

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum 5. Armuts- und Reichtumsbericht (ARB) der Bundesregierung „Lebenslagen in Deutschland“¹

5. Armuts- und Reichtumsbericht (ARB) der Bundesregierung

04.01.2017

Gliederung der Stellungnahme

1. Anlage des Berichts, inhaltlicher Umfang, Methoden
2. Ausmaß und Entwicklung der Armut
3. Verteilung von Einkommen und Vermögen:
Einschätzung des 5. ARB unter Verteilungsgesichtspunkten
4. Prekäre Arbeitsverhältnisse, Niedriglohnsektor und Mindestlohn
5. Armutsrisiko Langzeiterwerbslosigkeit
6. Mindestsicherungsleistungen
7. Kinderarmut
8. Soziale Lage und Gesundheit
9. Armutsrisiken im Alter

Deutscher Gewerkschaftsbund
Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Martin Künkler

Martin.Kuenkler@dgb.de

Telefon: +49 30 24060-754

Telefax: +49 30 24060-771

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

1. Anlage des Berichts, inhaltlicher Umfang, Methoden

Der 5. ARB der Bundesregierung liefert umfangreiches Datenmaterial zur ungleichen Verteilung von Einkommen und Vermögen und damit korrespondierender, sehr unterschiedlicher Lebenslagen. Der DGB begrüßt, dass mit dem aktuellen Bericht gewerkschaftliche Anforderungen an die Armuts- und Reichtumsberichterstattung aufgegriffen und umgesetzt wurden. So behandelt der 5. ARB beispielsweise die Themenkomplexe soziale Mobilität, prekäre Arbeit und Niedriglohnsektor sowie Reichtum deutlich ausführlicher als vorangegangene Berichte. Sowohl Armut als auch Reichtum sind Erscheinungsbilder einer zunehmend ungleichen Verteilung. Im vorangegangenen 4. ARB wurde Reichtum völlig unzureichend behandelt.

Im ARB wird vorrangig ein relativer Armutsbegriff verwendet und die Armutsrisikogrenze wird, wie in der Armutsforschung üblich, bei 60 Prozent des Medians aller nach Haushaltsgröße und -zusammensetzung gewichteten Einkommen festgesetzt. Dieses Messkonzept entspricht dem Verständnis des DGB von Armut: Armut ist eine „Frage des Abstands“ und

¹ An dieser Stellungnahme haben Martin Künkler, Abt. Arbeitsmarktpolitik (Kap. 1, 2, 4-7), Knut Lambertin, Abteilung Sozialpolitik (Kap. 8), Mareike Richter, Abteilung Frauen, Gleichstellungs- und Familienpolitik, Robby Riedel, Abt. Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik (Kap. 3) und Ingo Schäfer, Abteilung Sozialpolitik (Kap. 9) mitgewirkt.

beschreibt eine aufgrund geringer finanzieller Ressourcen stark eingeschränkte Lebensführung und stark eingeschränkte soziale Teilhabe – jeweils im Vergleich zur Wohlstandsnormalität in der Mitte der Gesellschaft. Armut kann nur aussagekräftig analysiert werden, indem auf die materiellen Ressourcen in der Mitte der Gesellschaft Bezug genommen wird. Dies gewährleistet der verwendete relative Armutsbegriff mit der Bezugnahme auf das Medianeinkommen. Ergänzt wird der relative Armutsbegriff um den Indikator zur materiellen Deprivation, mit dem extremer Mangel bzw. Entbehrungen im Bereich der Grundversorgung erfasst werden. Dieser Ansatz hat seine Berechtigung, um krasse Unterversorgungslagen zu beschreiben. Allerdings sollte materielle Deprivation, deren Ausmaß in einer hochentwickelten Gesellschaft naturgemäß unter der Betroffenheit von relativer Armut liegt, nicht wie im Bericht im Zusammenhang mit Kinderarmut geschehen, angeführt werden, um Armut zu relativieren.

Die Armutsrisikoquoten, differenziert nach einer Vielzahl von Merkmalen, werden im Bericht gleich nach vier Datenquellen (SOEP, EU-SILC, Mikrozensus und EVS) berechnet. Diese Datenvielfalt ist wenig geeignet, um relevante Entwicklungen aufzuzeigen und entsprechende politische Schlussfolgerungen zu ziehen, zumal die unterschiedlichen Risikoquoten der vier Datenquellen weitgehend unkommentiert nebeneinander dargestellt werden. Der DGB regt an, sich weitgehend auf eine Datenquelle zu konzentrieren. Aufgrund der Aktualität, Qualität und der Aussagefähigkeit der Daten schlägt der DGB vor, Ergebnisse auf Basis des Mikrozensus in den Vordergrund zu stellen, ergänzt um Ergebnisse des SOEP, sofern Daten in der Längsschnittperspektive im Zeitverlauf präsentiert werden sollen, was nur die SOEP-Datenquelle ermöglicht.

Problematisch bleibt der methodische Ansatz der Lebenslaufperspektive, bei der Armut und soziale Ungleichheit in Bezug auf Phasen und relevante Übergänge in der Biografie analysiert werden. Diese Lebenslaufperspektive ist wenig geeignet, um strukturelle Ursachen sozialer Ungleichheit herauszuarbeiten, besonders armutsgefährdete Gruppen zu identifizieren und um die ökonomischen Folgen sozialer Ungleichheit zu beleuchten.

Die Struktur des Berichts folgt der Lebenslaufperspektive mit der Folge, dass sich der zentrale Teil B des Berichts nach Lebensphasen gliedert. So wird (Langzeit)Erwerbslosigkeit, ein unbestritten zentrales Armutsrisiko, an verschiedenen Stellen des Berichts bezogen auf verschiedene Altersgruppen beleuchtet, nicht jedoch zusammenhängend an einer Stelle. Die Zersplitterung von Zusammenhängen aufgrund der Berichtsstruktur nach Lebensphasen ist wenig geeignet, Armutsursachen zu identifizieren und Gegenmaßnahmen zu entwickeln. Der DGB schlägt vor, künftig zumindest einen größeren Teil des Berichts nach zentralen Kategorien wie Armutsrisiken und nicht nach Lebensphasen zu strukturieren. Als vorbildgebend kann das Kapitel III.5 zur atypischen Beschäftigung dienen.

Im Teil D präsentiert der ARB Ergebnisse differenziert nach Geschlecht – wo immer dies sinnvoll und möglich ist. Der DGB regt an, auch in den Teilen A und B konsequenter auf geschlechtsspezifische Besonderheiten hinzuweisen – etwa bei Aussagen zu Alleinerziehenden, Teilzeit- oder geringfügig Beschäftigten.



Der DGB kritisiert, dass Aussagen, nach denen sich konkrete gesetzgeberische Maßnahmen an den Interessen von Personen mit höheren Einkommen orientieren, gegenüber dem ersten Entwurf abgeschwächt wurden und das Kapitel „Einfluss von Interessenvertretungen und Lobbyarbeit“ ganz gestrichen wurde. Im ersten Entwurf wurde noch vor einer "Krise der Repräsentation" gewarnt und festgestellt, „es besteht auch eine klare Schieflage in den politischen Entscheidungen zulasten der Armen“ (S. 172²). Dieser besorgniserregende Befund verlangt aus Sicht des DGB eine offensive Auseinandersetzung und keine Streichung.

Der erste Entwurf enthielt auch eine Zusammenfassung eines Workshops mit Menschen mit Armutserfahrungen. Dokumentiert wurde, welche Ursachen die Betroffenen selbst für Armut sehen, wie sich Armut auswirkt und was aus Betroffenenperspektive gegen Armut getan werden sollte. Der DGB spricht sich dafür aus, dieses Kapitel wieder in den ARB aufzunehmen.

Irritierend ist, warum die Bundesregierung weitgehend darauf verzichtet, Handlungsempfehlungen zur zukünftigen Armutsbekämpfung zu benennen. So präsentiert der Bericht vielfach Daten, die einen dringenden Handlungsbedarf aufzeigen, wie beispielsweise bezogen auf das hohe Armutsrisiko prekär Beschäftigter. Diese beschreibenden Darstellungen bleiben aber oftmals folgenlos, da keine Maßnahmen vorgeschlagen werden, mit denen Armut zukünftig vermieden beziehungsweise überwunden werden soll. Das Defizit der fehlenden Handlungsorientierung wiegt umso schwerer, da die im Bericht dargestellte Stagnation der Armutsbetroffenheit auf sehr hohem Niveau trotz günstiger wirtschaftlicher Entwicklung einen immensen Handlungsbedarf belegt.

