aus diesem Grund tritt der Paritätische auch für die Wiedereinführung der Möglichkeit ein, einmalige Leistungen für besondere Bedarfe zu beantragen.

Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) und anderer Gesetze

Inhalt

Mit dem Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze wurden Korrekturen an den Leistungsansprüchen zum sogenannten Bildungs- und Teilhabepaket vorgenommen. Der zumutbare Eigenanteil für Schulwegkosten wird auf (in der Regel) 5 Euro monatlich begrenzt. Ergänzend zu den 10 Euro Teilhabeleistungen für Sport- u. Kulturvereine, Unterrichtsgebühren und Freizeiten können „im begründeten Ausnahmefall“ weitere Kosten für die notwendige Ausstattung zum Mitmachen finanziert werden. Dies ist dann der Fall, wenn es nicht zumutbar ist, auf den Regelsatz zurückzugreifen. Eine Erstattung der 10 Euro Teilhabekosten ist auch rückwirkend möglich.

Hintergrund

Das Bundesverfassungsgericht hatte dem Gesetzgeber mit Urteil vom 9. Februar 2010 aufgegeben, die Regelbedarfe neu zu bemessen und dabei insbesondere die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen für Bildung und Teilhabe stärker zu berücksichtigen. In der gesetzten Frist bis zum 31. Dezember 2010 ist der Gesetzgeber dieser Pflicht

nicht nachgekommen. Erst im Frühjahr 2011 wurde rückwirkend zum 01.01.2011 das sog. Bildungs- und Teilhabepaket eingeführt, das neue, aber auch schon bestehende Leistungsansprüche zusammenfasste. Aufgrund der erheblichen bürokratischen Hürden, die regelmäßig mit der Inanspruchnahme verbunden waren, musste auch die Bundesregierung selbst einen gesetzlichen Änderungsbedarf zugestehen. Eingebracht wurde die Gesetzesinitiative jedoch durch den Bundesrat. Insgesamt haben etwa 2,5 Millionen Kinder und Jugendlichen aus Familien, die Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern II und XII, dem Asylbewerberleistungsgesetz, des Kinderzuschlags oder Wohngeld beziehen, Anspruch auf die Leistungen.

Bewertung

Das Bildungs- und Teilhabepaket ist insgesamt gescheitert. Sein Ziel, eine tatsächliche Förderung der Teilhabe von Kindern und Jugendlichen zu bewirken, wurde nicht erreicht. Bis heute wird nur ein kleiner Teil der ursprünglich geplanten Ausgaben für Teilhabeleistungen im engeren Sinn aufgewandt. Demgegenüber überwiegen Verwaltungsausgaben, die mit der Leistungsgewährung verbunden sind, ebenso wie nicht zweckentsprechend verwendete Ausgaben der Leistungsträger, da die Mittel für Bildungs- und Teilhabeleistungen durch den Bund pauschal und damit unabhängig von der tatsächlichen Förderung von Kindern und Jugendlichen überwiesen werden.

Aus Sicht von Experten wird das Bildungs- und Teilhabepaket deshalb überwiegend als von Anfang an verfehlt bewertet. Maßgeblich dafür ist die Überzeugung, dass die Teilhabe nach dem Subsidiaritätsprinzip und entsprechend fachlichen Kriterien vorwiegend von den Jugendhilfestellen vor Ort zu gewährleisten ist. Die stattdessen eingeführte Leistungsverwaltung, die in der Regel bei den Jobcentern liegt, hat dagegen erhebliche Hürden bei der Inanspruchnahme er-

zeugt. Mit den Änderungen des Gesetzentwurfes wurden dabei nur wenige, besonders praxisferne Regelungen geändert, und dies auch nur soweit, wie die Änderungen kostenneutral durchgeführt werden konnten.

Dass das Bildungs- und Teilhabepaket seine Zweckbestimmung bis heute nicht annähernd ausreichend erfüllt, zeigt sich an der bereits erwähnten unsachgemäßen Mittelverausgabung. So wurden selbst von den begrenzten bereitgestellten Mitteln des Bundes für Bildung und Teilhabe 2012 bundesweit lediglich 60,4 Prozent zweckentsprechend verwendet - und das im zweiten Jahr der Geltung der Regelung, die zu diesem Zeitpunkt längst hätte etabliert sein müssen. Tatsächlich aber kommt sogar noch weniger bei den Kindern und Jugendlichen an, als es dieser Wert vermuten lässt. Ein großer Teil dieser Summe entfällt auf Leistungen, die schon vor Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets existierten und später in dieses integriert wurden. Die durch das Bundesverfassungsgericht eingeforderte stärkere Berücksichtigung der Bildungs- und Teilhabebedarfe von Kindern und Jugendlichen wird damit nicht erreicht. Es ist deshalb sehr bedauerlich, dass die Bundesregierung bis heute keine differenzierten Zahlen zur Inanspruchnahme der einzelnen Leistungen des Paketes veröffentlicht hat, sondern lediglich zum Ende des 1. Quartals die kumulierten Zahlen der Gesamtausgaben der einzelnen Bundesländer für die Leistungen im jeweils zurückliegenden Jahr veröffentlicht.

3.3 Neuregelungen in der Krankenversicherung

Wesentliche (Neu)Regelungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung 2013:

- **Kürzung des Bundeszuschusses zur Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV)**
(Haushaltsbegleitgesetz 2013)
Mit dem Haushaltsbegleitgesetz wurde eine einmalige Kürzung des Bundeszuschusses um 2,5 Mrd. Euro auf 11,5 Milliarden Euro beschlossen.
- **Gesetz zur Regelung des Assistenzpflegebedarfs in stationären Vorsorge- oder Rehabilitationseinrichtungen**
Die Zehn-Euro-Gebühr für Arztbesuche pro Quartal fällt weg. Den Krankenkassen soll der Ausfall von knapp zwei Milliarden Euro im Jahr durch Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds ausgeglichen werden.
- **Gesetz zur Beseitigung sozialer Überforderung bei Beitragsschulden in der Krankenversicherung**
Die Säumniszuschläge für Versicherte in der GKV fallen von 5 Prozent auf 1 Prozent. Bisher Nicht-Versicherten werden die rückwirkenden Beitragsschulden zum 01. Januar 2007 erlassen, wenn sie sich bis zum 31. Dezember 2013 versichern.
- **Patientenrechtegesetz**
Ziel des Gesetzentwurfes ist, eine Stärkung und Kodifizierung der Rechte von Patientinnen und Patienten sicherzustellen.

Kürzung des Bundeszuschusses (Haushaltsbegleitgesetz 2013)

Inhalt

Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2013 wird der Bundeszuschuss an die Gesetzliche Krankenversicherung 2013 um 2,5 Milliarden Euro auf 11,5 Milliarden Euro gekürzt. Begründet wird dies mit dem Vorrang einer Konsolidierung des Bundeshaushaltes. Die Kürzung gegenüber zuvor zugesagten höheren Zuweisungen wird als einmalige Konsolidierungsmaßnahme bezeichnet.

Hintergrund

Die Bundeszuschüsse zur Gesetzlichen Krankenversicherung sind keine Subventionen des Kerngeschäfts der Gesetzlichen Krankenversicherung, sondern dienen dem Ausgleich sogenannter versicherungsfremder Leistungen. Die Abgrenzung versicherungsfremder Leistungen ist umstritten. In der Regel werden etwa die beitragsfreie Familienversicherung von Kindern und Ehegatten ebenso wie etwa das Mutterschaftsgeld oder Krankengeld bei der Betreuung eines kranken Kindes finanziert. Seit 2012 beträgt der Bundeszuschuss

jährlich 14 Milliarden Euro. Dem stehen Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen gegenüber, die je nach Definition etwa 20 bis 34 Milliarden Euro jährlich ausmachen.

Bewertung

Die Kürzung des Bundeszuschusses zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes ist systematisch falsch und belastet die Beitragszahler überproportional. Durch den vom Gesetzgeber beschlossenen Wegfall der Praxisgebühr wurden den Krankenversicherungen bereits Einnahmen im Umfang von etwa zwei Milliarden Euro entzogen. Die Kürzung tritt hinzu. 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. Im März 2014 hat der Bundesfinanzminister angekündigt, den Zuschuss für das laufende Jahr 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 erwartbarer Ausgabensteigerungen aufgrund des demographischen Wandels mit deutlich steigenden Beitragslasten zu rechnen haben. So nachvollziehbar die Argumentation scheint, dass es nicht gerechtfertigt sei, Bundeszuschüsse aus Krediten zu finanzieren, um damit niedrig verzinsten Rücklagen in der Krankenversicherung auszubauen, so verfehlt ist gleichzeitig die hier vollzogene Politik, Steuerzahler zu Lasten von Beitragszahlern systematisch zu entlasten. Die damit angelegte Entwicklung trägt in erheblichem Maß zu sozialer Spaltung 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.

