

28.05.2013

**Stellungnahme des
Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)**

Anhörung im Deutschen Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales
am 3. Juni 2013

Zu

- a) Lebenslagen in Deutschland: Vierter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Drucksache 17/12650)**
- b) Entschließungsantrag der Fraktionen von CDU/CSU und FDP (Drucksache 17/13250)**
- c) Antrag der Fraktion der SPD „Die notwendigen politischen Konsequenzen aus der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ziehen“ (Drucksache 17/13102)**
- d) Antrag der Fraktion DIE LINKE „Verschleierung verhindern - Berichterstattung über Armut und Reichtum auf unabhängige Kommissionen übertragen“ (Drucksache 17/12709)**
- e) Entschließungsantrag der Fraktion DIE GRÜNEN**



I. Allgemeine Bemerkungen zum 4. Armuts- und Reichtumsbericht und zu den Anträgen der Bundestagsfraktion

Der DGB begrüßt die Erstellung des Vierten Armuts- und Reichtumsberichtes durch die Bundesregierung. Damit wird der Auftrag des Deutschen Bundestags, regelmäßig über die Entwicklung von Armut und Reichtum zu berichten, umgesetzt. Es ist wichtig, dass die Bundesregierung ein offizielles Dokument vorlegt, das über die soziale Entwicklung in unserer Gesellschaft berichtet.

Der Armuts- und Reichtumsbericht sollte nach Auffassung des DGB auch in Zukunft ein Regierungsdokument bleiben und nicht in die Hände einer unabhängigen Kommission gelegt werden. Allerdings sollte der so genannte Beraterkreis der Bundesregierung bei der Erstellung des Berichtes stärker einbezogen werden. Die Beratung sollte dabei auf den empirischen Teil, auf Methoden und Auswahl von Indikatoren beschränkt bleiben. Interpretation und politische Konsequenzen sollten weiterhin in Händen der Bundesregierung verbleiben, damit die politische Verantwortung nicht verwischt werden kann. Armutsberichte von Verbänden und anderen Institutionen können die Dokumentation der Bundesregierung ergänzen bzw. kontrastieren und zu anderen Schlussfolgerungen kommen.

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht zeigt:

- Für aussagekräftige Aussagen ist die längerfristige Vergleichbarkeit der Armuts- und Reichtumsentwicklung enorm wichtig. Diese Vergleichbarkeit wird schwieriger durch den neuen Ansatz der Lebenslaufperspektive mit einer Betrachtung von als entscheidend angesehenen Übergängen im Lebenslauf. Die individualisierte Betrachtung von Armutsrisiken birgt die Gefahr, strukturelle Gründe für Verarmung insbesondere in der Arbeitswelt (wie Niedriglöhne und prekäre Beschäftigung) nicht ausreichend zu berücksichtigen. Armut erscheint dann schnell als Folge von persönlich zu verantwortenden nicht gelungenen Übergängen in verschiedenen Lebensphasen, z.B. beim Start in das Berufsleben.
- Der DGB begrüßt insofern, dass im Teil C (Kernindikatoren) die bisherigen Indikatoren fortgeschrieben wurden. Allerdings ist die Kürze der Darstellung wichtiger Kernindikatoren irritierend, wie insbesondere des Indikators „arbeitende Arme“. Dies wird der Bedeutung dieses Themas nicht gerecht. Das Thema ist ein Schwerpunkt der EU 20-Ziele (*in work poverty*) und sollte schon von daher angemessen dargestellt werden.
- Soziale Auf- und Abstiege sowie die Verhärtung von Armutslagen werden im Armutsbericht noch unzureichend analysiert. Längsschnittstudien für eine lebenslauforientierte Betrachtung

liegen noch nicht in ausreichendem Maße vor. Der DGB hält eine Wiederaufnahme des Niedrigeinkommenpanels (NIEP) für sinnvoll.

- Durch die individuelle Betrachtungsweise kann auch die besondere Betroffenheit ganzer Bevölkerungsgruppen von Armutslagen schnell in den Hintergrund gedrängt werden. Dies betrifft etwa Menschen mit Migrationshintergrund. Der Bericht weist zwar die insgesamt gestiegene dauerhafte Armut aus, eine Auswertung für einzelne Personengruppen fehlt jedoch weitgehend, obwohl sie aufschlussreich wäre.
- Die soziale Gefährdung von Menschen ist nicht (nur) an ihrem Einkommen (oder Vermögen) erkennbar. Gemäß dem Lebenslagenkonzept müssen insbesondere Bildung, Wohnung und Gesundheit mit in den Fokus genommen werden und möglichst zu einer integrierten Betrachtung führen. Die sich wechselseitig verstärkende Wirkung der einzelnen Armutsdimensionen wird im Bericht nicht ausreichend berücksichtigt. So fehlt ein Eingehen auf die Problematik sozialer Brennpunkte.
- Der Indikator „Langzeitarbeitslosigkeit“ sollte ergänzt werden durch einen Indikator „Langzeitbezug von Hartz IV-Leistungen“. Langzeitarbeitslosigkeit lässt sich schnell statistisch beenden (z.B. durch eine kurzfristige Trainingmaßnahme), ohne dass sich an der Lebenslage etwas ändern würde. Daten zum Langzeitbezug liegen vor, werden aber bisher nicht berücksichtigt¹.
- Der DGB vermisst eine konsequente geschlechtsspezifische Darstellung aller Daten, Analysen und Botschaften. Das betrifft ihre Ausweisung in Tabellen und Grafiken ebenso wie die inhaltliche Darstellung der unterschiedlichen Lebensrealitäten und Problemlagen von Frauen und Männern in den einzelnen Themenfeldern.
- Die regierungsinterne Auseinandersetzung während der Entstehung des aktuellen Armutsberichts um die Interpretation und Darstellung der Befunde war bezeichnend dafür, wie stark der Bericht parteilich vereinnahmt und instrumentalisiert wurde. Wurden in der Ausgangsfassung vom September 2012 noch deutlich die Armutsrisikoquote, der breite Niedriglohnsektor und die ungleiche Vermögensverteilung als offene Probleme

¹ Als arbeitslose Langzeitbezieher gelten erwerbsfähige Hartz IV-Bezieher/innen, die aktuell arbeitslos sind und in den letzten 24 Monaten mindestens 21 Monate Hartz IV erhielten. Dies waren im September 2012 gut 1,3 Mio. Menschen. Im gleichen Monat wurden im Hartz IV-System 883.000 Langzeitarbeitslose statistisch gezählt, siehe DGB-Bundesvorstand, *arbeitsmarkt aktuell*, Nr. 2 2013.

me benannt, finden sich diese zentralen Befunde im endgültigen Bericht nicht bzw. nur in schöngefärbter Form wieder.

Politische Konsequenzen aus dem vorliegenden Armuts- und Reichtumsbericht scheinen Bundesregierung und Koalitionsfraktionen nicht ziehen zu wollen. Vielmehr bemühen sich sowohl der Bericht als auch der Entschließungsantrag der Regierungsfractionen, eine (positive) Arbeitsmarktentwicklung als entscheidend für die Armutsbekämpfung darzustellen. Der Verweis auf die Arbeitsmarktlage ist mit Blick auf die Armutsvermeidung nach Auffassung des DGB aber deutlich zu wenig, da gerade die Entkoppelung von Arbeitslosen- und Armutsquote seit 2006 charakteristisch für die jüngere Entwicklung ist.