Ungünstig ist auch der späte Zeitpunkt, zu dem der 5. ARB erscheint. In den verbleibenden Monaten bis zum Beginn des Wahlkampfs zur Bundestagswahl 2017 ist weder mit einer sachlichen Debatte zur Armutsbekämpfung geschweige denn mit der Umsetzung konkreter Maßnahmen zur Armutsbekämpfung zu rechnen.

Armuts- und Reichtumsberichterstattung darf kein Selbstzweck sein. Zentrale Funktion des ARB sollte sein, ausgehend von einer ehrlichen und selbstkritischen Bestandsaufnahme Handlungsempfehlungen zu präsentieren, die in konkrete Maßnahmen zur Armutsbekämpfung münden. Diesem Anspruch wird der 5. ARB in der vorliegenden Form noch nicht gerecht.

² Die hier in der Stellungnahme angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf den 5. ARB der Bundesregierung in der Fassung, in der der Bericht am 12.12.2016 an der Beraterkreis verschickt wurde.

2. Ausmaß und Entwicklung der Armut

Laut Armutsbericht ist jede und jeder Sechste von Armut betroffen oder bedroht³. Die Armutsrisikoquote lag 2015 auf Basis des Mikrozensus bei 15,7 Prozent (S. 545). In einer längerfristigen Betrachtung zeigt sich ein starker Anstieg der Armutsrisikoquote in der ersten Hälfte der 2000er Jahre⁴. In den letzten Jahren stagniert die Quote auf hohem Niveau und ist am aktuellen Rand noch einmal leicht von 15,4 Prozent im Jahr 2014 auf den Höchststand von 15,7 Prozent in 2015 angestiegen (S. 545).

Die Stagnation des Armutsrisikos ist vor dem Hintergrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung und dem Abbau der Erwerbslosigkeit zu bewerten. Gemessen am BIP haben die materiellen Möglichkeiten deutlich zugelegt. Das BIP lag 2016 rund 10 Prozentpunkte über dem Niveau von 2010 (S. 35). Die Erwerbslosigkeit ist in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken. Im Vergleich zu 2005 ist die offizielle Arbeitslosenquote um 45 Prozent gesunken (S.37).

Weder der Zuwachs an materiellen Möglichkeiten noch der Rückgang der Erwerbslosigkeit konnten genutzt werden, um Armut zurückzudrängen. Zwei Feststellungen sind aus Sicht des DGB in diesem Kontext zentral:

- Es ist nicht gelungen, den Abstand armer und von Armut bedrohter Haushalte zur Wohlstandsnormalität in der Mitte der Gesellschaft zu reduzieren. Damit die Armutsrisikoquote sinkt, müssen die Einkommen armer Haushalte stärker steigen als das Median-Einkommen. Ein solches Aufholen findet offenkundig nicht statt.
- Der Statuswechsel von Erwerbslosigkeit in Beschäftigung ist offenbar vielfach nicht mit einem Auf- und Ausstieg aus der Armut heraus verbunden. Sinkende Arbeitslosenzahlen und steigende Beschäftigung bei stagnierenden Armutsrisikoquoten bedeuten, dass die neuen Erwerbseinkommen vielfach zu niedrig sind, um vor Armut zu schützen. Zu beobachten ist vielfach kein Ausstieg aus der Armut, sondern ein Übergang nur von „Armut bei Erwerbslosigkeit“ in „Armut trotz Erwerbsarbeit“.

Frauen sind mit einer Armutsrisikoquote von 16,3 Prozent öfter von Armut betroffen als Männer (Quote 15,1 Prozent, S. 547). Da die Armutsbetroffenheit im Haushaltskontext erfasst und gemessen wird, wird dabei ein frauenspezifisches Risiko verdeckt, nämlich die

³ Wie in der Sozialforschung üblich, wird im ARB Armut als Armutsrisiko erfasst und gemessen. Vom Armutsrisiko betroffen sind Personen, die arm sind und solche, die von Armut bedroht sind. Wenn in dieser Stellungnahme von Armut die Rede ist, sind immer beide Phänomene gemeint, auch wenn aus sprachlichen Gründen nicht immer explizit „arm“ und „von Armut bedroht“ erwähnt wird.

⁴ Die Armutsrisikoquoten für die Jahre vor 2005 werden im ARB nur auf Basis des SOEP ausgewiesen, auf die sich die Trendaussage bezieht.

Frage, inwiefern das *eigene individuelle Einkommen* ausreicht, die Existenz zu sichern – unabhängig von der Haushaltskonstellation. Der DGB schlägt vor, zukünftig den Aspekt der eigenständigen Existenzsicherung⁵ von Frauen in die Armutsberichterstattung aufzunehmen.

Exorbitant hohe Armutsrisikoquoten weist der ARB für Alleinerziehende (43,8 Prozent) – neun von zehn Alleinerziehenden sind Frauen – sowie für Erwerbslose (59 Prozent) aus. Diese Befunde verdeutlichen den weiterhin bestehenden Handlungsbedarf insbesondere hinsichtlich des weiteren Ausbaus der öffentlichen Kinderbetreuung sowie einer stärkeren Förderung von Alleinerziehenden und (Langzeit)Erwerbslosen über Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Unterstrichen wird die Notwendigkeit verstärkter Anstrengungen auch durch die Feststellungen im ARB, dass die Wahrscheinlichkeiten, Armut bzw. den SGB-II-Leistungsbezug überwinden zu können, tendenziell geringer geworden sind (S. 383f).

Die Analysen zum Ausmaß, der Entwicklung, der Struktur und den Ursachen von Armut sind aus Sicht des DGB das Herzstück eines ARB. Es ist daher nicht sachgerecht, die Daten zum Armutsrisiko erst auf S. 543 im Teil C des Berichts zu präsentieren, der den Charakter eines Tabellenanhangs mit Erläuterungen hat. Der DGB regt an, das Thema Armut zukünftig zusammenhängend im Teil A des Berichts zu erörtern.

3. Verteilung von Einkommen und Vermögen: Einschätzungen zum 5. ARB unter Verteilungsgesichtspunkten

Die grundsätzlichen, verteilungspolitischen Befunde des Berichts teilt der DGB: Im langfristigen Trend divergiert die Verteilung der finanziellen und materiellen Ressourcen zunehmend auseinander, die Einkommens- und Vermögensstrukturen verfestigen sich bereits seit Jahren und der soziale Aufstieg wird für einen Großteil der Bevölkerung zunehmend schwieriger.

Die im Trend ungleicher werdende Verteilung führt zwangsläufig zu einer stärkeren Polarisierung der Einkommen. Auf der einen Seite gelten immer mehr Beschäftigte als einkommensschwach, auf der anderen Seite beziehen immer mehr Menschen hohe Einkommen. Dies hat zur Folge, dass die Mittelschicht in der langfristigen Perspektive von 83 auf 78 Prozent geschrumpft ist. Von zentraler gesellschaftlicher Bedeutung ist die Frage nach der Einkommensmobilität, also die Möglichkeit des finanziellen Auf- aber auch Abstiegs. Der Anteil der Personen, die in ihrer Einkommensklasse über einen gewissen Zeitraum verharren, wächst seit der deutschen Wiedervereinigung und vor allem seit der Jahrtausendwende stetig. Dies gilt im besonderen Maße für einkommensschwache Personen einerseits und einkommensstarke Personen andererseits. Die Chance, dem Armutsrisiko zu entkommen, ist in den vergangenen Jahren im Trend geringer geworden.

⁵ Siehe zum Konzept: Pimminger, Irene (2015): Existenzsichernde Beschäftigung von Frauen und Männern mit und ohne Migrationshintergrund. Expertise hg. v. d. Agentur für Querschnittsziele im ESF, Berlin

Bei der Analyse der Einkommensungleichheit wird in dem ARB festgehalten, dass sich die Verteilung seit dem Jahr 2005 seitwärts bewegt hätte und somit keine Zunahme der Ungleichheit zu konstatieren wäre. Diese Feststellung ist aus Sicht des DGB nicht nachvollziehbar. Nach den Daten des EU-SILC („Gini-Koeffizient“) ist zu beobachten, dass die Ungleichverteilung der Einkommen in dem betrachteten Zeitraum langfristig zugenommen und in den Jahren 2014 und 2015 Höchststände erreicht hat. Die Feststellung einer Seitwärtsbewegung überrascht umso mehr, als dass im Teil C des ARB ebenso die Zahlen des EU-SILC aufgeführt werden⁶, im Hauptteil des Berichts aber kein Bezug darauf genommen wird. Ein Verweis im Hauptteil des Textes wäre daher wünschenswert.