Gesetz zur Regelung des Assistenzpflegebedarfs in stationären Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen

Inhalt

Das Gesetz zur Regelung des Assistenzpflegebedarfs in stationären Vorsorge und Rehabilitationseinrichtungen wurde am 9. November 2012 durch den Bundestag und am 14. Dezember 2012 durch den Bundesrat verabschiedet. Es trat zum 01. Januar 2013 in Kraft. Mit der Neuregelung wurde bestimmt, dass Menschen mit Behinderungen, die eigene Pflegekräfte privat beschäftigen, von diesen auch in stationären Einrichtungen betreut werden können, ohne dass ihnen zusätzliche Kosten entstehen. Darüber hinaus wird mit dem Gesetz die Abschaffung der Praxisgebühr beschlossen.

Hintergrund

Seit 2009 zahlen Kranken- und Pflegekassen sowie Träger der Sozialhilfe die Mitnahme privat beschäftigter Pflegepersonen bei Aufenthalten in stationären Einrichtungen. Da die Pflege grundsätzlich aber auch durch die dort beschäftigten Personen übernommen werden kann, wurde eine verbindliche Regelung angestrebt. Die Streichung der Praxisgebühr wurde in das Gesetz aufgenom-

men, um für eine möglichst schnelle Umsetzung zu sorgen. Die Regierungskoalition hatte sich erst am 5. November 2012 auf die Streichung der Praxisgebühr verständigt. Wäre ein separates Gesetzgebungsverfahren begonnen worden, wäre die Streichung der Praxisgebühr voraussichtlich nicht zum Jahresbeginn 2013 realisierbar gewesen. Daher wurde beschlossen, diese Regelung in einem laufenden Gesetzgebungsverfahren zu ergänzen.

Bewertung

Die Regelung für Assistenzpflegekräfte ist grundsätzlich zu begrüßen, aber aufgrund der Beschränkung auf solche, die nach dem Arbeitgebermodell beschäftigt sind, nur eingeschränkt. Die Streichung der Praxisgebühr dagegen ist ohne Einschränkung zu begrüßen. Gesundheitsexperten haben die Praxisgebühr von Anfang an abgelehnt und bereits vor ihrer Einführung argumentiert, sie habe keine oder allenfalls negative Steuerungswirkungen. Die Erfahrungen haben diese Einschätzung bestätigt. Seit dem Wegfall der Praxisgebühr hat sich etwa die Zahl der Zahnarztbesuche signifikant erhöht: um 2,6 Prozent im ersten Quartal und um 5,8 Prozent im zweiten Quartal. Die Steuerungswirkung, die die Praxisgebühr hatte, ging damit in die falsche Richtung und behinderte notwendige Behandlungen. Ihre Streichung ist die entsprechende Konsequenz. Sie ist ein Beitrag zur Stärkung der sozialen Kohäsion, indem sie sozial selektive Barrieren im Gesundheitswesen reduziert und notwendige Zugänge zu gesundheitlichen Dienstleistungen sichert.

[Gesetz zur Beseitigung sozialer Überforderung bei Beitragsschulden in der Krankenversicherung](#)

Inhalt

Das Gesetz zur Beseitigung sozialer Überforderung bei Beitragsschulden in der Krankenversi-

cherung wurde am 14. Juni 2013 vom Bundestag beschlossen und trat nach Zustimmung des Bundesrates am 5. Juli 2013 zum 1. August 2013 in Kraft. Bisher Nicht-Versicherten werden die rückwirkenden Beitragsschulden zum 01. Januar 2007 erlassen, wenn sie sich bis zum 31. Dezember 2013 versichern. Für Mitglieder, die sich erst nach dem Stichtag melden, soll die Krankenkasse die Beiträge, die für den Zeitraum zwischen Eintritt der nachrangigen Versicherungspflicht und der Meldung bei der Krankenkasse anfallen, zukünftig angemessen ermäßigen.

Zusätzlich werden allen freiwillig und nachrangig Versicherten die Schulden aus dem erhöhten Säumniszuschlag erlassen. Die Säumniszuschläge für Versicherte in der GKV fallen von 5 Prozent auf 1 Prozent.

In der Privaten Krankenversicherung (PKV) wird ein Notlagentarif (begrenzt auf Akutversorgung) eingeführt. Beitragsschuldner werden nach Durchführung eines gesetzlich festgelegten Mahnverfahrens in diesen Notlagentarif überführt; ihr bisheriger Versicherungsvertrag ruht währenddessen. Säumige Beitragszahler gelten - soweit sie dem nicht widersprechen - auch rückwirkend (frühestens ab 01. Januar 2009) ab dem Zeitpunkt als im Notlagentarif versichert, zu dem ihr Vertrag ruhend gestellt wurde. Nach Zahlung aller ausstehenden Beiträge können PKV-Versicherte wieder in ihre ursprünglichen Tarife zurückkehren.

Hintergrund

Zum 1. April 2007 wurde eine Versicherungspflicht in der Gesetzlichen Krankenversicherung eingeführt, zum 1. Januar 2009 auch für die Private Krankenversicherung. Der Beginn der Versicherungspflicht ist unabhängig davon, ob Personen Kenntnis von der Versicherungspflicht haben oder überhaupt Leistungen in Anspruch nehmen. Daraus folgt: Wer nach dem Beginn der

Versicherungspflicht beitreten will, muss rückwirkend zu diesem Stichtag Beiträge nachzahlen. Betroffen sind etwa junge Menschen, die nach dem Ende der Familienversicherung keine neue Versicherung begründet haben, Selbstständige mit geringen Einkommen, Migranten und wohnungslose Menschen. Insgesamt beträgt die Zahl der Betroffenen etwa 140.000 Menschen. Betroffen sind darüber hinaus auch Versicherte, die Beiträge schulden. Die Zahl der ausstehenden Beiträge betrug dabei allein in der GKV etwa 2,2 Milliarden Euro, die sich auf 638.000 Versichertenkonten verteilten. In der PKV gab es 750 Millionen Euro an Außenständen von 144.000 Versicherten. Kritisiert wird dabei vor allem die extrem hohe Säumnisgebühr von 5 Prozent, die zu einem stetigen Anwachsen der Schulden führte, die die Betroffenen kaum ausgleichen konnten. In der Folge wuchsen nicht nur die Schulden, es wurden auch die Leistungen auf Notfallbehandlungen reduziert.

Bewertung

Bereits vor Verabschiedung der Versicherungspflicht wurden die unzureichenden Informationen über die Auswirkungen der Versicherungspflicht für Betroffene kritisiert. Systematisch und praktisch wäre es angemessen gewesen, dass die Beitragspflicht mit Beginn des tatsächlichen Versicherungsverhältnisses, spätestens mit der Inanspruchnahme von Leistungen, beginnt.

Bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes waren die sozialen Probleme, die aus einer Fiktion des Versicherungsbeitritts resultierten, offenkundig. Das Bundesministerium für Gesundheit wurde mehrfach auf die Problematik hingewiesen. Seitens des Ministeriums wurde dabei auf die Möglichkeiten der Kassen verwiesen, Beitragsschulden zu reduzieren oder zu erlassen, obwohl etwa der Paritätische anhand von Praxisbeispielen nachgewiesen hat, dass die Kassen dazu in der Regel nicht bereit waren.

Der erhöhte Säumniszuschlag von fünf Prozent hat das Problem der Beitragsrückstände für die betroffenen Mitglieder verschärft. Der gesetzliche Beitragsschuldenerlass ist deshalb ein richtiger, aber um Jahre zu spät kommender Versuch, eine offensichtliche Fehlkonstruktion im Bereich der Beitragsregelungen zu heilen. Völlig unverständlich ist dabei jedoch, dass die Regelung nur bis zum 31. Dezember 2013 befristet war. Der Gesetzgeber hat die Befristung damit begründet, dass ein Anreiz zur Meldung bestehen soll.

Obwohl auch die Volkssolidarität, der Sozialverband VdK und der Paritätische noch Anfang Dezember intensiv für eine Inanspruchnahme der Regelung geworben haben, ist das Kalkül des Gesetzgebers nicht aufgegangen. Noch Mitte Dezember lag die Zahl derjenigen, die sich in der GKV auf die Regelung berufen haben, bei nur etwa 5.000 Personen. Für den Bereich der PKV waren es zu diesem Zeitpunkt etwa 2.700 Personen. Dem stehen nach Schätzungen etwa 130.000 Menschen gegenüber, die weiterhin nicht erreicht wurden. Seit 1. Januar 2014 muss jeder dieser Betroffenen, der sich neu in der GKV anmelden will, grundsätzlich die Beiträge seit 1. April 2007 nachzahlen, zuzüglich der mit dem Gesetz reduzierten Säumniszuschläge, obwohl er keine Leistungen in Anspruch genommen hat.