Nach gewerkschaftlichem Verständnis darf sich staatliches Handeln nicht auf die sog. Chancengerechtigkeit („gleiche Startchancen“) beschränken. Gefordert ist eine kontinuierliche Unterstützung bei der Wahrnehmung dieser Chancen und ein Ausgleich von sozial unerwünschten Verteilungsergebnissen.

Chancengleichheit beim Zugang zur gesellschaftlichen Teilhabe liegt auch faktisch nicht vor. Die Bildungsexpansion der 70er Jahre ist nicht nur gestoppt, sondern teilweise sind sogar Rückschritte zu verzeichnen. Kinder aus Arbeiterhaushalten haben es aktuell schwerer sozial aufzusteigen oder auch nur den Status der Eltern zu erreichen als frühere Alterskohorten².

II. Zu zentralen Befunden des 4. ARB

1. Fliehkräfte in der Gesellschaft nehmen zu

Die Brisanz des 4. ARB liegt nicht im Aufzeigen neuer Trends, sondern darin, dass bereits seit längerem erkennbare negative Entwicklungen anhalten. D.h., es ist bisher nicht gelungen, die erkannten Defizite zu beheben bzw. entscheidend zu reduzieren.

So ist die soziale Schere in Deutschland in den letzten Jahren weiter auseinander gegangen, wobei insbesondere die Spitzeneinkommen noch einmal deutlich zugelegt haben. Auf der anderen Seite hat die Zahl der Armen nicht abgenommen. Die Einkommensschwächsten sind noch weiter abgehängt worden. Im Ergebnis driftet die Gesellschaft auseinander. Der für die gesellschaftliche Stabilität wichtige sog. Mittelstand ist – anders als der ARB suggeriert – von realer Abstiegsbedrohung und zusätzlich häufig von subjektiven Abstiegsängsten bedroht. Dabei ist die aktuelle Krisensituation (Euro- und Bankenkrise) noch gar nicht im Berichtszeitraum erfasst.

Verantwortlich für das Auseinanderdriften sind aus Sicht des DGB insbesondere drei Umstände:

² WZB/IAB-Studie für das BMAS im Rahmen des 4. ARB „Soziale Mobilität, Ursachen für Auf- und Abstieg“, Berlin 2011, S. 228 ff.

- a) Die Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit bleiben weiter hinter den Kapital- und Vermögenserträgen zurück. Die Lohnquote ist seit langem im Sinkflug. Innerhalb der Erwerbseinkommen liegt eine asymmetrische Entwicklung zwischen regulär Beschäftigten und solchen in atypischen Beschäftigungen vor. Atypische Beschäftigung bedeutet nicht zwingend mit Blick auf die Entlohnung prekäre Tätigkeit, jedoch sind atypische Beschäftigungen oft Niedriglohnbeschäftigungen.
Real haben die Beschäftigten weniger zur Verfügung als zur Jahrtausendwende. Die unteren Einkommensgruppen haben dabei die größten Reallohnverluste hinnehmen müssen und sind deshalb auch im Vergleich mit anderen abhängig Beschäftigten weiter zurückgefallen.
- b) Die soziale Ausgleichsfunktion durch Steuern und Sozialtransfers hat im Zeitverlauf an Wirkung verloren. Dies gilt unabhängig von der politischen Farbe der jeweiligen Bundesregierung. Konnte 1998 die Armutsrisikoquote durch staatliche Eingriffe um knapp 45 Prozent gesenkt werden, so gelang dies 2009 nur noch zu einem Drittel. Das heißt, der Sozialstaat trägt immer noch erheblich zur Vermeidung von Armutgefährdung bei, aber er wirkt (immer) weniger.
Interessanterweise wird der Wunsch nach mehr Umverteilung auch von einem seit 2002 deutlich gestiegenen Bevölkerungsanteil getragen³.
- c) Die soziale Aufstiegsmobilität ist – auch im internationalen Vergleich – niedrig. Im intergenerationalen Vergleich zeigt sich, dass jüngere Geburtsjahrgänge es schwieriger haben als noch ihre Eltern, einen höheren sozialen Status zu erreichen. Der „klassische“ Weg von Aufstieg durch Bildung ist nur noch ein schmaler Pfad. Hier sieht auch der Antrag der Koalitionsfraktionen Handlungsbedarf, ohne diesen jedoch zu konkretisieren.
Der Ausbau des Niedriglohnsektors hat nicht zu einer Reduzierung von Armut geführt, wohl aber zu mehr „arbeitenden Armen“. Zudem ist der Niedriglohnsektor in der Regel kein Einstieg in den Aufstieg, sondern führt zu einem Verharren im unteren Lohnbereich oder zu Drehtüreffekten zwischen Arbeitslosigkeit und prekärer Beschäftigung.

Die besonderen Armutslagen von einzelnen Bevölkerungsgruppen, wie Menschen mit Migrationshintergrund oder Menschen mit Behinderungen werden im Armutsbericht nicht ausreichend dargestellt und

³ 2002 sprachen sich „nur“ 54 Prozent der im European Social Survey in Deutschland Befragten für einen Abbau von Einkommensunterschieden aus, 2010 hingegen 67 Prozent.

bewertet.

Dass Menschen mit Migrationshintergrund und dabei insbesondere ausländische Staatsangehörige besonders häufig armutsgefährdet sind, zeigt sich in verschiedenen Handlungsfeldern. Nach wie vor gibt es bei den Bildungserfolgen – trotz gestiegenem Anteil bei der (Fach-) und Hochschulreife (2010: 14,9%) – eine große Differenz zwischen den Jugendlichen mit deutscher und ausländischer Herkunft: Während die Gesamtzahl der Jugendlichen ohne Schulabschluss sinkt, ist die Anteil bei den ausländischen Jugendlichen nach wie vor hoch. Jugendliche mit ausländischer Staatsangehörigkeit sind – wie der aktuelle Berufsbildungsbericht zeigt - in der Berufsausbildung stark unterrepräsentiert. 2011 lag die so genannte Ausbildungsanfängerquote junger Ausländer mit 29,8 Prozent nur etwa halb so hoch wie die junger Deutscher.

Obwohl wegen der stabilen Konjunktur die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Ausländer einen Höchststand erreicht hat, arbeiten viele ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in prekären Beschäftigungsformen oder in Beschäftigungen mit geringen Qualifikationsanforderungen. Entgegen dem allgemeinen Trend ist die Zahl der ausschließlich niedrig entlohnten Beschäftigungen weiter angestiegen. Im September 2012 waren fast 500.000 Ausländer auf solche Beschäftigungen angewiesen. Im Gegensatz zu den deutschen Staatsangehörigen gibt es auch eine Zunahme der Beschäftigungen von Ausländern in der Leiharbeit.

Die Ursachen für die Benachteiligungen sind vielfältig. Sie reichen von der geringeren Vorbildung, fehlenden Kontakten zu Betrieben und dem Fehlen eines Berufsabschlusses über individuelle und strukturelle Diskriminierungen⁴ bis hin zu aufenthaltsrechtlichen Beschränkungen, die den Zugang zur Beschäftigung verhindern oder einschränken.

Handlungsbedarf besteht – auch angesichts steigender Zuwanderungszahlen und der Debatte über eine Willkommenskultur – in der Veränderung von Rahmenbedingungen zur besseren bildungs- und arbeitsweltlichen Partizipation. Dazu gehört auch, dass EU-Bürger – wie Drittstaatsangehörige – einen Anspruch auf die Teilnahme an Integrationskursen erhalten. Unabhängig von den Einreisegründen muss auch ein möglichst frühzeitiger Zugang zu Bildung und Beschäftigung gewährt werden.