Selbst wenn sich die Einkommensverteilung seit 2005 seitwärts entwickelte hätte und somit die Ungleichverteilung auf hohem Niveau stagnierte, wäre dies ausgesprochen „bemerkenswert“: Denn im untersuchten Zeitraum herrschte eine schwere Finanz- und Wirtschaftskrise vor. Diese Krise führte dazu, dass sich die Einkommen zumindest temporär annäherten, da sich Vermögenseinkommen schwächer entwickelten als Arbeitseinkommen. Ein strukturelles, langfristiges Auseinanderdriften der Einkommen ist seit Jahren als Trend zu beobachten, allenfalls vorübergehend durch die Krise unterbrochen.

Bei der Einkommensverteilung bestehen erhebliche geschlechtsspezifische Differenzen: Der sogenannte Gender Overall Earning Gap („gesamte Einkommenslücke nach Geschlecht“) beträgt in Deutschland rund 45 Prozent. Dieser Indikator, der im ARB nicht vorkommt, fasst die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei Stundenverdiensten, Arbeitsvolumen und Erwerbstätigenquote zusammen. Aus Sicht des DGB sollten im ARB geschlechtsspezifische Aspekte stärker herausgearbeitet werden.

Ursachen der Ungleichverteilung

Hervorzuheben ist, dass der ARB eine eingehende Ursachenforschung der aktuellen Verteilungssituation vornimmt. Die Gründe für eine zunehmend steigende Einkommensungleichheit sind demnach in der Ausweitung des Niedriglohnbereichs, einer nachlassenden Tarifbindung, der Zunahme atypischer Beschäftigung sowie auf reale Einkommensverluste zurückzuführen. Der Aufschwung der Anfangsjahre dieses Jahrtausends kam zu allererst den Unternehmenseinkommen zu Gute, wie auch im ARB richtigerweise festgehalten wird. Die Gründe sind hier in erster Linie in einer unternehmensfreundlichen Steuerpolitik zu sehen.

Ein weiterer wesentlicher Grund für die rückläufige funktionale Verteilung, der jedoch im Bericht nicht ausreichend berücksichtigt wird, ist die fortschreitenden Finanzialisierung der Unternehmen. Unternehmen haben grundsätzlich die Möglichkeit, Investitionen entweder in reale Güter und Dienstleistungen oder aber in Finanzanlagen zu tätigen, sowohl national als auch grenzüberschreitend. Diese Anlagealternativen haben unmittelbare Konsequenzen für

⁶ Anmerkung: Hier ist den Autoren des ARB bei C I.1.2 ein Fehler unterlaufen. Die angegebenen Werte beziehen sich auf das jeweils folgende Jahr, also z.B. der für 2014 ausgewiesene Wert von 0,301 ist der Wert für das Jahr 2015, siehe: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di12&lang=de

den realen Sektor, der nunmehr einem erhöhten Kostendruck, auch bei den Löhnen, ausgesetzt ist. Es zeigt sich, dass die Bedeutung von Finanz- und Kapitalgeschäften und den damit verbundenen Einkünften aus Dividenden und Zinszahlungen für Unternehmen in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen hat. Dies ist auch dem Umstand geschuldet, dass es im Zuge von Kaufkraftverlusten und damit schwindender Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen für die Unternehmen immer unattraktiver wurde, ihre Produkte weiterzuentwickeln, realwirtschaftliche Investitionen zu tätigen und neue Absatzmärkte zu erschließen.

Der Rückgang von wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen ist darüber hinaus eine weitere Ursache für die ungleiche Verteilung. Die Einkommen in Deutschland, die durch Marktprozesse gebildet werden, sind im Vergleich zu anderen entwickelten Ländern überdurchschnittlich ungleich verteilt. Hingegen wird ein Teil dieser Ungleichheit durch Steuern und staatlichen Transfers mehr als anderenorts ausgeglichen. Dieser Umstand sollte allerdings kein Anlass sein, in Selbstzufriedenheit zu verfallen und sich auf dem Erreichten auszuruhen. Vielmehr sollte eine gerechtere Sekundärverteilung Anlass sein, für staatliche Umverteilungspolitik zu plädieren und die Bedeutung von Steuern und Umverteilungsmaßnahmen für das Gemeinwohl hervorzuheben. Die Politik ist aufgefordert, ihre Gestaltungsmöglichkeiten stärker auszuschöpfen. Denn seit 2000 hat der Umverteilungseffekt von Steuern und Abgaben hierzulande um 4 Prozent abgenommen. Der Staat nimmt somit die Rolle eines ausgleichenden, verteilungsgerechten Akteurs immer weniger wahr.

Vermögen und Erbschaften

Der DGB begrüßt, dass im Bericht die Rolle von Erbschaften und Schenkungen hinsichtlich der Vermögensverteilung thematisiert wird. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Relevanz von Erbschaften und Schenkungen für die festgestellte Vermögensungleichheit mit Abstand am höchsten ist. Reichtum begründet sich somit in erster Linie durch die Verwandtschaft. Diese Tendenz kann sich zukünftig aufgrund der demografischen Struktur stetig verstärken, wenn in Folge niedrigerer Geburtenraten das jeweilige Erbe umso höher ausfällt. Im Laufe der Jahrzehnte hat sich die Relevanz von Erbschaften für die Vermögensbildung stetig erhöht. Wurden im Jahr 1960 lediglich 1,9 Prozent des Nationaleinkommens vererbt, waren es im Jahr der deutschen Wiedervereinigung bereits 7,3 Prozent. Im Jahr 2010 belief sich das Erbvolumen geschätzt auf beachtliche 230 Euro Milliarden oder 10,7 Prozent des Nationaleinkommens. Vor diesem Hintergrund ist die kürzlich beschlossene Reform der Erbschaftsteuer nicht nachvollziehbar. Sie wird dem Anspruch einer verteilungsgerechten Besteuerung nicht gerecht.

Der ARB betont an mehreren Stellen, dass die Datenlage, insbesondere über die Vermögensverhältnisse der Reichen, sehr lückenhaft ist. Hierzu werden im Bericht Vorschläge unterbreitet, um diesen Missstand zu beheben. So könnten u. a. die Verknüpfung verschiedener Statistiken oder die Einführung eines Finanzkatasters und auch die Wiederbelebung der Vermögenssteuer, wenngleich die Implementierung in erster Linie aus Verteilungsgerechtig-

keitsgründen erfolgen sollte, wertvolle Informationen über die gesamtwirtschaftlichen Vermögensverhältnisse liefern. Bemühungen, die die Datenlage verbessern, sollten intensiviert und ausgeweitet werden. Wer die Armut bekämpfen und damit die Lebenssituation der Betroffenen maßgeblich verbessern will, muss auf der anderen Seite den Reichtum analysieren.

Es wird im Text darauf hingewiesen, dass die Berechnung des Gini-Koeffizienten insbesondere für die Vermögensverteilung mit Unsicherheiten behaftet ist und zu Fehlinterpretationen führen kann, da bei Verschuldung, also negatives Vermögen, diese mit dem Wert Null angesetzt wird. Datenwerte werden somit unten abgeschnitten. Folglich kann festgehalten werden, dass die Vermögensverteilung in der Realität noch ungleicher ist, als sie vom Gini-Koeffizienten ausgewiesen wird, da unter Berücksichtigung von negativen Vermögen eine noch stärkere Spreizung zu beobachten wäre.

Ökonomische Aspekte

Einen wichtigen Hinweis liefert der Bericht bezüglich der Wirkung von Finanzmarktstabilisierungsmaßnahmen auf den gesamtwirtschaftlichen Bruttoschuldenstand, welche im Zuge und Nachgang der Finanz- und Wirtschaftskrise erfolgt sind. Die staatlichen Rettungsmaßnahmen für Banken, die ein Volumen von mehreren Milliarden Euro aufweisen, haben somit auch unmittelbare Folgen für die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes mit verteilungspolitischen Implikationen, da im Zuge dessen wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen gekürzt und dringend notwendige Investitionen zurückgestellt wurden.

Positiv zu bewerten ist, dass im ARB Studien zitiert werden, die einen negativen Zusammenhang zwischen der Ungleichheit und wirtschaftlichem Wachstum herstellen. Leider werden die eindeutigeren Aussagen im ersten Entwurf zum ARB in der nun vorliegenden Fassung mit dem Hinweis auf die Einschätzung des Sachverständigenrates, der Zusammenhang sei nicht eindeutig, stark relativiert (S. 51).