Die schwerwiegenden Konstruktionsfehler bei der Einführung der Versicherungspflicht wurden damit nicht geheilt, sondern nur vorübergehend ausgesetzt. Der Paritätische fordert deshalb einen unbedingten Schuldenerlass.

Gesetz zur Verbesserung der Rechte von Patientinnen und Patienten (Patientenrechtegesetz)

Inhalt

Das Gesetz zur Verbesserung der Rechte von Patientinnen und Patienten (Patientenrechtegesetz) trat zum 26. Februar 2013 in Kraft. Mit dem Gesetzentwurf werden bestehende Regelungen der Rechtsprechung konkretisiert, zusammengefasst und transparent gemacht.

Der Behandlungsvertrag wird ausdrücklich im Bürgerlichen Gesetzbuch verankert. Die Informationspflicht über erforderliche Untersuchungen, Diagnosen und beabsichtigte Therapien und den damit verbundenen Kostenfolgen wird festgelegt. Die gesetzlich vorgeschriebene Aufklärungspflicht muss nicht nur schriftlich, sondern auch im Gespräch erfolgen. Die Einsicht in die Patientenakte darf nur unter strengen Voraussetzungen und mit einer Begründung abgelehnt werden. Die Kranken- und Pflegekassen werden verpflichtet, Versicherte bei der Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen aus Behandlungsfehlern zu unterstützen. Die Krankenkassen sind verpflichtet, binnen drei und bei Einschaltung des medizinischen Dienstes binnen fünf Wochen über einen Leistungsantrag zu entscheiden.

Darüber hinaus sieht das Gesetz eine stärkere Einbeziehung der Patientenorganisationen bei der Bedarfsplanung und die Stärkung der Rechte der Patientenorganisationen im Gemeinsamen Bundesausschuss vor.

Hintergrund

Die Rechte der Patientinnen und Patienten verteilten sich bisher auf eine selbst für Fachleute nur schwer durchschaubare Zahl von Regelungen

und Gesetzen unterschiedlicher Akteure. Das Bundesministerium der Justiz (BMJ), das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) und die Patientenbeauftragte der Bundesregierung haben deshalb versucht, wichtige Regelungen in dem Gesetz zusammenzufassen, um so für mehr Transparenz zu sorgen.

Bewertung

Obwohl der dem Gesetz zugrunde liegende Gedanke richtig und unterstützenswert ist, fallen die Regelungen des Patientenrechtegesetzes weit hinter das Notwendige zurück. Zentrale Themen wie etwa der Zugang für Menschen mit Behinderung oder die Überwindung von Sprachbarrieren bei Migranten blieben völlig außen vor. Nach wie vor bleibt der Patient in einer unmündigen Position. Die sogenannten IGeL-Leistungen, die die Patienten selbst bezahlen müssen und die in der Regel nicht notwendig sind, werden kaum eingeschränkt. Besonders zu kritisieren ist der Verzicht auf die Einrichtung eines Härtefallfonds für Geschädigte durch Behandlungsfehler.

3.4 Neuregelungen in der Pflegeversicherung

Wesentliche (Neu-) Regelungen im Bereich der Pflege:

■ Pflegeneuausrichtungsgesetz (PNG)

Einführung einer steuerlichen Förderung für private Pflegezusatzversicherungen. Die Leistungen für Demenzkranke werden verbessert. Die Stellung pflegender Angehöriger wird verbessert und die Wahlmöglichkeiten Pflegebedürftiger ausgebaut. Zum 1. Januar 2013 steigen die Pflegeversicherungsbeiträge von 1,95 auf 2,05 Prozent, bei Kinderlosen auf 2,3 Prozent.

Pflegeneuausrichtungsgesetz

Inhalt

Das Pflegeneuausrichtungsgesetz wurde am 29. Juni 2012 vom Deutschen Bundestag in zweiter und dritter Lesung beschlossen und ist in Teilen bereits zum 30. Oktober 2012 und vollständig zum 1. Januar 2013 in Kraft getreten.

Der Abschluss privater Zusatzversicherungen für den Pflegefall wird nun steuerlich gefördert. Nach dem damaligen Bundesgesundheitsminister wird die neue Vorsorgemöglichkeit als Pflege-Bahr bezeichnet. Ab einem Mindestbetrag von zehn Euro gibt es einen fixen staatlichen Zuschuss von fünf Euro. Die neue Leistung begünstigt vor allem einkommensstarke Versicherte. Die Zulage wird erstmalig Anfang 2014 rückwirkend für 2013 durch die Versicherungsunternehmen beantragt. Bei Abschluss einer Police wird auf eine Gesundheitsprüfung verzichtet. Menschen mit Demenz oder geistiger Behinderung, die von Angehörigen zu Hause betreut werden und in keiner Pflegestufe sind, können Pflegegeld von 120 Euro oder Sachleistungen von bis zu 225 Euro bekommen. Wohnformen zwischen ambulant und stationär werden

bereits seit Ende Oktober stärker gefördert. Um pflegenden Angehörigen eine Auszeit zu erleichtern, wird bei Inanspruchnahme von Leistungen der Kurzzeit- oder Verhinderungspflege das Pflegegeld zur Hälfte weitergezahlt. Um rentenrechtlich abgesichert zu sein, müssen pflegende Angehörige mindestens 14 Stunden pro Woche häuslich pflegen. Auf diese Mindeststundenzahl wird auch die häusliche Pflege von mehreren Pflegebedürftigen angerechnet. Die Beitragssätze zur Pflegeversicherung steigen zum 1. Januar 2013 von 1,95 auf 2,05 Prozent, bei Kinderlosen auf 2,3 Prozent.

Hintergrund

In Deutschland gibt es etwa 1,4 Millionen demenzkranke Menschen. Etwa 500.000 profitieren von den neuen Leistungen ab 1. Januar 2014. Die Zahl der von Demenz betroffenen wächst jährlich um ca. 300.000 Menschen. Die Beitragserhöhung dient der Finanzierung von Leistungsverbesserungen, die mit dem Pflegeneuausrichtungsgesetz eingeführt werden. Es ist die erste Pflegeversicherungsbeitragserhöhung seit 2008. Sie bringt Mehreinnahmen von 1,1 bis 1,2 Milliarden Euro im Jahr. Davon unberührt stieg die Zahl der auf die

Hilfe zur Pflege im Rahmen der Grundsicherung angewiesenen Menschen im Jahr 2012 auf rund 439.000 Menschen. Das bedeutet einen Anstieg von 3,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Die Ausgaben der Sozialhilfeträger stiegen im Jahr 2012 auf rund 3,2 Milliarden Euro, was einen Anstieg um 4,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr bedeutet.

Bewertung

Der Pflege-Bahr hat sich im Laufe des Jahres etabliert. Zum Jahresende 2013 gab es etwa 350.000 abgeschlossene Verträge. Über die Qualität der Verträge sagt dies allerdings nichts. So kritisieren Stiftung Warentest und Verbraucherschützer, dass viele Versicherungen nur einen Teil der Kosten abdecken, so dass Versicherte auch bei zweifacher Versicherung zum Teil erhebliche Summen zuzahlen müssen. Angesichts der steigenden Zahl von Empfängern der Hilfe zur Pflege in der Grundsicherung ist jedoch zu konstatieren, dass die im Pflege-Neuausrichtungsgesetz

verankerten begrenzten Leistungsausweitungen grundsätzlich zu kurz greifen und am Bedarf der auf Hilfe zur Pflege angewiesenen Personen vorbeigeht. Die Mehrheit der etwa 740.000 in Pflegeheimen versorgten Personen in den Pflegestufen II und III ist auf ergänzende Leistungen der Hilfe zur Pflege, einer Fürsorgeleistung, angewiesen. Notwendig, aber allein ebenfalls nicht ausreichend, wäre etwa die Umsetzung des seit langem diskutierten neuen Pflegeversicherungsbegriffs. Die Anhebung des Beitragssatzes gewährleistet lediglich die Finanzierung der Leistungsverbesserungen bis in das Jahr 2015. Auch die Fortschreibung der Dynamisierung der Leistungen ab 2014 wird noch nicht ausreichend berücksichtigt. Immer mehr Menschen rutschen aufgrund des mangelnden Ausbaus der Leistungen für Pflegebedürftige im Pflegefall in die Altersarmut. Das kontinuierliche Wachstum der Betroffenenzahlen in diesem Bereich verstärkt die bestehenden sozialen Spaltungstendenzen.