⁴ z. B. Mangelnde Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen

Der 4. ARB unterstellt, es gebe keine ausreichenden Informationen zur Vermögensentwicklung. Dabei hätten die Erkenntnisse des Global Wealth Reports der Allianz diese Lücke im Armut- und Reichtumsbericht zumindest teilweise füllen können: Während Westeuropa insgesamt 2011 ärmer wurde, ist das Geldvermögen im vergangenen Jahr in Deutschland wieder um 1,5 Prozent gewachsen. Damit liegt es mittlerweile knapp neun Prozent über dem Vor-Krisen-Niveau von 2007.

Der World Wealth Report 2012 von Cap Gemini gibt an, dass die Anzahl der Personen mit einem anlagefähigen Vermögen von mehr als einer Million Dollar in Deutschland allein im letzten Jahr um drei Prozent auf 951.000 angestiegen ist. Seit der Finanzkrise sind 140.000 Millionäre hinzugekommen. Inzwischen hat Deutschland nach der Schweiz und Japan die weltweit drittgrößte Millionärsdichte.

Der „Mut zur Lücke“, den die Bundesregierung hier zeigt, hat einen offensichtlichen Grund: entgegen einprägsamer Aufrufe zur Sparsamkeit ist genug Geld da, vor allem in den Händen von wenigen Superreichen. Es ist an der Zeit, das Jahr für Jahr wachsende private Geldvermögen stärker zur Bekämpfung von Krise, Ungleichheit und Armut, aber auch zum Schuldenabbau einzusetzen.

Denn das Nettovermögen des deutschen Staates ist in den letzten zwei Jahrzehnten um 800 Mrd. Euro gesunken. Allein die Rettungspakete für die Banken haben dazu rund 300 Mrd. Euro beigetragen. Sie schützten die Vermögenden vor Verlusten.

Zugleich hat die steuerliche Reichtumspflege die wachsende Ungleichheit von Einkommen und Vermögen zusätzlich verschärft: Das oberste Zehntel hat inzwischen weltweit 55 Prozent vom Geldvermögen, vier Prozent mehr als im letzten Jahr. In Deutschland sind es 53 Prozent – 1998 waren erst 45 Prozent. Mit Sach- und Immobilienvermögen besitzt das reichste Promille – etwa 70.000 Personen – rund 23 Prozent oder 1.600 Mrd. Euro. Bei dieser Konzentration von Reichtum ist Vermögensbesteuerung keineswegs symbolisch.

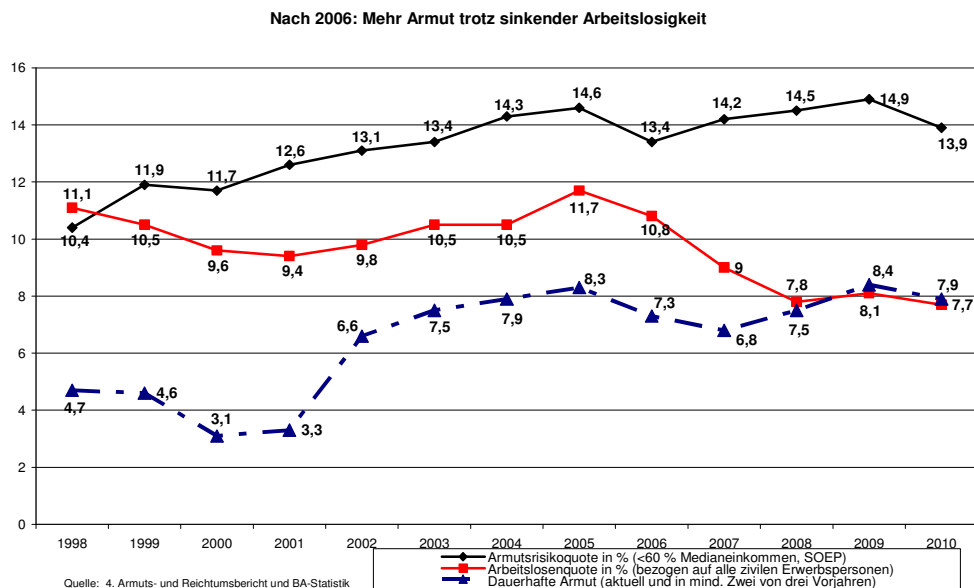
Im ARB hingegen wird deutlich, dass die Bundesregierung lediglich eine Imagekampagne zugunsten der Reichen im Sinn hat. Wenn deren „freiwilliges Engagement (Spenden und Stiftungen) mehr noch als bisher zur Geltung“ gebracht werden soll, könnte man glauben, der Staat wolle sich bei der Gestaltung der sozialen Verhältnisse auf das Engagement des „Geldadels“ stützen.

Die Gewerkschaften fordern stattdessen, dass die Wohlhabenden durch Vermögenssteuern und -abgabe, eine höhere Erbschaftssteuer und einen höheren Spitzensteuersatz stärker an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben und am Schuldenabbau beteiligt werden sollen. Es geht also keineswegs darum, die Mittelschicht zu belasten. Denn sie gehört – auch das zeigt die Allianz-Studie – zu den Verlierern: Das 7., 8. und das 9. Dezil verloren innerhalb eines Jahres 4 Prozent des Netto-Geldvermögens an die reichsten 10 Prozent.

2. Arm trotz Arbeit: Arbeit schützt nicht zuverlässig vor Armut

Erwerbsarbeit ist zwar ausweislich der Armutsgefährdungsquoten immer noch der beste Schutz vor Armut, aber das Phänomen Armut trotz Erwerbstätigkeit greift um sich. Laut Mikrozensus stieg der Anteil armutsgefährdeter Erwerbstätiger von 7,3 Prozent (2005) auf 7,8 Prozent im Jahr 2011 und dies trotz der verbesserten Konjunkturlage.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich nach 2006 der Verlauf der Armutsgefährdungs- und der Arbeitslosenkurve entkoppelt haben. Erst in jüngerer Vergangenheit deutet sich wieder ein paralleler Verlauf der Kurven an. Auch der Anstieg der sog. dauerhaften Armut zeigt, wie stark eine Verfestigung der Lebenslage am unteren Rand der Gesellschaft droht und dass dies nur bedingt von der Arbeitsmarktlage abhängig ist.



Die Zunahme von nicht armutsfesten Löhnen ist nicht – wie es der 4. ARB versucht – durch den Hinweis auf den wirtschaftlichen Strukturwandel und auf die sinkende Tarifbindung ausreichend zu erklären. Gerade die Branchen, die nicht im internationalen Wettbewerb stehen, wie z.B. die personennahen Dienstleistungen, weisen überdurchschnittlich häufig Niedriglöhne aus.

Aus Sicht des DGB kamen als entscheidende Momente der politisch gewünschte Ausbau des Niedriglohnsektors und die parallel erfolgten Einschnitte in den Sozialstaat hinzu. Inzwischen arbeitet fast jede/r

vierte Beschäftigte unterhalb der Niedriglohnschwelle⁵. Die Deregulierung des Arbeitsrechts (z.B. Leiharbeit, befristete Beschäftigung), die Subventionierung von atypischer Beschäftigung (Mini-Jobs) und die verschärfte Zumutbarkeitsregelung von Arbeitsangeboten für Hartz IV-Bezieher in Verbindung mit den Kürzungen bei Arbeitslosenunterstützung und Renten forcierten den Ausbau den Niedriglohnsektors durch Druck auf Beschäftigte wie Arbeitslose. Auch die gesunkene Tarifbindung ist nicht ohne politische Ursachen, sondern wurde durch Deregulierung des Arbeitsrechts und durch ein Hartz IV-System ohne Selbstverwaltung auch bewusst herbei geführt. Unter dem Leitsatz „Arbeit um jeden Preis“ wird bis heute viel zu sehr (nur) auf quantitative Beschäftigungseffekte geachtet.