Dabei hat sich in der wissenschaftlichen Debatte weitgehend die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine ungleiche Verteilung der finanziellen bzw. materiellen Ressourcen nicht nur aus Gerechtigkeitsgründen bedenklich ist, weil sie eine Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt darstellt. Ungleichheit ist darüber hinaus ebenso ökonomisch schädlich. Zahlreiche Untersuchungen zeigen, dass durch eine ungleiche Verteilung volkswirtschaftliche Wachstumspotenziale dauerhaft verloren gehen.

Einkommens- und Vermögensärmere weisen geringere Sparquoten bzw. höhere Konsumquoten als Vermögende auf. Sie geben, mit anderen Worten, einen größeren Teil ihres Geldes für täglich notwendige Güter und Dienstleistungen, wie Lebensmittel, Kleidung und Miete aus und stützen somit die Binnenwirtschaft. Konzentriert sich aber ein immer größerer Teil des Volkseinkommens bei den Reichen und Super-Reichen, nimmt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen trotz existierender Bedarfe sukzessive ab. Das hat auch Folgen für die Investitionen der Unternehmen. Denn diese investieren in Produktionsanlagen sowie in Forschung und Entwicklung, wenn ihre Produkte auf eine entsprechend zu erwartende Nachfrage stoßen. Ohne diese Voraussetzung beflügeln die Ersparnisse aber

keine Investitionen. Auf der Suche nach renditeträchtigen Anlagen werden die Ersparnisse dann oftmals in riskante Finanzprodukte investiert. Deshalb ist es ökonomisch und politisch sinnvoll, das Risikopotential einer solchen immensen Vermögenskonzentration abzubauen.

Sollten sich die Einkommen und Vermögen künftig so unterschiedlich entwickeln wie in den letzten Jahren, werden Wachstumspotentiale ungenutzt bleiben. Damit droht der Wohlstand für alle zu sinken, denn auch die großen und einseitig konzentrierten Vermögen sind bei krisenhafter Zuspitzung der latenten Gefahr der Entwertung ausgesetzt. Gerade auch in Deutschland werden so Möglichkeiten volkswirtschaftlicher Entwicklung verschenkt.

Der Hinweis im ARB, dass Einkommensreiche gemessen an der Anzahl und der aggregierten Summe ihrer Einkünfte überproportional Einkommenssteuer abführen, ist obsolet (C III.4.1). Das deutsche Steuersystem sieht eine Besteuerung nach Leistungsfähigkeit vor. Und dies hat seine guten Gründe. Denn sie sind es, die auch überproportional von gesellschaftlichen, kulturellen Einrichtungen sowie von der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur profitieren. Somit ist es nur folgerichtig, Reiche und Vermögende an der Finanzierung stärker zu beteiligen. Darüber hinaus ist die Besteuerung nach Leistungsfähigkeit wichtig für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Abstrahiert man von der Einkommensbesteuerung und betrachtet man die Belastung der Erwerbstätigen hinsichtlich anderer Steuerarten, wie der Mehrwertsteuer und anderer Verbrauchssteuern, ergibt sich hingegen ein anderes Bild. Personen mit geringeren und mittleren Einkommen geben einen größeren Teil ihres verfügbaren Einkommens für alltägliche Waren und Dienstleistungen aus und werden somit im Verhältnis steuerlich stärker belastet als Einkommensreiche.

Die Analysen und Beschreibungen im ARB sind weitgehend korrekt und folgerichtig. Insbesondere die im Tabellenteil am Ende des Berichts ausgewiesenen Indikatoren enthalten eine Vielzahl von Informationen und bieten eine gute Grundlage, um verschiedenen Facetten der Armut und des Reichtums zumindest deskriptiv darzustellen. Es gilt, aus den Daten die richtigen Schlüsse zu ziehen und politische Handlungsoptionen abzuleiten. Doch leider fehlt es dem Bericht an Schlussfolgerungen und politischen Handlungsempfehlungen, um die genannten Missstände dauerhaft zu beseitigen. Aus Sicht des DGB sollte der ARB politische und gesellschaftliche Antworten diesbezüglich liefern.

Der DGB hält insbesondere folgende Maßnahmen für geboten, um das Ausmaß der ungleichen Verteilung von Einkommen und Vermögen zu korrigieren. Hierzu hat der DGB Eckpunkte für eine gerechte Steuerpolitik vorgelegt:

- Tarifverlauf der Einkommensteuer: starke Schultern müssen mehr tragen. Durch eine Neujustierung der Steuersätze werden Einkommen bis mindestens 80.000 Euro brutto (Alleinstehende) entlastet.
- Entfernungspauschale: Durch eine Erhöhung und gerechtere Ausgestaltung wird ein Pendler mit Durchschnittseinkommen für einen Arbeitsweg von 33 Kilometern nach dem DGB-Vorschlag künftig um mehr als 200 Euro zusätzlich entlastet.



- Höheres Kindergeld statt Kinderfreibetrag, weil jedes Kind dem Staat gleich viel wert sein muss! Davon profitieren Familien mit einem Bruttoeinkommen bis über 90.000 Euro.
- Reiche und große Vermögen müssen stärker besteuert werden:
 - Rückabwicklung der Abgeltungsteuer: Einkommen aus Kapitalerträgen muss wieder so besteuert werden, wie Einkommen aus eigener Hände Arbeit.
 - Wiedererhebung der Vermögensteuer: Die Eigentümer der größten Vermögen müssen wieder mehr in die Pflicht genommen werden.
 - Erbschaftsteuer: umgehungsfreie Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit, keine Privilegierung einzelner Arten von Vermögen! Eine verteilungsgerechte Erbschaftsteuer schafft Arbeitsplätze, weil sie zur Finanzierung dringend erforderlicher Zukunftsaufgaben unentbehrlich ist!
- Darüber hinaus ist auch die Finanztransaktionsteuer notwendig – für alle Märkte, alle Produkte und für alle Akteure. Ebenso bedarf es einer zeitgemäßen Weiterentwicklung der Gewerbesteuer, um für die Kommunen Handlungsspielräume zurückzugewinnen. Und weil Recht – auch Steuerrecht – nur dann wirksam werden kann, wenn es auch durchgesetzt wird, muss auch die Finanzverwaltung deutlich gestärkt werden.

Auch kann der Gesetzgeber intervenierend bei der Primärverteilung agieren, in dem er z.B. die Mitbestimmungsrechte von Belegschaften, betrieblichen Interessenvertretungen und der Gewerkschaften stärkt. Mit dem gesetzlichen Mindestlohn, der sittenwidrigen Löhnen einen Riegel vorschiebt, wurde bereits ein erster Schritt zu einer gerechteren Primärverteilung der Einkommen eingeleitet. Hierzu gehört auch, den gesetzlichen Mindestlohn in den kommenden Jahren nach oben anzupassen, um den Lebensrealitäten der arbeitenden Bevölkerung gerecht zu bleiben.

4. Prekäre Arbeitsverhältnisse, Niedriglohntsektor und Mindestlohn

Prekäre Arbeit

Die Daten des ARB belegen einerseits die hohe Bedeutung von Erwerbseinkommen zur Armutsvermeidung und andererseits ein deutlich erhöhtes Armutsrisiko von prekär Beschäftigten. Die Daten verdeutlichen, dass weiterhin ein erheblicher Handlungsbedarf besteht, um „Armut trotz Erwerbsarbeit“ zu überwinden.

Aus den Daten des ARB lassen sich folgende Feststellungen ableiten:

- Atypisch Beschäftigte sind überdurchschnittlich häufig von Armut bedroht: Während „nur“ 5,6 Prozent der regulär Beschäftigten armutsgefährdet sind, beträgt der Anteil an den atypisch Beschäftigten 19,2 Prozent. Von den ausschließlich geringfügig Beschäftigten sind 25,7 Prozent armutsgefährdet, bei Leiharbeiter/innen beträgt die Quote 17,7 Prozent und bei Teilzeit (bis zu 20 Wochenstunden) 15,6 Prozent (S. 93).