3.5 Neuregelungen in der Rentenversicherung

Wesentliche (Neu-) Regelungen in der Alterssicherungspolitik:

■ Beitragssatzgesetz 2013

Der Beitragssatz zur Rentenversicherung sinkt von 19,6 auf 18,9 Prozent. Der Beitragssatz wird gesenkt, wenn - wie jetzt zum Jahresende - die Rücklagen der Rentenkasse über die Marke von anderthalb Monatsausgaben steigen.

■ Verminderung des allgemeinen Bundeszuschusses (Haushaltsbegleitgesetz 2013)

Zusätzlich zur bisherigen Verminderung des allgemeinen Bundeszuschusses in den alten Bundesländern um jährlich 340 Mio. EUR (seit 2007) wird der allgemeine Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung um 1,0 Mrd. EUR im Jahr 2013 und jeweils 1,25 Mrd. EUR in den Jahren 2014, 2015 und 2016 gekürzt; hierdurch fällt die Beitragssatzsenkung 2013 um 0,1 Prozentpunkte geringer aus.

Beitragssatzgesetz 2013

Inhalt

Der Beitragssatz zur Rentenversicherung sinkt von 19,6 auf 18,9 Prozent.

Hintergrund

Das ist der niedrigste Stand seit 1995. Damit werden Arbeitnehmer und Arbeitgeber um jeweils mehr als drei Milliarden Euro jährlich entlastet. Ein Durchschnittsverdiener mit 2.600 Euro brutto im Monat zahlt damit etwa neun Euro weniger als bisher in die Rentenkasse ein. Der Beitragssatz wurde gesenkt, weil die in ihrer Höhe gesetzlich begrenzte Rücklage der Rentenkasse über die Marke von anderthalb Monatsausgaben gestiegen war.

Bewertung

Die erfolgte Beitragssatzsenkung ist verfehlt. Die bestehende Nachhaltigkeitsrücklage der Rentenversicherung ist allgemein zu gering bemessen. Angesichts des demographischen Wandels und daraus folgender Ausgabensteigerungen werden durch die Senkung des Beitragssatzes erhebliche künftige Beitragserhöhungen programmiert. Ein Beitragssatz von 19,6 Prozent hätte bei gegebener Rechtslage ermöglicht, die Beiträge bis 2025 in der Höhe zu stabilisieren.

Eine - wie vom DGB vorgeschlagene - stufenweise Erhöhung der Beitragssätze um 0,2 Prozent bis zu einem Wert von 22 Prozent hätte sogar den Aufbau erhebliche Rücklagen ermöglicht, die die Finanzierung der Rentenversicherung nachhaltig gesichert und Leistungssteigerungen ermöglicht hätten.

Die vollzogene Senkung der Beitragssätze dagegen verhindert notwendige Leistungsverbesserungen

im beitragsfinanzierten System der Rentenversicherung, insbesondere einen Ausbau der Renten bei Erwerbsminderung. Altersarmut wird dadurch nicht nur nicht bekämpft, aufgrund der abnehmenden Leistungsfähigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung ist der weitere Anstieg dadurch programmiert: Alter wird zunehmend zum Armutsrisiko. Die soziale Kohäsion wird damit spürbar reduziert.

Verminderung des allgemeinen Bundeszuschusses

Inhalt

Die Verminderung des Bundeszuschusses zur Gesetzlichen Rentenversicherung ist Teil des Haushaltbegleitgesetzes 2013, das am 20. November 2013 durch den Bundestag verabschiedet wurde. Zusätzlich zur bisherigen Verminderung des allgemeinen Bundeszuschusses in den alten Bundesländern um jährlich 340 Mio. Euro (seit 2007) wird der allgemeine Bundeszuschuss an die Rentenversicherung um 1,0 Mrd. Euro im Jahr 2013 und jeweils 1,25 Mrd. Euro in den Jahren 2014, 2015 und 2016 gekürzt. Dadurch fällt die Beitragssatzsenkung 2013 um 0,1 Prozentpunkte geringer aus.

Hintergrund

Die Rentenversicherung erhält jährlich verschiedene Arten von Bundeszuschüssen. Die Höhe des allgemeinen Bundeszuschusses wird für jedes Kalenderjahr entsprechend der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter und des Beitragssatzes fortgeschrieben. Darüber hinaus werden die Ausgaben der Rentenversicherung für sogenannte versicherungsfremde Leistungen durch einen zusätzlichen Bundeszuschuss honoriert, der durch einen Erhöhungsbetrag ergänzt wird. Dazu erfolgt eine pauschale Abgeltung der Beiträge für Kindererziehungszeiten.

Bewertung

Mit der Kürzung des Bundeszuschusses greift die Politik - wie schon im Bereich der Krankenversicherung - zu Lasten der Beitragszahler in die Finanzierungsstrukturen der Sozialversicherung ein. Der Entwurf des Haushaltbegleitgesetzes enthielt dazu nicht einmal eine Begründung.

Insgesamt entlastet sich der Bund über den genannten Zeitraum um ca. 3,8 Milliarden Euro. Da ein mögliches Absenken des Beitragssatzes nicht

erfolgt ist, hat diese Maßnahme auch Folgen für künftige Rentenanpassungen. Mit der Höhe der Beitragssätze werden Beitragssatzsteigerungen gedämpft. Gleichbleibende oder steigende Beitragssätze führen damit zu geringeren Rentenanpassungen. Versicherte werden dadurch doppelt belastet: ihre Beitragslast ist höher als geboten, ihre künftigen Leistungsansprüche sowie die Ansprüche der Rentnerinnen und Rentner fallen geringer aus. Durch diese einseitige, aber doppelte Belastung der Versicherten wird die soziale Spaltung vertieft.

3.6 Neuregelungen in der Familienpolitik

Wesentliche (Neu-) Regelungen in der Familienpolitik:

■ Gesetz zur Einführung eines Betreuungsgeldes (Betreuungsgeldgesetz)

Eltern, die ihre Kinder nicht in einer öffentlichen Einrichtung betreuen lassen, erhalten ab August 2013 das sogenannte Betreuungsgeld. Die Leistung beläuft sich auf zunächst 100 Euro für ein- und zweijährige Kinder.

■ Anspruch auf Kita-Platz

Ab dem 1. August 2013 haben auch alle einjährigen Kinder in Deutschland Anspruch auf einen Betreuungsplatz in der Kita oder bei einer Tagesmutter.

Gesetz zur Einführung eines Betreuungsgeldes (Betreuungsgeldgesetz)

Inhalt

Das Gesetz zur Einführung eines Betreuungsgeldes vom 15. Februar 2013 regelt den Anspruch auf das Betreuungsgeld. Er besteht ab 1. August 2013. Das Gesetz sieht vor, dass Eltern im An-

schluss an das Elterngeld für bis zu 22 Monate Betreuungsgeld beziehen können, wenn sie ihr Kind nicht in einer öffentlich geförderten Kindertageseinrichtung oder in einer Kindertagespflegestelle betreuen lassen. Weitere Voraussetzung ist, dass das betreute Kind nach dem 31. Juli 2012 geboren ist. Das Betreuungsgeld soll 100 Euro monatlich betragen und 2014 auf 150 Euro im Monat erhöht werden.

Hintergrund

Zu Beginn des Jahres 2014, etwa ein halbes Jahr nach der Einführung des Betreuungsgeldes, liegen bundesweit mehr als 154.000 Anträge vor.

Besonders viele kommen aus Nordrhein-Westfalen: 38 327 Anträge sind es bis Ende Januar. Auf dem zweiten Platz folgt Bayern mit rund 35 000 Anträgen, in etwa gleichauf mit Baden-Württemberg (33 447 Anträge).

Unter den neuen Bundesländern ist die Zahl deutlich geringer, Spitzenreiter ist hier Sachsen mit 3824 Anträgen. Im Februar hat das Land Hamburg gegen das Gesetz vor dem Bundesverfassungsgericht geklagt, da es keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes gegeben sieht.

Bewertung

Das Betreuungsgeld nimmt eine Sonderstellung unter den familienpolitischen Leistungen ein, indem es die Nichtinanspruchnahme von Kindertagesbetreuung als Anspruchsvoraussetzung konstituiert. Da die Leistung bei einkommensarmen Haushalten im Grundsicherungsbezug vollständig angerechnet wird und erwerbstätigen Alleinerziehenden in der Regel nicht zugänglich ist, honoriert sie vorwiegend Haushaltskonstellationen wie Familienhaushalte mit einem Verdiener.

Das Betreuungsgeld wirkt dabei anderen normierten sozial-, bildungs- und familienpolitischen Zielen entgegen und bewirkt damit eine Fehlallokation von Ressourcen. Es ist jedoch weltanschaulichen Prämissen verpflichtet, die in der Vergangenheit in der Familienpolitik als Distinktionsmerkmale hervorgehoben wurden und folgt damit einer bereichsspezifischen Logik.