Die Qualität der Arbeit und eine dem individuellen Qualifikationsprofil entsprechende Beschäftigung spielen seit den „Arbeitsmarktreformen“ nur noch eine geringe Rolle. Die Niedriglohnpolitik verbunden mit einer Entwertung von erworbenen Qualifikationen von Arbeitnehmer/innen ist aber eine Sackgasse, wie durch den Fachkräftemangel in einigen Branchen bereits deutlich wird. Wenn 80 Prozent der Beschäftigten im Niedriglohnsektor über einen beruflichen oder sogar akademischen Abschluss verfügen, zeigt sich darin neben einer Fehlbesetzung von Arbeitsplätzen eine volkswirtschaftliche Verschwendung von „Bildungskapital“.

Die verfehlte Niedriglohnpolitik der letzten Bundesregierungen zeigt sich allmonatlich am Arbeitsmarkt: Rund 1,3 Millionen Erwerbstätige können vom Lohn ihrer Arbeit nicht leben und beziehen als sog. Hartz IV-Aufstocker ergänzende Hartz IV-Leistungen. Über 2,6 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gehen mittlerweile einem Zweitjob nach. Ohne Zweit- und teilweise sogar Drittjobs wäre die Zahl der Aufstocker noch erheblich größer.

Die Zahl der Menschen, die ergänzend zu ihrer Erwerbstätigkeit auf Hartz IV angewiesen sind, ist in den letzten Jahren nur geringfügig gesunken (seit 2010 um rund vier Prozent). Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der Hartz IV-Empfänger/innen im erwerbsfähigen Alter aber immerhin um mehr als das Doppelte (rund neun Prozent) gesunken. Im Vorjahresvergleich 2012-2011⁶ ist die Zahl aller Aufstocker um drei Prozent gesunken, verursacht durch einen Rückgang bei den Hartz IV-Empfängern mit einem Mini-Job um sechs Prozent. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Aufstocker hat sich hingegen um ein Prozent noch erhöht (auf knapp 590.000).

Davon arbeiten rund 330.000 in Vollzeit, ohne dass ihr Lohn ausreichend wäre, das Existenzminimum zu garantieren. Die Notwendigkeit

⁵ Im Jahr 2010 lag die bundeseinheitliche Niedriglohnschwelle (weniger als zwei Drittel des Medianlohns) bei einem Bruttostundenlohn von 9,15 Euro (IAQ-Report 1/2012 auf Basis von SOEP 2010).

⁶ Vergleich der September-Daten, BA-Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, April 2013.

der Aufstockung ergibt sich somit nicht nur aus einem unzureichenden Arbeitsumfang, sondern ebenso aus zu niedrigen Stundenlöhnen. Die Hälfte aller Aufstocker verdient weniger als 6,44 Euro pro Stunde und nur ein Viertel der Vollzeitaufstocker mehr als 8,15 Euro⁷.

Niedriglöhne sind nicht nur auf atypische Beschäftigungsformen und Teilzeitarbeit beschränkt. 2010 waren insgesamt 4,66 Mio. Vollzeitbeschäftigte im Niedriglohnsektor beschäftigt. Damit zählten insgesamt 22,8 Prozent der Vollzeitbeschäftigten – die Auszubildenden nicht mitgezählt – zu den Geringverdienern. Die Bundesrepublik nimmt bei der Größe des Niedriglohnsektors im EU-Vergleich inzwischen einen Spitzenplatz ein.

Die Beschäftigungszunahme im ersten Jahrzehnt nach der Jahrhundertwende lag weitgehend im Bereich von sozialversicherungspflichtiger Teilzeit, von Minijobs und auch Leiharbeitsverhältnissen. Die Zahl sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse steigt erst wieder in jüngerer Vergangenheit.

Die Merkmale atypisch und niedrig entlohnt sind zwar nicht deckungsgleich, jedoch weisen atypische Beschäftigungsformen ungleich höhere Niedriglohnanteile auf. So sind lt. SOEP 2010 86 Prozent der Minijobber (bezogen auf den Stundenlohn) Niedriglohnbezieher⁸, während es bei den Vollzeitbeschäftigten „nur“ 15 Prozent waren. Das Statistische Bundesamt kommt in der Verdienststrukturerhebung 2010 zum Ergebnis, dass 10,8 Prozent der Normalarbeitsverhältnisse im Niedriglohnbereich liegen, jedoch 49,9 Prozent der atypischen Beschäftigungsverhältnisse⁹.

Atypische Beschäftigungsformen, insbesondere befristete Jobs und Leiharbeit, sind gerade unter jungen Menschen überproportional häufig vertreten. Der Anteil befristet beschäftigter junger Erwachsener ist in den letzten zwölf Jahren von 16 auf 20 Prozent gestiegen.

Dabei wiederum sind Arbeitnehmer/innen ohne Berufsabschluss klar im Nachteil. Sie sind wesentlich häufiger nur befristet eingestellt und sie bleiben es häufiger über einen langen Zeitraum, d.h. sie steigen nicht auf in ein Normalarbeitsverhältnis. Im ersten Jahr nach dem Eintritt ins Erwerbsleben sind 60 Prozent der Ungelernten nur befristet beschäftigt, im Vergleich zu 40 Prozent bei Arbeitnehmern mit Ausbildungs- oder Hochschulabschluss.

Zehn Jahre später sind von letzterer Gruppe „nur“ noch knapp zehn Prozent in befristeten Jobs, hingegen 25 Prozent der Ungelernten¹⁰. Ein fehlender Berufsabschluss in Verbindung mit einem prekären Berufseinstieg ist eine der (falschen) Weichenstellungen im Lebenslauf, die der 4. ARB identifiziert. Der Bericht kristallisiert aber nur die Frage

⁷ IAB-Untersuchung 2010 auf Basis von BA-Daten für 2008.

⁸ Quelle: IAQ-Report 1/2012

⁹ Statistisches Bundesamt, Niedriglohn und Beschäftigung 2010, Sept. 2012

¹⁰ IAB Handbuch Arbeitsmarkt 2013, S. 153 ff. auf Basis Mikrozensus 2008

des Berufsabschlusses, nicht aber die des prekären Berufeintritts, als wesentlich heraus und bleibt insofern lückenhaft. Für das IAB sind die ersten drei Jahre nach der Ausbildung entscheidend. Gelingt ein Einstieg in einen passenden Beruf in diesem Zeitraum nicht, dann lässt sich das kaum mehr nachholen¹¹.

Die weit verbreitete Prekarität beim Berufseinstieg junger Menschen findet ihren Niederschlag auch in den altersspezifischen Armutsquoten. Die Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen weist mit 23,4 Prozent im Vergleich zu einer allgemeinen Armutsquote von 15,1 Prozent (Mikrozensus 2011) das höchste Verarmungsrisiko auf. Niedriglohnjobs bieten nur selten – auch in mittelfristiger Perspektive – einen Weg zum sozialen Aufstieg für Arbeitslose. Einmal Niedriglohnjob bedeutet häufig dauerhaft Niedriglohnjob oder Drehtüreffekte zwischen Kurzzeitbeschäftigung und Arbeitslosigkeit. Zu diesem Thema liegt aus Sicht des DGB Forschungsbedarf vor.