- Das erhöhte Armutsrisiko bei kurzer Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung betrifft besonders Frauen. So sind beispielsweise mehr als zwei Drittel der ausschließlich geringfügig Beschäftigten Frauen. Laut ARB entspricht die Unterstellung, geringe individuelle Erwerbseinkommen von Frauen würden im Haushaltskontext und insbesondere über Partnereinkommen kompensiert, oftmals nicht der Wirklichkeit entspricht (S. 93f).
- Atypisch Beschäftigte beziehen deutlich häufiger als Beschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen Niedriglöhne (S. 91).
- Die These, wonach atypische Beschäftigung eine Brücke in gute Arbeit darstellen kann, trifft nicht zu. Der Bericht konstatiert, „dass keine der atypischen Beschäftigungsformen im Vergleich zu Arbeitslosigkeit kurz- und mittelfristig die Wahrscheinlichkeit für die Integration in reguläre Beschäftigung erhöht.“ (S. 89). Die Wahrscheinlichkeit in ein Normalarbeitsverhältnis zu wechseln ist sogar aus der Arbeitslosigkeit heraus größer als aus atypischer Beschäftigung.⁷
- Atypische Beschäftigung ist für einen erheblichen Teil der Betroffenen mit „Einsperreffekten“ verbunden: Für 47 Prozent ist atypische Beschäftigung die einzige oder die überwiegende Form der Erwerbstätigkeit im Verlauf der Berufsbiografie (S. 85).
- Befristet Beschäftigte und Leiharbeiter/innen haben im Vergleich zu regulär Beschäftigten ein deutlich erhöhtes Risiko arbeitslos zu werden (S. 89).
- Im langfristigen Vergleich hat die Zahl der atypischen Beschäftigungsverhältnisse stark zugenommen. Am aktuellen Rand ist sie – mit Ausnahme der Befristungen – rückläufig. Die Zahl der atypischen Beschäftigten ist aber mit 7,5 Mio. und 23 Prozent aller abhängig Beschäftigten (Mikrozensus 2015) immer noch besorgniserregend hoch (siehe Tabelle A.III.5.1, S.78).

Die im 5. ARB präsentierten Daten zur atypischen Beschäftigung stellen gegenüber dem 4. ARB einen deutlichen Fortschritt dar. Erstmals wird der Zusammenhang zwischen atypischer Beschäftigung und Armut sowie Arbeitslosigkeit ausführlich analysiert. Der DGB regt an, die Behandlung des Themas weiter auszuweiten und auch die Auswirkungen atypischer Beschäftigung auf das Niveau der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit und im Alter sowie die Arbeitsformen Werkverträge und Soloselbständigkeit ebenfalls detailliert zu untersuchen.

Die Bundesregierung problematisiert zwar im Bericht die Nachteile prekärer Beschäftigung wie etwa eine eingeschränkte Lebensplanung, geringe Zufriedenheitswerte der Beschäftigten, „Disziplinierungseffekte auf die Stammebelegschaft“ oder geringere Weiterbildungsmöglichkeiten (S. 81f.). Auch wird das erhöhte Armutsrisiko deutlich benannt: „Die langen Verweildauern in geringfügiger und Teilzeitbeschäftigung sind langfristig mit handfesten Armutsrisiken verbunden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich in diesen Beschäftigungsverhältnissen zahlreiche Mütter befinden.“ (S. 326) Dem Bericht fehlt jedoch eine Handlungsorientierung für die Zukunft. Es werden keine politischen Schlussfolgerungen

⁷ Die Übergangswahrscheinlichkeit aus abhängiger Beschäftigung in ein Normalarbeitsverhältnis beträgt 20 Prozent, bei Arbeitslosen 30 Prozent. (S. 89)



gezogen und keine politischen Maßnahmen benannt, mit denen prekäre Arbeit zukünftig reguliert und die Armutsbetroffenheit vermindert werden könnten.

Konkrete Maßnahmen der Bundesregierung bezüglich des Arbeitsmarktes und der prekären Beschäftigung werden im Teil B des Berichts entlang der untersuchten Lebensphasen benannt. Aus Sicht des DGB sind die genannten Maßnahmen differenziert zu bewerten; einige stellen Schritte in die richtige Richtung dar. Aber auch eingedenk der Tatsache, dass sich Gesetzesänderungen am aktuellen wie die Neu-Regulierung der Leiharbeit noch nicht im ARB niederschlagen können, stellen wir fest, dass die eingeleiteten Maßnahmen bei weitem noch nicht ausreichen, das erhöhte Armutsrisko atypisch Beschäftigter deutlich zu reduzieren. So wird beispielsweise die im Bericht erwähnte Gleichstellung der Leiharbeiter/innen beim Arbeitsentgelt nach neun Monaten aufgrund der kurzen Dauer der Beschäftigungsverhältnisse in der Leiharbeitsbranche nur begrenzte Wirkung entfalten können: Denn 54 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse dauern nur bis zu 3 Monate.⁸

Um Armut trotz Arbeit zu überwinden, fordert der DGB, prekäre Arbeit stärker zu regulieren und zurückzudrängen bzw. in reguläre Arbeit umzuwandeln. Insbesondere soll die geringfügige Beschäftigung der Sozialversicherungspflicht unterliegen und die Pauschalbesteuerung beendet werden⁹ und Equal-Pay soll in der Leiharbeit deutlich früher greifen. Befristungen ohne Sachgrund sollen künftig nicht mehr möglich sein und es soll eine praxistaugliche und kontrollsichere gesetzliche Definition zur Abgrenzung von Werkvertragsverhältnissen zu den Tätigkeiten der Festangestellten geschaffen werden.

Niedriglohnsektor und Mindestlohn

Auch die Daten zum Niedriglohnbereich belegen aus Sicht des DGB einen dringend gegebenen Handlungsbedarf:

Seit Mitte der 90er Jahre ist der Anteil der Beschäftigten mit Niedriglöhnen¹⁰ kontinuierlich und stark gestiegen. Seit 2007 pendelt der Wert auf hohem Niveau rund um die 24-Prozentmarke (S. 66).¹¹

Fast die Hälfte (46 Prozent) der abhängig Beschäftigten im Alter zwischen 15 und 24 Jahren, also viele Berufseinsteiger/innen, beziehen nur einen solchen Niedriglohn. Überproportional

⁸ BA: Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Zeitarbeit – Aktuelle Entwicklungen, Juli 2016, S. 13

⁹ Der DGB hat dazu ein konkretes Konzept vorgelegt, das u.a. mit dem Einkommen für den Arbeitgeber sinkende und für die/den Arbeitnehmer/in steigende SV-Beitragssätze vorsieht, siehe: <http://www.dgb.de/themen/++co++e5be281a-acb6-11e6-9e0b-525400e5a74a>

¹⁰ Die Grenze zum Niedriglohnbereich liegt bei einem Verdienst von zwei Drittel des Median-Bruttostundenverdienstes. Nach Daten des SOEP lag die Schwelle bei 9,30 Euro (2013), nach der Verdienstatik des Statistischen Bundesamtes bei 10,00 Euro (2014).

¹¹ Die aktuellsten Daten beziehen sich auf das Jahr 2013 und somit auf eine Zeit vor Einführung des Mindestlohns. Da der Mindestlohn auch positiv auf das Lohngefüge unmittelbar oberhalb des Mindestlohnbetrags wirkt, kann vermutet werden, dass der Mindestlohn auch einen Beitrag zur Reduzierung des Niedriglohnsektors leistet.

betroffen sind auch geringfügig Beschäftigte, Leiharbeiter/Innen und gering Qualifizierte (S. 65).

In Taxibetrieben, Friseur- und Kosmetiksalons sowie in der Gebäude- und Straßenreinigung sind Niedriglöhne die dominierende Einkommensform. 80 Prozent der Beschäftigten in den genannten Branchen arbeiten für Niedriglöhne (S. 64).

Wie beim Kapitel zur prekären Arbeit fehlt es auch bei der Behandlung des Niedriglohnbereichs im Bericht an einer Handlungsorientierung für die Zukunft. Der ARB bleibt rein problembeschreibend; Aussagen dazu, ob und wie die Bundesregierung den Niedriglohnsektor eindämmen und welche Maßnahmen sie ggf. dafür als zielführend ansieht, werden nicht gemacht. Anders als beim Kapitel zur atypischen Beschäftigung werden auch keine Zusammenhänge zwischen Niedriglohn und Armutsrisiko (gemessen am relativen Armutsbegriff) analysiert.

Aus Sicht des DGB ist die Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen ein zentraler Hebel, um Niedriglöhne einzudämmen. Erforderlich ist dazu, die Definition des öffentlichen Interesses im Tarifvertragsgesetz konkreter zu fassen und das Vetorecht der Arbeitgeber im Tarifausschuss abzuschaffen.

Der ARB benennt die positiven Effekte des gesetzlichen Mindestlohns. Verdienten im April 2014 noch fast vier Millionen Beschäftigte weniger als 8,50 € die Stunde, so waren es im April 2015 „nur“ noch eine Million¹². Die Nominallohne der Ungelernten stiegen im Jahr 2015 mit 4,1 Prozent deutlich stärker als die Durchschnittslöhne (S. 66). Zum Jahreswechsel 2014/2015 sind 100.000 ausschließlich geringfügig Beschäftigte in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergegangen (S. 67).