Unter dem Gesichtspunkt der sozialen Kohäsion ist das Betreuungsgeld kritisch zu bewerten. Not-

wendig wären dagegen eine weitere Verbesserung des Betreuungsangebotes und Hilfen für die Familien, die die Unterstützung des Staates wirklich benötigen.

Anspruch auf eine Kindertagesbetreuung

Inhalt

Seit dem 1. August 2013 haben auch alle einjährigen Kinder in Deutschland Anspruch auf einen Betreuungsplatz in der Kita oder bei einer Tagesmutter.

Hintergrund

Die amtliche Statistik ging zum Erhebungsstichtag 1. März 2013 von bundesweit 596.289 Plätzen für Kinder unter drei Jahren aus. Die Länder meldeten dagegen im Rahmen ihrer Berichtspflicht zum Investitionsprogramm zu Beginn des Kitajahres 2013/2014 rund 713.000 Plätze in der Kindertagesbetreuung für die unter Dreijährigen. Setzt man diese Zahl mit den ermittelten Betreuungswünschen der Eltern ins Verhältnis, so wird deutlich, dass etwa noch 67.000 Plätze fehlen. Obwohl es - regional unterschiedlich - an Betreuungsplätzen mangelt, ist die befürchtete große Klagewelle von Eltern bisher ausgeblieben.

Bewertung

Der Einführung des Rechtsanspruchs ging ein anhaltender, andauernder Ausbau der Betreuungsangebote in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege voraus. Das ist anzuerkennen. Der Bedarf an Betreuungsplätzen ist dennoch nicht umfassend gedeckt. Er wird darüber hinaus weiter anwachsen. Aus diesem Grund sind weitere Ausbaubemühungen notwendig, um ein umfassendes bedarfsgerechtes Betreuungsangebot zur Verfügung zu stellen und vorzuhalten. Zudem darf die Betreuungssituation der Kinder

über drei Jahren bei der Betrachtung der Ausbaubemühungen nicht aus dem Blick geraten. Immer wieder berichten Eltern, dass es nunmehr schwierig sei, Kinder dieser Altersklasse in der Kindertagesbetreuung unterzubringen. Zudem zeigt sich, dass es nach wie vor eine starke Differenz im Betreuungsumfang der Kindergartenkinder zwi-

schen Ost- und Westdeutschland gibt. Auch diese Lücke muss mittelfristig geschlossen werden. Ebenso stellt - trotz Ganztagschulprogramm - vielerorts die außerunterrichtliche Betreuung von Schulkindern noch immer ein Problem dar. Auch hier wird die Politik Antworten finden müssen.

3.7 Neuregelungen zur Migration

Wesentliche (Neu)Regelungen im Migrationsbereich:

■ Beschäftigungsverordnung

Die neue Beschäftigungsverordnung hat den deutschen Arbeitsmarkt auch für Absolventen von Ausbildungsberufen aus Staaten außerhalb der Europäischen Union geöffnet. Personen mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis wird – unabhängig von der bislang dreijährigen Voraufenthaltszeit oder sonstigen Voraussetzungen – ein unbeschränkter Beschäftigungszugang ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eingeräumt. Geduldete Personen bedürfen ebenfalls keiner Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit mehr, wenn sie sich seit vier Jahren ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufhalten.

■ Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern (in Kraft getreten am 01.12.2013)

Mit dem Gesetz können international Schutzberechtigte nun auch den Daueraufenthalt EU erhalten. Zudem haben Ausländerinnen und Ausländer, die eine Aufenthaltserlaubnis für Familienzusammenführung erhalten haben, freien Zugang zur Erwerbstätigkeit.

■ Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU – Flüchtlingsschutz

Die „Qualifikationsrichtlinie“ regelt die Voraussetzungen für die Anerkennung von Flüchtlingen (z.B. Verfolgungsgründe) und die Zuerkennung internationalen (subsidiären) Schutzes.

Beschäftigungsverordnung

Inhalt

Die Beschäftigungsverordnung trat zum 01.07.2013 in Kraft. Sie hat den deutschen Arbeits-

markt auch für Absolventen von Ausbildungsberufen aus Staaten außerhalb der Europäischen Union geöffnet. Dafür müssen zwei Bedingungen erfüllt sein:

- Auf dem deutschen Arbeitsmarkt müssen Fachkräfte mit einer bestimmten Ausbildung fehlen

- Ausländische Bewerberinnen und Bewerber müssen einen passenden Ausbildungsabschluss haben, der mit einem inländischen Abschluss gleichwertig ist. Für die Prüfung der Gleichwertigkeit schafft das Anerkennungsge-
setz, das am 1. April 2012 in Kraft getreten ist, die notwendigen Voraussetzungen.

Weiterhin ergeben sich im Zug der Zusammenfassung der bisherigen Beschäftigungsverordnung und der Beschäftigungsverfahrensordnung auch Änderungen für Personen mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis oder einer Duldung.

Personen mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis erhalten - unabhängig von der bislang dreijährigen Voraufenthaltszeit oder sonstigen Voraussetzungen - einen unbeschränkten Beschäftigungszugang. Die bisherige Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit entfällt.

Geduldete Personen bedürfen ebenfalls keiner Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit mehr, wenn sie sich seit vier Jahren ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufhalten. Eine Arbeitserlaubnis seitens der Ausländerbehörde ist jedoch weiterhin erforderlich; diese wird jetzt aber ohne Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit erteilt. Außerdem stellt § 33 der Beschäftigungsverordnung klar, dass für ein mögliches Arbeitsverbot für Personen, die sich ins Inland begeben haben, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erlangen, nur eigenes Verhalten relevant ist und nicht das Verhalten von Familienangehörigen.

Hintergrund

Von der neuen Beschäftigungsverordnung profitieren auf einer Seite die Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten, die eine als gleichwertig anerkannte Berufsausbildung haben. Es profitieren aber auch rund 350.000 Menschen mit einer

humanitären Aufenthaltserlaubnis, Duldung oder Gestattung, die jetzt einen leichteren Zugang zum Arbeitsmarkt haben.

Bewertung

Zugang zum Arbeitsmarkt zu haben, ist eine wesentliche Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe. Wer schon gesetzlich daran gehindert wird, am Erwerbsleben teilzuhaben, ist von Ausgrenzung bedroht. Mit der neuen Beschäftigungsverordnung wird der Arbeitsmarkt erstmals auch für Absolventen von Ausbildungsberufen aus Drittstaaten geöffnet. Geichzeitig wird der Arbeitsmarktzugang für Menschen mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis, Duldung oder Gestattung erleichtert.

Dies ist grundsätzlich positiv zu bewerten, auch wenn es für Asylbewerber und Geduldete aufgrund des nachrangigen Arbeitsmarktzugangs nach wie vor erhebliche Probleme gibt.

Problematisch ist, dass durch einen erleichterten Arbeitsmarktzugang für ausländische Arbeitskräfte aus Gesundheitsberufen der Fachkräftemangel in den Herkunftsländern verstärkt werden kann. Zu kritisieren ist, dass die Herabsetzung des Arbeitsverbotes für Ausländer mit einer Gestattung oder Duldung von einem Jahr auf sechs Monate, wie ursprünglich von den Ausschüssen vorgeschlagen, nicht in die neue Beschäftigungsverordnung übernommen worden ist. Damit hätte die im Nationalen Aktionsplan Integration festgehaltene Absicht, bei der Fachkräftesicherung vorrangig das inländische Potenzial zu aktivieren, zu dem auch Bleiberechtigte und Flüchtlinge zählen, umgesetzt werden können. Außerdem hätte die nicht nachvollziehbare Ungleichbehandlung von gestatteten Personen, die bereits nach neun Monaten arbeiten dürfen, und geduldeten Personen, die erst nach 12 Monaten tätig werden dürfen, aufgehoben werden können.

Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern (in Kraft getreten am 01. Dezember 2013)

Inhalt

Aufgrund der Neuregelung erhalten Flüchtlinge und Personen mit humanitärem Aufenthaltstitel, die sich seit Jahren rechtmäßig in einem Mitgliedsstaat der EU aufhalten, die gleichen Rechte wie andere Drittstaatsangehörige. Zudem haben Ausländerinnen und Ausländer, die eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Familienzusammenführung erhalten haben, unbeschränkten Zugang zur Erwerbstätigkeit. Das Gesetz regelt zudem, dass der Kindernachzug zu einem Elternteil nun möglich ist, ohne dass der Elternteil das alleinige Sorgerecht für das Kind haben muss. Es genügt eine Einverständniserklärung des anderen Elternteils im Herkunftsland. Zudem wurde die Anforderung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für Ehepartner von Deutschen verschärft. Ab dem 01. Dezember 2013 müssen ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache nachgewiesen werden (Niveau B1) – bis dahin waren es einfache Kenntnisse.