Eine Untersuchung des IAB¹² ergab, dass nur jeder achte Geringverdiener innerhalb von sechs Jahren den Sprung über die Niedriglohngrenze schaffte. Neuere Forschung des IAB bestätigt die geringe Aufstiegsmobilität für Geringverdiener. Danach gelingt es innerhalb eines Dreijahreszeitraums nur 15% der für einen Niedriglohn Beschäftigten der Aufstieg in einen besser bezahlten Job¹³. Jüngere Beschäftigte, die überproportional häufig für Niedriglöhne arbeiten müssen, sowie besser Qualifizierte haben dabei noch die relativ besten Aufstiegschancen.

Aus Sicht des DGB ist es notwendig, die zunehmende Spaltung des Arbeitsmarktes in (noch) relativ auskömmliche Normalarbeitsverhältnisse und in einen wachsenden Anteil atypischer, oft prekärer Beschäftigungsverhältnisse zurückzudrängen. Hierfür sind differenzierte Maßnahmen im Arbeits- und Abgabenrecht notwendig, die Fehlanreize auf Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite zur Aufnahme von atypischen Beschäftigungsverhältnissen – wie z.B. Minijobs – beenden. Die sozialabgabenrechtliche oder steuerliche Bevorzugung von atypischer Beschäftigung führt zu Fehlanreizen und benachteiligt reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Eine Vollzeitbeschäftigung pro Haushalt (bei Paarhaushalten eine Beschäftigung in diesem Gesamtumfang) sollte Einkommensarmut in aller Regel ausschließen. Dafür muss der Deckungsgrad von tariflichen Arbeitsbedingungen erhöht werden. Hierzu sollte auch die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen leichter herbeigeführt werden können. Nur noch 1,5 Prozent der Tarifverträge sind heute allgemeinverbindlich. Anfang der 90er Jahre waren es noch 5,4 Prozent.

¹¹ Ebenda, S. 144

¹² IAB-Kurzbericht 8/2008. Untersucht wurden vollzeitbeschäftigte Niedriglohnverdiener über den Zeitraum 1998/99 bis 2005.

¹³ Siehe IAB-Discussion Paper 1/2012, das Niedriglohnbezieher über den Zeitraum 2001 bis 2006 untersucht.

Der DGB schlägt deshalb vorher, das 50-Prozent-Quorum (vom Tarifvertrag erfasste Arbeitnehmer) zu streichen bei einer gleichzeitigen gesetzlichen Präzisierung des *öffentlichen Interesses* an einer Allgemeinverbindlichkeit.

Eine Lohnuntergrenze muss durch flächendeckende Mindestlöhne eingezogen werden. Soweit dies nicht auf tariflicher Basis zu erreichen ist, muss ein gesetzlicher Mindeststundenlohn von 8,50 Euro die unterste Auffanglinie bilden.

Der „Nachschub“ von Arbeitskräften in den Niedriglohnsektor darf nicht dadurch gesichert werden, dass Arbeitslose im Hartz IV-System zur Arbeitsaufnahme (fast) zu jedem Lohn gezwungen werden können. Die Zumutbarkeitsregelung muss auf tarifliche bzw. ortsübliche Entgeltbedingungen begrenzt werden.

Soweit öffentliche Gelder im Spiel sind, müssen soziale Standards stärker durchgesetzt werden. Das heißt, die Vergabe von öffentlichen Aufträgen sollte an die Tariftreue der sich bewerbenden Unternehmen gebunden und die Einschaltung von Subunternehmern über Werkverträge zumindest erschwert werden.

Mit Blick auf größere Haushalte und/oder höhere Wohnkosten ist zur Armutsbekämpfung eine sozialpolitische Flankierung des Mindestlohns notwendig. Dabei sollte nach einem Vorschlag des DGB von 2009 der Kinderzuschlag ausgebaut werden. Durch eine Anhebung des Wohngelds – insbesondere für Familien – kann ebenfalls in vielen Fällen Hartz IV-Armut vermieden werden. Das Wohngeld sollte wieder, wie in der Wirtschaftskrise 2009 eingeführt und bis Ende 2010 fortgeführt, auch die Heizkosten umfassen. In Zeiten stark steigender Energiepreise ein notwendiger Impuls in der Armutsbekämpfung.

3. Gleichstellungspolitische Bewertung: Integration am Arbeitsmarkt beeinflusst Lebenschancen

Aus gleichstellungspolitischer Sicht ist eine Orientierung der Analysen am Lebensverlauf sinnvoll: Sie macht eindrucksvoll deutlich, dass aktuelle Entscheidungen lebenslange Auswirkungen haben (können).

Fehlende Infrastruktur für die Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen, prekäre Beschäftigung und Altersarmut sind keine getrennt zu betrachtenden Phänomene, die sich auf die Lebensumstände einzelner Frauen auswirken. Sie bedingen einander und bestimmen den gesellschaftlichen und (arbeitsmarkt-)politischen Rahmen, in dem Frauen ihr Leben gestalten (können).

Frauen sind zunehmend stärker von Armut bedroht und betroffen. Es ist davon auszugehen, dass die (im Bericht sprachlich verschleierte) massive Ungleichverteilung der Nettovermögen eine deutliche Genderkomponente beinhaltet: Angesichts der anhaltend schlechten Auf-

stiegschancen von Frauen und des großen Unterschiedes bei der Entlohnung beider Geschlechter ist die Verteilung der Vermögen (zehn Prozent aller Haushalte besitzen mehr als die Hälfte des Nettovermögens) sehr wahrscheinlich nicht geschlechtergerecht. Hier fehlen geschlechtsspezifische Untersuchungen.

Die europaweite Austeritätspolitik wird mittelfristig enorme Auswirkungen auf die Ausstattung des öffentlichen Sektors (z.B. Gesundheitsversorgung, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen) haben. Davon sind Frauen als Beschäftigte in diesen Branchen wie als Nutzerinnen der öffentlichen Daseinsvorsorge doppelt betroffen.

Die Behauptung, dass die Zunahme atypischer Beschäftigung nicht zu Lasten regulärer Arbeitsverhältnisse gegangen sei, ist aus Sicht des DGB nicht haltbar. Für Frauen erfolgte der Beschäftigungszuwachs weitgehend in (oft unfreiwilliger) sozialversicherungspflichtiger Teilzeit und in Minijobs. Hier ist vor allem die aktuelle Ausweitung der Geringfügigkeitsgrenze auf 450 Euro ausgesprochen kritisch zu bewerten. Sie bedeutet für die zu zwei Dritteln weiblichen Beschäftigten: Die Beschäftigungsverhältnisse werden noch weiter unter das Mindestmaß an sozialer Absicherung gedrückt und die Löhne weiter sinken.

Auch muss die bestehende Unterbeschäftigung von Frauen, sowohl mit als ohne Kinder, fokussiert werden. Denn unfreiwillige und vor allem kleinste Teilzeit sind in erster Linie ein Problem erwerbstätiger Frauen. Der DGB begrüßt die gestiegene Erwerbsbeteiligung von Frauen, vermisst aber deren qualitative Bewertung.

Wenn der Schlüssel zur Armutsvermeidung eine sozial abgesicherte, angemessen vergütete, vollzeitnahe Beschäftigung ist, dann haben Frauen in Deutschland ein erhöhtes Armutsrisiko. Die Erwerbstätigenquote von Frauen stieg kontinuierlich und lag im Jahr 2010 bei 66,1 Prozent. Das von ihnen geleistete Gesamtarbeitsvolumen hat sich jedoch kaum erhöht. Jede dritte sozialversicherungspflichtig beschäftigte Frau arbeitet Teilzeit. Zählt man Minijobs dazu, ist es fast jede zweite.