Im ARB wird auf die geplante, umfassende Evaluation des Mindestlohns (2020) verwiesen.

Der DGB regt an, im Hinblick auf die zukünftige Armutsberichterstattung zu untersuchen,

- a) zu welchem Anteil der Mindestlohn die Lücke zur Niedriglohnschwelle schließt,
- b) in welchen (Haushalts)Konstellationen der Mindestlohn Armut bzw. das Armutsrisiko (gemessen am relativen Armutsbegriff) beseitigt oder
- c) zu welchem Anteil der Mindestlohn zumindest die Armutslücke zur Armutsrisikogrenze verringert.

Ergebnisse zu den genannten Fragen würden relevante Hinweise liefern, inwiefern politischer Handlungsbedarf besteht, den Mindestlohn weiterzuentwickeln.

Um die armutsmindernde Wirkung des Mindestlohns zu erhöhen, spricht sich der DGB dafür aus, die Kontrollen zur Durchsetzung des Mindestlohns deutlich auszuweiten und die Beweislast bei Mindestlohnansprüchen umzukehren. Zudem sollte ein Verbandsklagerecht eingeführt werden, damit nicht jeder einzelne Beschäftigte auf dem Gerichtsweg sein Recht durchsetzen muss, sowie ein gesetzlicher Schutz von Whistleblowern geschaffen werden.

¹² Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung Nr. 227 vom 29.06.2016

5. Armutsrisiko Langzeiterwerbslosigkeit

Das Thema Langzeiterwerbslosigkeit wird im 5. ARB an drei unterschiedlichen Stellen behandelt¹³. Diese Zerstückelung ist für das Verständnis eines zentralen Armutsrisikos nicht förderlich.

In den letzten Jahren sind keine Fortschritte mehr beim Abbau der Langzeiterwerbslosigkeit zu verzeichnen. Die Anzahl der Langzeiterwerbslosen stagniert um die Millionenmarke (Jahresdurchschnitt 2015: 1,04 Millionen, S. 370). Da das Ausmaß auch von der Definition der Langzeiterwerbslosigkeit abhängt und die Teilnahme an einigen Arbeitsfördermaßnahmen dazu führt, dass die Dauer der Erwerbslosigkeit neu beginnt, sollten ergänzend auch Daten zum SGB-II-Langzeitbezug berücksichtigt werden.

Nach Angaben der Bundesagentur sind von den 4,3 Millionen erwerbsfähigen SGB-II-Leistungsbeziehern 2,8 Millionen bzw. 65 Prozent Langzeitbezieher.¹⁴ Zwar liefert der 5. ARB keine Daten zu diesem Langzeitbezug, doch wird die Problemlage qualitativ zutreffend und deutlich beschrieben:

„Von der insgesamt guten Entwicklung am Arbeitsmarkt profitieren eher Personen, die nur kurze Zeit arbeitslos waren - sie kommen teils sehr schnell wieder in Arbeit. Diejenigen, die ihre Arbeitslosigkeit selten oder nie unterbrechen konnten, kommen trotz des Beschäftigungsaufschwunges nicht voran. Die Beschäftigungsanreize, die durch atypische Beschäftigung und besondere sozialrechtliche Regelungen im Niedriglohnbereich gesetzt werden sollten, um eine Brücke in reguläre Arbeit zu schaffen, haben zugleich zu einer Ausdehnung des Niedriglohnsektors geführt. Die Aufstiegsmobilität ist gering. Die betroffenen Menschen sind zwar oftmals nicht (langzeit-) arbeitslos, aber sie sind häufig Leistungsbeziehende im SGB II.“ (S. 371)

Die Armutsgefährdung von Langzeiterwerbslosen ist exorbitant hoch. Während die Armutsrisikoquote für alle 35- bis 64-Jährigen 11,5 Prozent beträgt, liegt sie bei Langzeiterwerbslosen¹⁵ bei 55,7 Prozent und für Personen in Haushalten, in denen alle Erwerbsfähigen langzeiterwerbslos sind sogar bei 69,1 Prozent (Seite 382)¹⁶. Auch ist die Wahrscheinlichkeit, dass Langzeiterwerbslose, die bisher als noch nicht armutsgefährdet gelten, im Folgejahr in Armut abrutschen, mit 26,8 Prozent sehr hoch. Der Vergleichswert für alle Personen liegt bei 4,4 Prozent. Zudem ist die Wahrscheinlichkeit, Armut im Folgejahr wieder zu überwinden, mit 26,7 Prozent deutlich unterdurchschnittlich ausgeprägt (Wert für alle Personen: 31,7 Prozent, S. 382).

¹³ Im Teil A (Rahmenbedingungen) unter Punkt „II.2 Entwicklung am Arbeitsmarkt“, in Teil B (Lebenslaufperspektive) beim mittleren Erwachsenenalter sowie im Teil C beim Indikator Langzeitarbeitslose.

¹⁴ Die Angaben beziehen sich auf den Juli 2016. BA: Monatsbericht November 2016, S. 26

¹⁵ Langzeiterwerbslosigkeit meint hier, dass der überwiegende Erwerbsstatus im Vorjahr Erwerbslosigkeit war.

¹⁶ Da sich die genannten Armutsquoten auf eine bestimmte Altersgruppe beziehen, weichen sie von den im Abschnitt 2 dieser Stellungnahme genannten, altersunabhängigen Quoten ab.

Zur Überwindung von Armut bei Langzeiterwerbslosigkeit ist aus Sicht des DGB eine Doppelstrategie notwendig:

- (1) Die aktive Arbeitsförderung mit dem Ziel einer nachhaltigen Integration Langzeiterwerbsloser in gute Arbeit muss qualitativ und quantitativ ausgebaut werden.
- (2) Lücken im System der sozialen Sicherung bei Erwerbslosigkeit müssen identifiziert und geschlossen werden.

Der ARB weist auf das Konzept „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern“ zum Abbau der Langzeiterwerbslosigkeit hin. Das Konzept besteht aus zwei Säulen: Mit dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“ wird öffentlich geförderte Beschäftigung im gemeinnützigen Bereich geschaffen und mit dem ESF-Programm „Eingliederung Langzeitarbeitsloser“ soll eine Integration in den 1. Arbeitsmarkt gefördert werden.

Aus Sicht des DGB sind beide Programme mit 10.000 bzw. 30.000 Teilnahmeplätzen jedoch zu klein dimensioniert, um dem Problem der Langzeiterwerbslosigkeit adäquat zu begegnen. Der Bestand an Teilnehmer/innen lag zuletzt sogar nur bei 8.160 („Soziale Teilhabe“) bzw. 10.081 (ESF-Programm).¹⁷

Allerdings zeigen erste Erfahrungsberichte zum ESF-Programm, dass über eine deutlich intensivere Arbeitsvermittlung und einer begleiteten, persönlichen Vorstellung im Betrieb die Integration von Langzeiterwerbslosen deutlich verbessert werden kann. Diese positiven Erfahrungen geben wichtige Hinweise, wie die *Qualität der Regel-Arbeitsvermittlung im SGB II* verbessert werden sollte.

Der DGB spricht sich zudem dafür aus, abschlussorientierte Qualifizierungsmaßnahmen und öffentlich geförderte Beschäftigung für die Zielgruppe der Langzeiterwerbslosen deutlich auszuweiten. Dabei schlägt der DGB vor, für ältere Erwerbslose auch im Rechtskreis SGB III wieder ein Instrument mit Beschäftigung schaffender Wirkung vorzusehen.

Der ARB belegt, dass die armutsmindernde Wirkung von Sozialtransfers im langfristigen Vergleich deutlich abgenommen hat. Wurde das Armutsrisiko im Jahr 2000 durch Sozialtransfers noch um 42 Prozent gegenüber einer hypothetischen Situation ohne Sozialtransfers reduziert, lag dieser Wert 2013 nur noch bei 34 Prozent (S. 551). Besonders drastisch wurde die Leistungsfähigkeit der Sozialtransfers für Erwerbslose eingeschränkt. Die armutsreduzierende Wirkung hat sich seit 2000 halbiert¹⁸, was maßgeblich auf die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe zurückzuführen sein dürfte.

Auch aktuelle Daten belegen Defizite und Lücken im System der sozialen Absicherung bei Erwerbslosigkeit: Nur noch 10 Prozent der Langzeiterwerbslosen werden in der Arbeitslosenversicherung abgesichert; 90 Prozent befinden sich im SGB-II-System (S. 370). Von allen registrierten Erwerbslosen ist das Versicherungssystem nur noch für 30 Prozent zuständig, 70

¹⁷ BA: Monatsbericht 11/2016

¹⁸ Im Jahr 2000 reduzierten Sozialtransfers das Armutsrisiko Erwerbsloser nahezu um die Hälfte (48,9 Prozent). 2013 lag der Wert nur noch bei 25 Prozent (S. 551).