Hintergrund

Es handelt sich hier um die Umsetzung der Richtlinie 2011/51/EU zur Anwendung der Daueraufhaltigen-Richtlinie 2003/109/EG auch auf Flüchtlinge und der Richtlinie 2011/98/EU v. 13.12.2011 über Aufenthalt und soziale Rechte für Arbeitnehmer aus Drittstaaten.

Bewertung

Der freie Zugang zur Erwerbstätigkeit für Familienangehörige aus Drittstaaten vom ersten Tag an ist zu begrüßen, da damit eine schnellere Integration in den Arbeitsmarkt und eine eigenständige Lebensführung erleichtert wird.

Auch wurde mit dem Gesetz die Hürde beseitigt, dass beim Kindernachzug zu einem Elternteil das alleinige Sorgerecht vorliegen muss. Die Neuregelung erleichtert die Visavergabe zum Kindernachzug, da jetzt nicht mehr das Sorgerecht von einem Elternteil zum anderen komplett übertragen werden muss. Eltern aus Ländern, die das Konzept des alleinigen Sorgerechts nicht kannten, hatten bisher sehr geringe Chancen, ein Visum zu bekommen.

Die Verschärfung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis bei Ehepartnern von Deutschen, die nun Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 voraussetzt, erschwert es den Betroffenen unnötig, ein Daueraufenthaltsrecht zu erhalten. Wenn eine Aufenthaltsverfestigung nicht erlangt werden kann, wirkt dies verunsichernd und desintegrativ.

Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU - Flüchtlingsschutz

Inhalt

Das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU trat in Teilen am 06. September 2013 und vollständig zum 01. Dezember 2013 in Kraft. Die „Qualifikationsrichtlinie“ regelt die Voraussetzungen für die Anerkennung von Flüchtlingen (z.B. Verfolgungsgründe) und die Zuerkennung internationalen (subsidiären) Schutzes. Sie enthält Maßgaben zum Aufenthaltsstatus der Flüchtlinge und ihrer Familienangehörigen und deren sozialen Rechten (Arbeit, Bildung, Wohnung, Sozialleistungen usw.).

Das Gesetz beinhaltet folgende Neuregelungen:

- Der Status von Flüchtlingen, denen subsidiärer Schutz (europäisch) zuerkannt wird, wird aufgewertet. Sie haben in vielen - aber längst nicht allen - Bereichen die gleichen Rechte wie anerkannte Flüchtlinge.

- Die Möglichkeit, als Flüchtling anerkannt zu werden, wird dahingehend erweitert, dass nun auch die Kumulierung einzelner Verfolgungsmaßnahmen zu Anerkennung führen kann.
- Seit dem 6. September gibt es einen Eilrechtsschutz gegen Überstellungsentscheidungen im Dublin Verfahren.
- Zudem wurde das Arbeitsverbot für Asylsuchende von zwölf auf neun Monate reduziert.

Hintergrund

Umsetzung der Neufassung der Richtlinie zum Flüchtlingsschutz - Richtlinie 2011/95/EU vom 13.12.2011. Ein erheblicher Teil der Flüchtlinge, denen in Deutschland ein Schutzstatus zuerkannt wird, erhält den „subsidiären Schutz“. Es handelt sich dabei um Personen, denen zwar kein Flüchtlingsstatus, aber dennoch ein Schutzstatus zuerkannt wurde, etwa weil sie Opfer von Menschenrechtsverletzung waren.

Bewertung

Gerade für Menschen mit Migrationshintergrund hat die Teilhabe am Erwerbsleben eine besondere Bedeutung für die soziale Integration in die Gesellschaft. Die jetzt beschlossene Aufwertung des Status' von Personen mit subsidiärem Schutz ist grundsätzlich positiv zu bewerten, da sich ihre Lebenssituation nicht von der der anerkannten Flüchtlinge unterscheidet.

Die Tatsache, dass die Frist für das Arbeitsverbot für Asylbewerber auf neun Monate reduziert wird, ist zwar grundsätzlich positiv zu bewerten, wird in der Wirkung allerdings gering sein, solange noch ein nachrangiger Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende besteht, der in vielen Regionen faktisch einen Ausschluss vom Arbeitsmarkt bedeutet. Die Einführung der Möglichkeit, nun gegen Über-

stellungsentscheidungen im Dublin Verfahren gerichtlich vorgehen zu können, ist grundsätzlich positiv, beseitigt aber nicht die strukturellen Defizite des Dubliner Verteilungssystems. Insbesondere um Flüchtlingen eine zügige Integration im Zufluchtsland zu ermöglichen, sollte es ihnen möglich sein, ihr Asylgesuch dort zu stellen, wo sie aufgrund familiärer, sozialer oder kultureller Bindungen leben wollen.

4. Bewertung

Die vorangegangenen Befunde verweisen auf fortschreitende gesellschaftliche Spaltungstendenzen. Dies steht im Widerspruch zu der im internationalen Vergleich positiven Entwicklung und dem gewachsenen wirtschaftlichen Leistungsvermögen in Deutschland. Offenkundig profitieren Menschen in Deutschland nicht nur ausgesprochen unterschiedlich von dieser Entwicklung. Eine wachsende Zahl von Menschen profitiert von ihr gar nicht, sondern ist von der wirtschaftlichen Entwicklung dauerhaft abgehängt und damit in ihren Teilhabechancen stark eingeschränkt. Soziale Kohäsion nimmt damit ab.

Zu einem geringen, aber dennoch beachtlichen Teil beruht diese Entwicklung auf durch den Gesetzgeber erlassenen Maßnahmen, die im Berichtsjahr in Kraft traten. Zu einem erheblichen Teil beruht sie aber auch auf Unterlassung. Das Berichtsjahr 2013 war geprägt von der im September des Jahres durchgeführten Bundestagswahl, die den Gesetzgebungsprozess bis zur Jahresmitte zum Erliegen brachte. Notwendige Reformschritte wurden dabei unterlassen. Besonders deutlich wird dies im Bereich der Pflegepolitik, in der trotz eines unübersehbaren und unumstrittenen Handlungsbedarfs während der gesamten Legislaturperiode keine Maßnahme zur Verbesserung der Situation der Betroffenen erfolgte.

Im Vordergrund des politischen Handelns steht auch im Berichtsjahr der Prozess der Haushaltskonsolidierung durch eine Politik der kleinen Schritte und befristeten Projekte. Nachhaltige Lösungen werden auf diesem Weg nur in Einzelfällen erzielt. Soziale Kohäsionsprozesse bedürfen jedoch einer kohärenten Strategie, auch um gegenläufig wirkende Tendenzen und Konkurrenzen - wie sie im Berichtsjahr etwa zwischen dem Anspruch auf einen Kindertagesstättenplatz und der

Einführung eines Betreuungsgeldes bestehen - zu vermeiden.

Arbeitsmarktpolitik

In Deutschland ist der Arbeitsmarkt in mindestens vier Gruppen gespalten: in Normalverdiener in halbwegs sicheren Beschäftigungsverhältnissen, prekär Beschäftigte und Geringverdiener, Arbeitslose mit Beschäftigungsperspektiven und „abgehängte“ Langzeitarbeitslose. Das Wachstum der Zahl der Erwerbstätigen ist grundsätzlich erfreulich. Es resultiert aber auch aus einem hohen Anteil an atypischer Beschäftigung, von der 2012 in Deutschland etwa 7,89 Millionen Menschen betroffen waren.

Das Wachstum der sozialen Ungleichheit hat wesentlich damit zu tun, dass der Wert der Arbeit immer weiter sinkt und etwa Kapitaleinkommen, die besonders ungleich verteilt sind, nicht nur schneller wachsen, sondern dabei noch privilegiert werden. Der Anteil der Löhne am Volkseinkommen sank von 73,5 Prozent im Jahr 1993 auf etwa 64,2 Prozent im Jahr 2012. Gleichzeitig wird Arbeit heute mit bis zu 45 Prozent besteuert, Kapitaleinkommen dagegen mit maximal 25 Prozent. Eine Vermögensteuer wird ohnehin seit 1995 nicht mehr erhoben. Diese Politik hinterlässt in der Gesellschaft Spuren.