Nach Angaben des IAQ liegt der Frauenanteil am Niedriglohnsektor bei 65 Prozent; jede dritte erwerbstätige Frau arbeitet unter der Niedriglohnschwelle. Davor schützt auch ihre Qualifikation nicht, denn insbesondere bei (langjähriger) Tätigkeit im Minijob ergeben sich erhebliche Dequalifizierungseffekte. Der Ausbau des Niedriglohnsektors in den letzten Jahren hat insbesondere die Löhne von Frauen unter Druck gesetzt und damit ihre eigenständige Existenzsicherung und Vorsorge fürs Alter geschwächt.

Ein wesentlicher Effekt der geschlechterspezifischen Arbeitsmarktsegregation ist die ausgeprägte Einkommensdifferenz zwischen Männern und Frauen auch bei gleichwertiger Arbeit. Frauen sind bezogen auf Bezahlung, Weiterbildungsmöglichkeiten, Aufstiegschancen und Arbeitsplatzsicherheit trotz höherer Bildungspartizipation mit schlechteren Arbeitsmarktchancen konfrontiert als Männer. Die schlechteren

Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt benachteiligen Frauen – und im Falle der finanziellen Verantwortung für die Familie auch die Kinder und die Partner/innen.

Zwar konstatiert die Bundesregierung zu Recht: Im Alter spiegeln sich Bildung, Erwerbstätigkeit und Gesundheitszustand des vorangegangenen Lebens wieder. Sie verzichtet jedoch auf eine Bewertung der speziellen Risiken für die Alterssicherung von Frauen, die sich aus den schlechten Rahmenbedingungen für deren Erwerbsbiographie ergeben.

Das Erwerbsleben von Frauen entspricht selten dem langjährig, durchgängigen so genannten Vollzeit-Normalarbeitsverhältnis. Frauen erhalten durchschnittlich ein um 22 Prozent geringeres Entgelt als Männer. Familien- und Sorgearbeit üben Frauen zumeist unentgeltlich aus. Ihre finanziellen Mittel für zusätzliche Vorsorge sind begrenzt. Frauen haben weit geringere Alterseinkünfte als Männer (durchschnittlich 59 Prozent weniger) – Altersarmut ist damit oftmals vorprogrammiert.

Wirksamstes Mittel gegen Altersarmut ist aus Sicht des DGB die sozial abgesicherte, Existenz sichernde Integration von Frauen am Arbeitsmarkt u.a. durch bessere Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Pflege (u.a. flächendeckender, bedarfsgerechter Ausbau der Infrastruktur), die Durchsetzung des Equal-Pay-Grundsatzes und eine nachhaltige Reform der geringfügigen Beschäftigung hin zu einer Gleichbehandlung aller Arbeitsverhältnisse und ihrer sozialen Sicherung ab dem ersten Euro und einen Rechtsanspruch auf Rückkehr aus Teilzeit in Vollzeitarbeit.

Die Bildungspartizipation junger Frauen ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Die am besten ausgebildete Generation junger Frauen kann ihren Bildungsvorsprung gegenüber ihren Altersgenossen aber weder in adäquate Erwerbsverläufe noch in existenzsichernde Beschäftigung ausreichend umsetzen. Gute Bildung schützt weder vor Niedriglohnbeschäftigung noch vor Altersarmut.

Der DGB-Index zum Thema „Arbeitshetze, Arbeitsintensivierung, Entgrenzung“ zeigt: Von vielen Belastungen des Arbeitsalltags sind Frauen besonders gesundheitlich betroffen. Sie bekommen Hetze und Arbeitsintensivierung noch stärker zu spüren als Arbeitnehmer, unabhängig davon, ob sie in Vollzeit oder Teilzeit arbeiten. Das hat viel damit zu tun, dass Frauen überwiegend in „frauentypischen“ Berufen tätig sind, die trotz mehrjähriger Ausbildung selbst bei Vollzeitarbeit und kontinuierlicher Erwerbsarbeit keine dauerhafte und eigenständige Existenzsicherung ermöglichen.

4. Kinder besonders von Armut betroffen

Anders als noch im 3. ARB macht der jetzt vorgelegte Bericht deutlich, dass Kinder (und Jugendliche) besonders von Armutslagen betroffen sind. Die Kinderarmutsquote liegt drei bis vier Prozentpunkte oberhalb der allgemeinen Armutsrisikoquote. Besonders Kinder in Alleinerziehendenhaushalten sind weit überdurchschnittlich vom Armutsrisiko erfasst. Zieht man die Daten der Hartz IV-Jobcenter heran – die im Unterschied zu den Armutsquoten nicht auf Befragungen, sondern auf realem Leistungsbezug basieren – zeigt sich, dass die Zahl erwerbsfähiger Leistungsberechtigter (15 – 64 Jahre) seit 2006 um 14,4 Prozent gesunken ist. Bei den unter 15-jährigen Kindern sank die Zahl im gleichen Zeitraum jedoch nur um 12,1 Prozent.

Um den neuen Lebenslaufansatz des Armuts- und Reichtumsbericht Rechnung zu tragen, sind Langzeitstudien notwendig. Wie lange Kinder in Armut verbleiben und wie die Auswirkungen auf andere Lebensbereiche ausfallen, sind dabei wichtige Fragen. Aussagekräftige Langzeitstudien sind jedoch bisher Mangelware. Die AWO-ISS Langzeitstudie hat seit 1999 knapp 900 Kinder über einen Zehnjahreszeitraum befragt. Danach sind 57 Prozent der bei der ersten Befragung armen Sechsjährigen auch zehn Jahre später noch als materiell arm einzuschätzen. Was besonders schwer wiegt, ein Großteil davon auch an immateriellen Gütern wie Gesundheit und Bildung. Dabei ist unstrittig, dass die Auswirkungen von Armut dann am schwerwiegendsten sind, wenn Kinder dauerhaft materieller Armut ausgesetzt sind und zusätzlich noch ihre Bildungs- und sozialen Teilhabechancen gemindert sind. Da Einkommens-, Bildungs- und Gesundheitsarmut wechselseitig voneinander abhängen, verschärfen sich die Armutslagen noch.

Aus Sicht des DGB ist ein nationales Aktionsprogramm gegen Kinderarmut notwendig. Die bisherige Zersplitterung der Zuständigkeiten und Finanzverantwortung über Sozialversicherungszweige, Hartz IV-System, Bildungssystem und Gesundheitsvorsorge hat nicht dazu beigetragen, dass alle Kinder wohlbehalten aufwachsen. Es fehlt an einem systematischen Zusammenwirken aller Akteure, so dass möglichst kein Kind mehr „durchs Rost“ fällt. Örtlich viel versprechende Initiativen, wie z.B. sog. Präventionsketten staatlicher Begleitung bzw. Intervention vom Säuglingsalter an, harren weiterhin einer flächendeckenden Umsetzung. Um solch wegweisende Leuchttürme flächendeckend zu etablieren, bedarf es einer konzertierten Aktion aller drei staatlichen Ebenen zusammen mit den Akteuren der Zivilgesellschaft. Auch unter dem Gesichtspunkt der Kosteneffizienz ist es vorteilhaft, frühzeitig in sozial benachteiligte Kinder und ihre Elternhäuser zu investieren, als im späteren Jugend- oder gar Erwachsenenalter nachsorgend zu „reparieren“. Der hohe auch ökonomische Wert frühkindlicher Bildung für die gesamte Gesellschaft wird auch im 4. ARB ausdrücklich betont.