Prozent werden von einem Jobcenter im Rechtskreis SGB II betreut¹⁹. 28 Prozent der Erwerbslosen, die 55 Jahre und älter sind, sind 24 Monate und länger erwerbslos²⁰. Das heißt, ein beachtlicher Teil der Erwerbslosen ist länger erwerbslos als ihnen Arbeitslosengeld nach dem SGB III zusteht. Dies bestätigen auch die Zahlen der BA zu den Abgangsgründen aus dem Arbeitslosengeldbezug: Im Laufe eines Jahres endet bei 415.000 Erwerbslosen der Arbeitslosengeldbezug – nicht weil eine Arbeit aufgenommen werden konnte sondern weil der Anspruch erschöpft ist.²¹

Der DGB spricht sich für eine Revitalisierung der Arbeitslosenversicherung aus. Die Arbeitslosenversicherung sollte wieder das Regelsystem zur Absicherung des Risikos der Erwerbslosigkeit sein. Der DGB schlägt vor, ein „Überbrückungsgeld“ einzuführen, das im Anschluss an den Arbeitslosengeld-I-Bezug gezahlt wird, um ein abruptes Abstürzen auf das Hartz-IV-Niveau zu vermeiden²². Zudem müssen die Hartz-IV-Regelsätze deutlich und auf ein bedarfsdeckendes Niveau angehoben werden (siehe auch das nachfolgende Kapitel „Mindestsicherungsleistungen“).

6. Mindestsicherungsleistungen

Laut ARB bezogen 2015 fast 8 Millionen Personen Mindestsicherungsleistungen nach SGB II, SGB XII und Asylbewerberleistungsgesetz. Mit knapp 6 Millionen stellen die Bezieher/innen von Hartz IV die größte Gruppe unter den Bezieher/innen von Mindestsicherungsleistungen. Insgesamt ist rund jede und jeder Zehnte der Wohnbevölkerung von Mindestsicherungsleistungen abhängig. Die Höhe der Regelsätze ist somit eine zentrale Größe im System der sozialen Sicherung.

An verschiedenen Stellen im ARB heißt es, die Grundsicherungsleistungen nach SGB II und SGB XII würden das sozio-kulturelle Existenzminimum garantieren (u.a. S. 251 und 342). Diese Feststellung kann der DGB nur dem Anspruch nach teilen, nicht jedoch bezüglich der konkret gewährten Leistungshöhe. Die im Dezember 2016 abgeschlossene Neu-Ermittlung der Regelsätze hat eine Vielzahl von schwerwiegenden Defiziten, sodass das gewählte Herleitungsverfahren nicht geeignet ist, das soziokulturelle Existenzminimum sachgerecht zu ermitteln und einen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten:

Es bleibt die zentrale Schwachstelle im Herleitungsverfahren der Regelsätze, dass statistisch gemessene Konsumausgaben nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), die von äußerst begrenzten finanziellen Mitteln geprägt sind, mit einer ausreichenden Bedarfs-

¹⁹ BA: Monatsbericht 11/2016, S. 15

²⁰ BA-Statistik: Blickpunkt Arbeitsmarkt: Situation von Älteren, Dez. 2016

²¹ Gleitende Jahressumme Oktober 2015 bis September 2016. Eigene Berechnungen nach Daten der BA, BA: Monatsberichte 11, 7 und 3 2016

²² Bis Ende 2010 gab es einen befristeten Zuschlag in Höhe von monatlich maximal 160 € (1. Jahr) bzw. 80 € (2. Jahr), der Einkommenseinbußen beim Wechsel vom SGB III ins SGB II zumindest abfedern sollte (§ 24 SGB II).

deckung gleichgesetzt werden. Die 2011 ohne tragfähige Begründung eingeführte Reduzierung der Vergleichsgruppe für die Regelsätze Erwachsener auf die untersten 15 Prozent der Haushalte wird beibehalten. Zudem kommt es weiterhin zu Zirkelschlüssen, da „verdeckt Arme“ und auch Aufstocker/innen mit geringem Erwerbseinkommen in der Vergleichsgruppe verbleiben. Da eine Vielzahl von Ausgabepositionen ohne sachliche Begründung als „nicht regelsatzrelevant“ herausgerechnet wird, sinkt der Regelsatz deutlich. Ein Teil dieser Herausnahmen ist methodisch unsauber, da er die Ergebnisse der EVS unzulässig verzerrt. Bei einem anderen Teil der herausgerechneten Ausgaben handelt es sich um Ausgaben, die aus Sicht des DGB dem soziokulturellen Existenzminimum zuzurechnen sind.²³

Der DGB hat sich dafür ausgesprochen, die Regelsätze grundlegend neu zu ermitteln. Der DGB schlägt vor, eine Sachverständigenkommission einzusetzen, bestehend aus Wissenschaftler/innen, Vertreter/innen der Tarifparteien, von Sozial- und Wohlfahrtsverbänden sowie von Betroffenenorganisationen, die für den Gesetzgeber Vorschläge für armutsfeste und bedarfsdeckende Regelsätze entwickelt.

Aufgrund der zentralen Bedeutung der Regelsätze schlägt der DGB vor, im Rahmen zukünftiger Armutsberichterstattung deren Leistungsfähigkeit detailliert zu untersuchen. Von Interesse sind vor allem folgende Fragestellungen:

- In welchem Ausmaß tragen Grundsicherungsleistungen dazu bei, die Armutslücke zu verringern?
- Inwiefern sind die Ausgabepositionen, aus denen sich die Regelsätze zusammensetzen geeignet, die tatsächlich notwendigen Kosten im jeweiligen Ausgabenbereich zu decken? Exemplarisch sei hier auf die Ergebnisse des Dortmunder Forschungsinstituts für Kinderernährung (FKE) hingewiesen, die die Kosten für eine ausgewogene Ernährung beziffern.

Anlässlich des 5. ARB hat der DGB zur ersten Frage eigene Modellrechnungen durchgeführt und das nach Größe und Zusammensetzung der Haushalte differenzierte Hartz-IV-Leistungsniveau ins Verhältnis gesetzt mit den Armutsrisikogrenzen für die einzelnen Haushaltstypen. Im Ergebnis zeigt sich, dass das Hartz-IV-Niveau keinen wirksamen Schutz vor Armut bietet.

So erreicht das Hartz-IV-Niveau beispielsweise für einen Single-Haushalt nur 78 Prozent der spezifischen Armutsrisikogrenze für diesen Haushaltstyp, für einen Paarhaushalt mit zwei Kindern²⁴ sind es nur 82 Prozent. Die Armutslücke ist mit 211 Euro (Single) beziehungsweise 417 Euro (Paar mit Kindern) erheblich (siehe Tabelle S. 18). Lediglich bei Alleinerziehenden mit einem Kind unter 7 Jahren oder 2 Kindern unter 16 Jahren liegen Hartz-IV-Niveau und Armutsgrenze gleich auf bzw. das Hartz-IV-Niveau ausnahmsweise über der Armutsgrenze.²⁵

²³ Zur Kritik siehe die DGB-Stellungnahme zum Regelbedarfsermittlungsgesetz: <http://www.dgb.de/themen/++co++a2e3bc74-b253-11e6-b757-525400e5a74a>

²⁴ Im Beispiel sind beide Kinder zwischen 14 und 17 Jahre alt.

²⁵ In dieser Konstellation wirkt der Mehrbedarfzuschlag für Alleinerziehende in Höhe von 36 Prozent des Regelsatzes nach § 21 Abs. 3 Nr. 1 SGB II.