Damit nicht genug. In den vergangenen Jahren wurden die Chancen für Langzeitarbeitslose auf eine Arbeitsmarktintegration systematisch verschlechtert. Beispielsweise wurden mit dem Beschäftigungszuschuss und den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante marktnahe Angebote der Eingliederung gestrichen. Arbeitsgelegenheiten werden auf marktfernste Personen konzentriert. Die Förderung Langzeitarbeitsloser mit komplexen Problemlagen, wie z.B. solche mit

gesundheitlichen Einschränkungen, Suchtproblemen und geringen beruflichen Qualifikationen, wird nicht angepasst. Weitergehende Förderung, wie die sozialpädagogische Begleitung, wird nicht mehr finanziert. Die Kürzungen gehen damit besonders zu Lasten zielgruppenspezifischer Angebote, zum Beispiel Jugendliche oder Frauen. Zahlreiche erfolgreiche Beschäftigungsunternehmen stehen vor dem Aus. Gleichzeitig ist ein wachsender Fachkräftemangel schon heute spürbar.

Das sinkende Absicherungslevel der Arbeitslosenversicherung steigert die soziale Verwundbarkeit zusätzlich. Eine Arbeitslosenversicherung, die nicht einmal mehr einem Drittel der Arbeitslosen Leistungen bietet, verfehlt ihren Auftrag. Daraus folgt, dass der Zugang zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung erleichtert werden muss. Darüber hinaus bedarf es der Schaffung eines neuen sozialpolitischen Instruments, um Langzeitarbeitslosen mit besonderen Vermittlungshemmnissen, die auf absehbare Zeit keine Chance mehr auf ein reguläres Beschäftigungsverhältnis haben, unbefristet eine geförderte Beschäftigung in sinnstiftende Tätigkeiten, die durch begleitende Maßnahmen flankiert werden, zu ermöglichen. Damit kann sowohl soziale Teilhabe als auch ein effizienter Mitteleinsatz gefördert werden. Es gilt Arbeit zu finanzieren, nicht Arbeitslosigkeit.

Armutsbekämpfung

Trotz positiver Wirtschaftsentwicklung besteht in Deutschland ein ungebrochener Trend zur Verfestigung von Armut und Ausgrenzung. Mehrere Millionen Menschen sind von Fürsorgeleistungen abhängig, viele von ihnen über viele Jahre. Dabei ist die Grundsicherung erklärtermaßen für vorübergehende Notlagen gedacht. Für eine dauerhafte Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums ist sie strukturell zu niedrig bemessen. Dies wird auch dadurch belegt, dass die Zahl der auch von den Jobcentern als unabdingbar ein-

geschätzten Darlehen für notwendige Anschaffungen immer weiter steigt.

Besonders betroffen sind davon Kinder. Etwa 2,5 Millionen von ihnen leben in Armut oder unterhalb der Armutsrisikoschwelle. Durch den Gesetzgeber und die Bundesregierung haben sie in den vergangenen Jahren kaum Unterstützung erfahren. Die Bundesregierung hat sich einer Erhöhung der Leistungen so lange weitgehend verweigert, bis das Bundesverfassungsgericht am 9. Februar 2010 die Verfassungswidrigkeit des Status quo festgestellt hat. Selbst danach erfolgte innerhalb der durch das Verfassungsgericht gesetzten Frist keine Leistungsausweitung. Diese erfolgte erst rückwirkend, gleichzeitig mit Kürzungen bei anderen Empfängern sozialer Leistungen, die die Mehrausgaben mehrfach überstiegen. Doch selbst die eingeführte Leistung für Bildung und Teilhabe bietet den Betroffenen keine Perspektiven. Die Erfahrungen aus über drei Jahren der praktischen Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepaketes belegen, dass viele der im Vorfeld von Praktikern aus der Sozial- und Jugendhilfe kritisierten Defizite der Neuregelungen bis heute nicht überwunden werden konnten. Immer noch wird nur ein Bruchteil der pauschal finanzierten Leistungen tatsächlich als neue Teilhabeleistung für Kinder verausgabt. Hier befindet sich ein sozialpolitischer Skandal in Fortsetzungen.

Gegenwärtig sind weitere Verfassungsbeschwerden zum bestehenden Verfahren der Regelsatzbemessung anhängig, deren Erfolgsaussichten aufgrund der bestehenden Mängel des Verfahrens erheblich sind. Aus diesem Grund ist der Wechsel zu einem methodisch nachvollziehbaren, transparenten und bedarfsgerechten Bemessungsverfahren notwendig. Die Regelsätze müssen bedarfsgerecht erhöht werden. Darüber hinaus ist die Möglichkeit, einmalige Leistungen für besondere Bedarfe zu beantragen, wieder einzuführen. Sie ist ein notwendiger Beitrag zur bedarfsgerechten Individualisierung der Leistungsgewährung, deren

Notwendigkeit durch die stetig wachsende Zahl von Darlehen auch empirisch belegt ist.

Gesundheitspolitik

Die Gesundheitspolitik ist ein Bereich, in dem Ungleichheit traditionell in Versorgungsstrukturen angelegt ist. In keinem anderen Land der Welt wird weiter so ungebrochen an der Zweiteilung der Gesundheitsversorgung festgehalten wie in Deutschland. Ein solidarisches Versicherungssystem, das Solidarität nur in einer Gruppe zwangsweise versicherter Personen vollzieht und lediglich besonders einkommensstarken Personen die Wahl überlässt, Solidarität zu üben oder nicht, ist in Wirklichkeit keines.

Im Berichtsjahr 2013 war die Gesundheitspolitik gekennzeichnet von einer Relativierung politischer Entscheidungen der Vorjahre. Das war sicher nicht zuletzt auch den bevorstehenden Bundestagswahlen geschuldet. So war der Beitragsschuldenerlass mit einer kurzen Frist in absehbarer Weise nicht ausreichend, um das absurde Anhäufen von Beitragsschulden von Menschen, die seit Jahren keine Leistungen in Anspruch genommen haben, zu beenden. Nur etwa 8.000 Menschen haben von dieser Regelung profitieren können, weitere 130.000 befinden sich seit Jahresbeginn erneut in einem Teufelskreis aus Beitragsschulden und wachsenden Zinsschulden.

Nicht einmal die Korrektur von unbestrittenen Defiziten im Risikostrukturausgleichsverfahren wurde 2013 vollzogen. Im Gegenteil wurde ein entsprechendes Gutachten durch das zuständige Ministerium über Monate unter Verschluss gehalten.

Mit technischem Fortschritt und demographischem Wandel werden die Ausgaben der Krankenversicherungen erheblich steigen. Nach derzeitiger Rechtslage werden diese steigenden

Kosten, die jährlich etwa 0,3 Beitragssatzpunkte betragen werden, allein von den Versicherten zu tragen sein. Eine derartige Abkehr vom früheren System der paritätischen Finanzierung führt zu nicht-intendierten Ergebnissen. Stattdessen muss die Finanzierungsverantwortung auf breitere Schultern verteilt werden, indem die Beiträge auf alle Einkommensarten ausgeweitet, die Beitragbemessungsgrenzen angehoben und die Versicherungspflichtgrenze aufgehoben wird.

Pflegepolitik

Im Bereich der Pflegepolitik markierte das Jahr 2013 den Abschluss einer weiteren Legislaturperiode, in der notwendige Leistungsverbesserungen ausblieben. Zwar wurden die Leistungen für Menschen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz zum Jahresbeginn um 120 Euro Pflegegeld bzw. 225 Euro Sachleistungen erhöht - was gemessen an den bestehenden Leistungsdefiziten nicht annähernd ausreicht. Vor allem aber wurde zum zweiten Mal hintereinander eine Legislaturperiode mit einem Bericht abgeschlossen, dem dann keine Gesetzesinitiativen folgten.

Schon im Mai 2009 hatte ein Pflegebeirat unter Vorsitz von Dr. Jürgen Gohde einen ersten Bericht vorgelegt und darin eine vollständige Neudefinition des Pflegebedürftigkeitsbegriffs vorgeschlagen. Anstatt mit der neuen Legislaturperiode mit der Umsetzung der im Kern unumstrittenen Empfehlungen zu beginnen, wurde ein weiterer Pflegebeirat unter dem Vorsitz des damaligen Patientenbeauftragten der Bundesregierung, Wolfgang Zöllner, eingerichtet. Der Bericht dieses Pflegebeirats wurde über vier Jahre später - Ende Juni 2013 - vorgelegt. Aufgrund des bevorstehenden Endes der Legislaturperiode war zu diesem Zeitpunkt schon nicht mehr an eine Umsetzung von Leistungsverbesserungen zu denken.

Es mangelt heute nicht an Berichten und Empfehlungen. Es mangelt aber offenkundig am Willen,

diese umzusetzen. Die verlorene Zeit ist für die Betroffenen umso schwerwiegender, weil selbst im Falle einer gesetzlichen Umsetzung des geforderten neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs mit etwa eineinhalb Jahren Zeit allein für die Umsetzung eines neuen Begutachtungsverfahrens zu rechnen ist.