Für den DGB ist neben dem Ausbau einer armutsvermeidenden Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur eine Erhöhung der Hartz IV-Regelsätze für Kinder und ein Ausbau des Kinderzuschlags von zentraler Bedeutung. Ein einkommensabhängiger Zuschlag zum allgemeinen Kindergeld dient der (zielgenauen) Armutsvermeidung von gering verdienenden Eltern bzw. Alleinerziehenden. Der DGB hat einen konkreten Vorschlag zum Ausbau des Kinderzuschlags unterbreitet, wodurch rund 500.000 Kinder aus Hartz IV-Bedürftigkeit herausgeholt werden könnten.

5. Bildung als Schlüssel zum sozialen Aufstieg?

Das deutsche Bildungswesen zementiert die soziale Auslese. Noch immer leben in Deutschland 7,5 Millionen funktionale Analphabeten im Alter von 18 bis 64 Jahren. Jahr für Jahr verlassen mehr als 50.000 Jugendliche die Schule ohne einen Abschluss. Fast jeder dritte Jugendliche, der eine berufliche Ausbildung beginnen will, mündet in eine der zahlreichen Maßnahmen im Übergang zwischen Schule und Ausbildung ein. Das waren allein im Jahr 2011 knapp 300.000 junge Menschen. 1,5 Millionen Menschen im Alter von 20 bis 29 Jahren haben keine abgeschlossene Ausbildung. Das sind immerhin 17 Prozent dieser Altersgruppe. Dieser „abgehängten Generation“ droht ein Leben in prekären Verhältnissen, die meisten dieser jungen Menschen werden kaum dauerhaft ihren eigenen Lebensunterhalt verdienen können.

Diese Entwicklung birgt gesellschaftlichen und ökonomischen „Sprengstoff“. Es besteht die Gefahr, dass es in einigen Branchen und Regionen zu einem Fachkräftemangel kommt – und das bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit und einem wachsenden Niedriglohnsektor. Hier müssen Politik und Gesellschaft gegensteuern: Wir brauchen eine Strategie, um mehr Menschen bessere Bildung zu ermöglichen, die Beschäftigungschancen der Menschen über alle Phasen ihres Arbeitslebens zu verbessern sowie mehr Menschen in anständig bezahlte Arbeit zu bringen, die in unserem Bildungs- und Beschäftigungssystem strukturell benachteiligt sind.

Von einer nationalen Bildungsoffensive ist bisher wenig zu spüren. Zwar einigten sich Bund und Länder beim Dresdner Bildungsgipfel im Oktober 2008 auf einige Ziele, ohne jedoch deren konkrete Umsetzung zu fixieren. Die Ausgaben für Bildung und Forschung sollen auf zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) steigen, die Zahl der Schulabbrecher und der jungen Menschen ohne abgeschlossene Ausbildung halbiert werden. Mehr Menschen sollen ein Studium aufnehmen und sich weiterbilden. Für ein Drittel der Kinder, die jünger als drei Jahre sind, müsse ein Krippenplatz bereit stehen.

Doch die Umsetzung bleibt bisher ernüchternd: Noch immer fehlen rund 200.000 Krippenplätze um den Rechtsanspruch ab dem 1. August 2013 umzusetzen, die Quote der jungen Menschen ohne Berufsabschluss liegt seit Jahren konstant bei über 15 Prozent. Auch eine Halbierung der Schulabbrecherzahlen ist nicht in Sicht. Die Weiterbildungsbeteiligung ist seit 2008 sogar noch gesunken. Notwendig sind daher entschlossene Reformen entlang der Bildungskette. Hierzu ist es allerdings notwendig, dass das Kooperationsverbot für das gesamte Bildungswesen fällt – und nicht nur für einzelne Einrichtungen an Hochschulen.

Notwendige Maßnahmen sind aus Sicht des DGB:

- Krippenausbau in den Ländern beschleunigen: Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz sichern, Qualität der frühkindlichen Bildung anheben, auf das Betreuungsgeld verzichten.
- Ganztagschulen ausbauen: 40.000 Stellen für Schulsozialarbeiter an Ganztagschulen mit Schwerpunkt auf Schulen in sozialen Brennpunkten. Hierfür sollte ein neues Bund-Länder-Programm aufgelegt werden.
- Ausbildungsbetriebe stärken: Ausbau von ausbildungsbegleitenden Hilfen und Förderung der assistierten Ausbildung.
- Kosten der Ausbildung gerecht verteilen: Einführung von Branchenfonds, damit Anhebung der Quote der Ausbildungsbetriebe.
- Ausbildungsgarantie einführen: „Übergangssystem“ neu strukturieren und für Nutzer transparenter machen. Sinnlose Warteschleifen ohne Perspektive auf einen Berufsabschluss sind abzuschaffen.
- Für eine Kultur der „Zweiten Chance“: Ausbau des Meister-Bafögs – auch das Nachholen eines Schul- und Berufsabschlusses soll gefördert werden.
- Bildungsarmut bekämpfen: Ausbau der Nationalen Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung. Vor allem die Bundesländer müssen die Alphabetisierungskurse ausbauen.
- Abschaffung des Kooperationsverbotes: Zur Bekämpfung der Bildungsarmut gilt es, alle Ressourcen zu bündeln.

6. Altersarmut

Die Bundesregierung kommt in ihrer Analyse im Armuts- und Reichtumsbericht zu dem Ergebnis, dass ältere Menschen derzeit unterdurchschnittlich von geringen Einkommen betroffen sind. Gleichzeitig jedoch wird aufgezeigt, dass die Armutsrisikoquote bei den Älteren zuletzt etwa höher lag als bei der Gesamtbevölkerung. Dieses Ergebnis deckt sich mit Erkenntnissen der Hans-Böckler-Stiftung¹⁴. Danach ist das Armutsrisiko aller Rentner/innen und Pensionäre über 65 Jahre von 10,7% im Jahr 2005 auf 13,8 Prozent im Jahr 2011 gestiegen.

¹⁴ Vgl. http://www.boeckler.de/38555_40971.htm

Dabei wird ein Einkommen von 60 Prozent des mittleren bedarfsgewichteten Einkommens als Armutsgrenze definiert. Gleichzeitig werden von einem großen Teil der Anspruchsberechtigten die ihnen zustehenden Leistungen gar nicht beantragt. 68% der rund 1,1 Mio. über-64-jährigen mit Anspruch auf Grundsicherung beziehen keine entsprechenden Leistungen.

Die Gefahr einer weiteren, deutlichen Ausbreitung von Altersarmut ist eine ernsthafte Bedrohung. Dafür sind insbesondere zwei sich gegenseitig verstärkende Entwicklungen verantwortlich. Auf der einen Seite wirkt sich der Wandel am Arbeitsmarkt negativ auf die späteren Renten aus. Beschäftigung im wachsenden Niedriglohnsektor, längere Phasen in unfreiwilliger Teilzeitarbeit oder lediglich eine geringfügige Beschäftigung als Haupterwerb führen zu niedrigen Renten. Auf der anderen Seite führen gesetzgeberische Entscheidungen ebenfalls zu sinkenden Renten. Allein das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung wird bis zum Jahr 2030 von heute rund 50 Prozent auf bis zu 43 Prozent gekürzt.