Auch die Einführung des Pflege-Bahr, einer weiteren steuerlich subventionierten Möglichkeit der privaten Vorsorge, ist in erster Linie ein erneuter Beitrag zur Fragmentierung sozialstaatlicher Leistungssysteme zu Lasten der Betroffenen. Gerade einkommensschwache Personen, die auf ergänzende Leistungen angewiesen wären, können sich diese Vorsorge kaum leisten. Angesichts der geringen steuerlichen Förderung von 60 Euro im Jahr reicht die Vorsorge auch kaum aus, um die größer werdenden Versorgungslücken zu schließen. Schlimmer noch: viele Menschen werden mit dieser Förderung in intransparente und in ihren Leistungen häufig eng limitierte Verträge gelockt. Oft bieten ungeforderte Verträge den Betroffenen deutlich günstigere Vorsorgemöglichkeiten.

Darüber hinaus bedarf es einer deutlichen Ausweitung der Leistungen und der Entwicklung einer bedarfsgerechten Absicherung im Pflegefall, die kurzfristig durch eine Verzahnung der bestehenden Hilfestrukturen gewährleistet werden muss. Bei der Schaffung einer bedarfsgerechten Pflegeinfrastruktur vor Ort muss den Kommunen eine wesentliche Rolle zukommen.

Familienpolitik

In der Familienpolitik sind demgegenüber im Berichtsjahr gesetzliche Änderungen erfolgt, leider aufgrund einer völlig verfehlten Prioritätensetzung. Obwohl drei von der Bundesregierung selbst beauftragte Wirtschaftsforschungsinstitute in einer 2013 vorgelegten Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen sehr kritisch mit einzelnen Maßnahmen umgegangen

sind und vor allem den Ausbau der Kindertagesbetreuung als eindeutig förderungswürdig herausgestellt hatten, wurde mit der Einführung des Betreuungsgeldes eine Leistung eingeführt, die die Kindertagesbetreuung gerade konterkariert und stattdessen die Nichtnutzung einer Bildungseinrichtung finanziell honoriert.

Eine echte Politik zur Förderung von Familien fand dagegen nicht statt, obwohl mit sehr viel weniger Geld sehr viel mehr für Familien hätte erreicht werden können. So würde die Einführung einer Familienarbeitszeit, wie sie die neue Bundesfamilienministerin Manuela Schwesig zu Beginn ihrer Amtszeit neu ins Gespräch brachte, die Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit erheblich erleichtern. Nach dem Modell der Familienarbeitszeit würden beide Eltern ihre Arbeitszeit über drei Jahre auf 80 Prozent reduzieren und für die damit verbundenen Einkommenseinbußen eine staatliche Kompensation nach dem Vorbild des Elterngeldes erhalten. Die jährlichen Kosten einer solchen Förderung beziffert das DIW auf etwa 140 Millionen Euro im Jahr. Die Kosten des Betreuungsgeldes übersteigen die Kosten der sehr viel familienorientierteren Familienarbeitszeit um den Faktor zehn.

Alterssicherungspolitik

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) ist nach wie vor die zentrale Säule im deutschen System der Alterssicherung und die dominierende Einkommensquelle für ältere Menschen. Sie wird künftig in ihrer Bedeutung für die Einkommenssicherung im Alter noch wichtiger. Die anhaltende Niedrigzinsphase führt dagegen dazu, dass die Auszahlungserwartungen zahlreicher privat Versicherter nicht annähernd erreicht werden.

Eine 2013 von der Universität Vechta und der Stiftung Warentest vorgelegte Untersuchung der Rentenauszahlungen von 120 Lebensversicherern und Pensionskassen belegte, dass die private

und betriebliche Altersvorsorge schon jetzt in der Regel nicht ausreicht, um die Leistungsreduzierungen in der Rentenversicherung in den vergangenen Jahren zu kompensieren. Aus diesem Grund wäre es sinnvoll, die weitere Förderung der Riester-Rente einzustellen und die freiwerdenden Mittel in den Ausbau der Nachhaltigkeitsrücklage der Gesetzlichen Rentenversicherung zu investieren. Mit den in ihr enthaltenen solidarischen Ausgleichsinstrumenten würde eine derart veränderte Prioritätensetzung zudem dazu beitragen, gerade die Position von einkommensschwachen Menschen zu verstärken.

Die sozialpolitische Wirkung privater Vorsorgeinstrumente, wie sie im Berichtsjahr weiter ausgebaut wurden, führt im Gegenteil zu einer beschleunigten Scherenentwicklung zu Gunsten einkommensstarker Haushalte, die von diesen Instrumenten überproportional profitieren. Der derzeit eingeschlagene Entwicklungspfad ist hingegen fatal, führt er doch zu stetig steigender Altersarmut. Billigend wurde in Kauf genommen, dass die Zahl der Bezieher von Altersgrundsicherung seit ihrer Einführung im Jahr 2003 bereits um 178.476 Personen bzw. 69 Prozent gewachsen ist - mit ungebrochen steigender Tendenz.

Um einen weiteren Anstieg der Altersarmut zu vermeiden und bestehende zu reduzieren, bedarf es einer deutlichen Stärkung der Umverteilungselemente in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Besonders von Armut bedroht sind Erwerbsgeminderte, deren Rentenansprüche deutlich angehoben werden müssen. An Stelle der diskutierten Schaffung einer nach Prinzipien des Fürsorgerechts gestalteten Zusatzleistung, die an die Leistungen der Rentenversicherung gebunden wird, bedarf es einer armutsfest gestalteten Kombination bestehender Sicherungsformen. Sie muss unbürokratisch aus einer Hand gewährleistet sein.

Migrationspolitik

Im Bereich der Migrationspolitik kam es im Berichtsjahr zu positiven Entwicklungen. Die vorsichtige Öffnung des Arbeitsmarktes für Menschen aus nicht-europäischen-Staaten wirkt sich positiv auf die Lebenssituation von Flüchtlingen aus, auch wenn der bestehende Nachrang von Flüchtlingen beim Arbeitsmarktzugang eine in der Praxis erhebliche Einschränkung darstellt. Positiv ist zu bewerten, dass sich die Möglichkeiten im Bereich des Familiennachzugs verbessert haben.

Restriktivere Regelungen zum Nachweis der Sprachkompetenz bei einer Niederlassung führen allerdings zu einer Verschlechterung der Lebenssituation von Deutschen mit ausländischen Partnern, die noch keine Niederlassungserlaubnis haben.

Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass trotz der positiven Entwicklung eine Abnahme sozialer Kohäsionsprozesse stattgefunden hat. Die soziale Spreizung hat zugenommen, Armut hat sich verfestigt, Arbeitslosigkeit stagniert auf hohem Niveau, das betrifft insbesondere auch Langzeitarbeitslose. Auch unter den Erwerbstätigen ist eine Scherenentwicklung festzustellen, indem der Anteil von sogenannten Normalarbeitsverhältnissen weiter abnimmt. Auch die Spreizung der Vermögen nimmt zu. Gesellschaftliche Teilhabe wird für immer mehr Menschen immer weniger möglich. Die soziale Kohäsion nimmt ab.

Die Weiterentwicklung der Sozialpolitik hält nicht mehr mit der wirtschaftlichen Entwicklung Schritt. Soziales wird immer weiter abgehängt. Das wird auch anhand der Sozialleistungsquote, dem An-

teil der Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt, deutlich. Sie sank von 31,5 Prozent im Jahr 2009 kontinuierlich und betrug 2010 30,6 Prozent, 2011 29,7 und 2012 nur noch 29,6 Prozent. Diese Entwicklung bleibt nicht ohne Folgen. Notwendige soziale Investitionen unterbleiben.

Bundestagspräsident Lammert hat bereits 2012 darauf hingewiesen: „Ungleichheit wird zu einem Problem, wenn es keinen Zusammenhang mehr gibt zwischen individuellem Einkommen und individueller Leistung.“ Er verband das mit der Forderung nach mehr Verteilungsgerechtigkeit. Leider hat diese Forderung nach den Ergebnissen des vorliegenden Gutachtens bis heute nichts an Aktualität verloren.

5. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Entwicklung der Erwerbstätigkeit	7
Tabelle 2	Arbeitsvolumen	8
Tabelle 3	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	8
Tabelle 4	Sozialversicherungspflichtige und geringfügig Beschäftigung	10
Tabelle 5	Arbeitslosenquote	11
Tabelle 6	Armutquote	16
Tabelle 7	Empfänger von Grundsicherungsleistungen 2005 bis 2012	18
Tabelle 8	Bezugsdauer ALG II	18
Tabelle 9	Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	19
Tabelle 10	Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2008 bis 2012	20
Tabelle 11	Private Schulden	21
Tabelle 12	Vermögensverteilung nach Haushaltsvermögen und Vermögensposition	23

6. 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/>