Die Intention des Gesetzgebers war es, dass die Beschäftigten das sinkende Rentenniveau der „ersten Säule“ durch zusätzliche private Vorsorge ausgleichen. Dazu sollen vier Prozent des Einkommens gespart werden, der Staat unterstützt dies mit Zulagen oder Steuerersparnissen. Derzeit ist jedoch ungewiss, ob bzw. in welchem Umfang dies tatsächlich gelingen wird. Den Vorausberechnungen der Bundesregierung hinsichtlich des zukünftig erwarteten Versorgungsniveaus liegen relativ optimistische Annahmen zugrunde: Die Verzinsung der Riester-Rente muss durchschnittlich bei vier Prozent p.a. liegen und die Verwaltungskosten dürfen lediglich zehn Prozent ausmachen. Zudem muss der Altersvorsorgeaufwand kontinuierlich bei vier Prozent liegen.

Besonders problematisch wird die Lücke, die der Gesetzgeber in die gesetzliche Rente gerissen hat, für diejenigen, denen es nicht oder höchstens teilweise gelingt, etwas für das Alter zurück zu legen. Derzeit liegt der Eigensparanteil bei der Riester-Rente laut Alterssicherungsbericht 2012 durchschnittlich nur bei 2,8 Prozent. Und von denjenigen, die weniger als 1.500 Euro im Monat verdienen, verfügen 42 Prozent weder über eine betriebliche noch eine private, geförderte Altersvorsorge. Selbst in der Gruppe mit Einkommen zwischen 2.500 und 3.500 Euro trifft dies noch für ein Viertel zu. Somit trifft die Annahme der Bundesregierung im ARB, dass das sinkende Rentenniveau bei der Altersrente durch zusätzliche Vorsorge kompensiert werden kann, für einen großen Teil der Menschen nicht zu.

Das weiter sinkende Rentenniveau wird daher für einen zunehmenden Teil der Bevölkerung zu einem ernsthaften Problem. Gleichzeitig hat die Bundesregierung zum 1.1.2013 den Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung von 19,6 Prozent auf 18,9 Prozent gesenkt. Der DGB hat mit seinem Rentenkonzept gezeigt, dass durch den Aufbau einer Demografie-Rücklage die Beseitigung des Nachhal-

tigkeitsfaktors und weitere dringend notwendige Leistungsverbesserungen innerhalb des politisch gesetzten Beitragssatzkorridors zu finanzieren wären - ohne dabei das von der Bundesregierung selbst gesetzte Ziel, den Beitragssatz im Jahr 2030 auf maximal 22 Prozent zu begrenzen, zu verletzen.

Zu Recht weist die Bundesregierung darauf hin, dass erwerbsgeminderte Menschen in besonderem Maß von Altersarmut bedroht sind. Es zeigt sich, dass die Kürzungen des allgemeinen Rentenniveaus auch auf die Erwerbsminderungsrenten wirken. Vor allem kann das geringere Leistungsniveau in den anderen Säulen der Alterssicherung bei Erwerbsminderung in aller Regel nicht oder höchstens unzureichend aufgefangen werden. Die durchschnittlichen Zahlbeträge bei den Erwerbsminderungsrenten sind im Jahr 2011 im Vergleich zum Jahr 2000 durchgängig gesunken. Der DGB fordert, dass die Zurechnungszeiten bei der Erwerbsminderungsrente in einem Schritt mindestens bis auf 62 Jahre verlängert werden. Zudem sollten die letzten vier Jahre vor der Erwerbsminderung mindestens mit dem Durchschnitt der vorangegangenen Erwerbsjahre bewertet werden. Ein erster Schritt in diese Richtung war im sogenannten Rentenpaket des BMAS bereits enthalten. Es ist unverständlich, warum die Bundesregierung diesen insgesamt konsensfähigen Vorschlag noch immer nicht umgesetzt hat. Dies gilt im Übrigen auch für neue Dynamisierungsregelungen beim Reha-Budget. Um Erwerbsminderung möglichst zu verhindern, müssen ausreichend finanzielle Mittel für Leistungen der Rehabilitation zur Verfügung stehen.

7. Menschen mit Behinderung

Der ARB weist darauf hin, dass der Besuch einer Förderschule eng mit der sozialen Herkunft verknüpft ist. Insbesondere der große Anteil der jungen Menschen mit dem Förderschwerpunkt Lernen, wäre laut ARB vermeidbar, wenn frühzeitig individuell gefördert würde. Nach Beobachtungen des DGB hat in den letzten Jahren insbesondere im Hartz IV-System der Anteil junger Menschen mit Rehabilitationsbedarf zugenommen (s. Arbeitsmarkt aktuell 7/2012 „Zur Lage der beruflichen Rehabilitation in der Arbeitsförderung“). Insbesondere psychische und emotionale Behinderungen sind auch bei jungen Menschen auf dem Vormarsch. Neben verbesserten Diagnoseverfahren ist davon auszugehen, dass materielle Armut und Bildungsarmut Ursachen für diese Entwicklung sind. Deshalb ist der DGB der Auffassung dass die dringend erforderliche Bekämpfung der Kinderarmut auch die physische und psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen deutlich verbessern würde.

Der ARB skizziert die Benachteiligung von Menschen mit Behinderung am Arbeitsmarkt. Sie gehen seltener einer Erwerbstätigkeit nach, als nichtbehinderte Menschen und sind häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen. Mit der im ARB erwähnten „Initiative Inklusion“ möchte die Bundesregierung dieser Benachteiligung entgegenwirken. Allerdings ist dieses Programm allein aus Sicht des DGB nicht ausreichend. Der Förderumfang des Programms beträgt 100 Mio. Euro, die aus dem Topf der Ausgleichsabgabe stammen und somit in jedem Fall für die Förderung schwerbehinderter Menschen eingesetzt werden müssten. Die Bundesregierung stellt somit kein zusätzliches Geld bereit. Auf der anderen Seite werden bei der Förderung von Arbeitslosen seit 2011 Milliarden Euro eingespart, insbesondere im Hartz IV-System. Die Bundesregierung begründet dies mit dem Rückgang der Arbeitslosenzahlen, die Kürzungen gehen jedoch weit darüber hinaus. Gerade im Hartz IV-System befinden sich viele Arbeitslose, die gesundheitlich eingeschränkt oder behindert sind. Sie sind von den Kürzungen besonders betroffen.

Aus Sicht des DGB muss die Bundesregierung den Anreiz für Unternehmen erhöhen, Menschen mit Behinderung einzustellen. Fast zwei Drittel (61%) der beschäftigungspflichtigen deutschen Arbeitgeber erfüllen ihre Beschäftigungspflicht von 5 Prozent nicht vollständig. Fast ein Drittel (31%) haben gar keine bzw. weniger als 1 Prozent schwerbehinderte Beschäftigte. Diejenigen Unternehmen, die ihrer gesetzlichen Beschäftigungspflicht gar nicht oder nur in geringem Umfang nachkommen, benötigen stärkere Anreize, um diese Haltung zu ändern. Ein wirkungsvoller Schritt wäre es, die Ausgleichsabgabe zumindest für große und mittlere Unternehmen zu erhöhen, die weniger als 3 Prozent schwerbehinderte Menschen beschäftigen.

Neben einer Verpflichtung der Unternehmen zu mehr Beschäftigung schwerbehinderter Menschen bedarf es geeigneter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, um die Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben dauerhaft zu fördern. Menschen mit Behinderung sind überdurchschnittlich von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Für die Zielgruppe der am Arbeitsmarkt stark benachteiligten Menschen, braucht es deshalb ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, das es ermöglicht, einen tariflich bezahlten Arbeitsplatz auch längerfristig zu fördern.