Tabelle 1: Hartz-IV-Leistungsniveau und Armutsrisikogrenzen im Vergleich (2015)						
Nr.	1 Haushaltstyp (Beispiele) /	2 Armuts- risiko- grenze in € ^{a)}	3 Summe Hartz-IV- Leistun- gen in € ^{b)}	4 Hartz-IV- Niveau (Anteil in % von Sp. 2)	5 Armutslücke	
					6 absolut in €	in %
1	Single	947,00	736,00	78	211,00	22
2	Paar ohne Kind	1.421,00	1.173,00	83	247,00	17
3	Paar, 1 Kind (bis 5 J.)	1.705,00	1.510,00	89	194,00	11
4	Paar, 1 Kind (zw. 14 u. 17 J.)	1.894,00	1.579,00	83	315,00	17
5	Paar, 2 Kinder (bis 5 J.)	1.989,00	1.815,00	91	174,00	9
6	Paar, 2 Kinder (zw. 14 u. 17 J.)	2.368,00	1.951,00	82	417,00	18
7	Alleinerziehende, 1 Kind (bis 5 J.)	1.231,00	1.253,00	102	-22,00	-2
8	Alleinerziehende, 1 Kind (zw. 14 u. 17 J.)	1.420,00	1.225,00	86	195,00	14
<p>a) Armutsrisikogrenze (60 % des Medianeinkommens) nach Mikrozensus, Äquivalenzzahlen: Neue OECD-Skala. b) Summe aus Regelsätzen nach SGB II, Mehrbedarfzuschlag (bei Alleinerziehenden) und den durchschnittlich anerkannten Wohnkosten.</p> <p>Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des ARB (Armutsrisikogrenze, S. 547) und der BA, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Wohn- und Kostensituation, August 2016</p>						

7. Kinderarmut

Der Anteil der Kinder und Jugendlichen, die von Armut bedroht oder betroffen sind, stagniert seit Jahren auf hohem Niveau. Die Armutsrisikoquote pendelt um die 19 Prozent (Mikrozensus, S. 242 des ARB). Die Potentiale der guten wirtschaftlichen Entwicklung wurden nicht genutzt, um die Armut von Kindern und Jugendlichen zurückzudrängen.

Kinderarmut ist aus Sicht des DGB besonders besorgniserregend und erfordert dringend politische Maßnahmen, da Kinderarmut nicht nur eine akute Unterversorgung und eine Ausgrenzung von sozialer Teilhabe darstellt, sondern auch die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern beeinträchtigt. Der ARB stellt fest: „Kinder entwickeln ein negatives Selbstbild, wenn über lange Zeiträume das Lebensgefühl der Benachteiligung vorherrscht.“ (S. 250) 8,6 Prozent der von Armut betroffenen Kinder und Jugendlichen leben sieben Jahre und länger unter der Armutsrisikogrenze (S. 250).

Das Zusammenleben mit einem Kind ist nicht das eigentliche Armutsrisiko. Die Armutsrisikoquoten von Paar-Haushalten mit einem oder zwei Kindern liegen mit 9,8 Prozent und 10,8 Prozent deutlich unter dem Durchschnittswert für alle Haushaltstypen (15,7 Prozent)²⁶. Am oberen Ende der Wohlstandsskala kann man sich Kinder ohnehin „leisten“. 20 Prozent der reichen Haushalte (mehr als 200% des Äquivalenzeinkommens) sind Haushalte mit Kindern (S. 573). Im ARB wird darauf hingewiesen, dass die Geburt eines Kindes nur selten dazu führt, dass ein vorher nicht armutsgefährdeter Haushalt von Armut betroffen wird.

Richtigerweise analysiert der ARB Kinderarmut im Haushalts-Kontext („Kinder sind arm, weil ihre Familien arm sind“, S. 240) und betont die hohe Bedeutung der Erwerbseinkommen: Ausreichende Erwerbseinkommen haben eine zentrale Schutzfunktion und ein fehlender Zugang zu Erwerbsarbeit bzw. unzureichende Erwerbseinkommen stellen ein zentrales Armutsrisiko dar.

Die Armutsrisikoquoten von Alleinerziehenden (43,8 Prozent) und Paar-Haushalten mit 3 und mehr Kindern (25,2 Prozent) liegen deutlich über der Quote für alle Haushalte. Die Daten belegen, dass das Armutsrisiko weniger im Zusammenleben mit einem Kind besteht, als vielmehr in den eingeschränkten Erwerbsmöglichkeiten aufgrund der Kindererziehung – auch im Kontext einer weiterhin noch unzureichenden öffentlichen Kinderbetreuung.

Neun von zehn Alleinerziehenden sind Frauen²⁷. Somit sind Frauen in besonderem Ausmaß von Familienarmut beim Zusammenleben mit Kindern betroffen. Neben den eingeschränkten Erwerbsmöglichkeiten kommt bei alleinerziehenden Frauen hinzu, dass sie oftmals keinen oder nicht den vollen Unterhalt fürs Kind bekommen²⁸. Diese geschlechtsspezifischen Aspekte fehlen im ARB.

²⁶ Armutsrisikoquoten auf Basis des Mikrozensus, ARB, S. 547

²⁷ Statistisches Bundesamt: Bevölkerung – Familien mit minderjährigen Kindern nach Lebensform, Internetabfrage 16.12.2016

²⁸ Alternativbericht der CEDAW-Allianz in Deutschland 2016, S. 13

Fast zwei Millionen Minderjährige (1.951.877) beziehen Hartz-IV-Leistungen, darunter 1,68 Millionen Kinder bis 14 Jahren.²⁹ Die Höhe der Regelsätze hat somit eine zentrale Bedeutung für die materielle Versorgung und die soziale Teilhabe von armutsgefährdeten Kindern. Die Datenbasis aus denen die Regelsätze für Kinder- und Jugendliche aktuell neu ermittelt wurden, ist aufgrund äußerst geringer Fallzahlen jedoch gar nicht valide und somit gänzlich unbrauchbar, um das sozio-kulturelle Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen zu bestimmen. Je nach Altersgruppe beruhen zwischen 38 Prozent und 59 Prozent der Ausgabenpositionen³⁰, aus denen sich der Regelsatz zusammensetzt, auf Angaben von maximal 24 Haushalten. Der Ansatz für die Mobilitätskosten von 14- bis 17-Jährigen beruht sogar nur auf einer Stichprobe von 12 Haushalten.³¹

Die im ARB aufgelisteten Maßnahmen der Bundesregierung, die zur Reduzierung von Kinderarmut in der Vergangenheit bereits realisiert wurden (u.a. Erhöhung des Wohngeldes und des Kinderzuschlags sowie steuerliche Entlastung von Alleinerziehenden), bewertet der DGB als Schritte in die richtige Richtung, denen jedoch weitere Maßnahmen folgen müssen. Im ARB fehlt aber eine solche Handlungsperspektive für die Zukunft. Es werden (fast) keine Maßnahmen vorgeschlagen, wie das weiterhin drängende Problem der Kinderarmut reduziert werden soll. Lediglich im Hinblick auf den Kinderzuschlag wird darauf hingewiesen, dass Maßnahmen notwendig seien, *den Bekanntheitsgrad zu erhöhen*.

Um Kinderarmut zu bekämpfen ist es aus Sicht des DGB vordringlich, die Erwerbslosigkeit der Eltern der armen Kinder zu überwinden. Der DGB hat gemeinsam mit der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) einen Aktionsplan gegen Kinderarmut mit konkreten Maßnahmen vorgeschlagen: Über ein familienorientiertes Fallmanagement, Qualifizierungsangebote und auch öffentlich geförderte Beschäftigung sollen Eltern in den Arbeitsmarkt integriert werden. Zudem fordert der DGB, die Hartz-IV-Sätze deutlich zu erhöhen, die vorgelagerten Leistungen Wohngeld und Kinderzuschlag so zu verbessern, dass ein Hartz-IV-Bezug für Geringverdienende mit Kindern möglichst vermieden wird sowie die soziale Infrastruktur und die Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder und Jugendliche quantitativ und qualitativ auszubauen.

²⁹ Bundesagentur für Arbeit: Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II, Kinder in Bedarfsgemeinschaften, Juni 2016

³⁰ Die Regelsätze werden aus den statistisch erfassten Ausgaben von Haushalten mit geringem Einkommen abgeleitet. Referenzgruppe für die Regelsätze von Kindern und Jugendlichen sind die unteren 20 Prozent der Paarhaushalte mit einem Kind mit den geringsten Einkommen.

³¹ Siehe DGB-Stellungnahme zum Regelbedarfsermittlungsgesetz, S. 7ff. Sie zur allgemeinen Kritik an der Herleitung auch das vorstehende Kapitel 7. Mindestsicherungsleistungen.

8. Soziale Lage und Gesundheit

Die übergreifende Darstellung der gesundheitlichen Ungleichheit in unserer Republik ist angesichts der Lebenslaufperspektive in kleine Einzeldarstellungen unterteilt worden und erschwert, sich ein Gesamtbild zu machen:

Bezüglich der Gesundheit der Geflüchteten kann festgehalten werden, dass eine gesundheitliche Versorgung auf dem Niveau des Asylbewerberleistungsgesetzes unzureichend ist. Weiterhin haben Länder und Kommunen als Träger der Flüchtlingshilfe nicht flächendeckend die GKV-Karte für die diskriminierungsfreie Gesundheitsversorgung umgesetzt. Die gesetzlichen Krankenkassen haben dies nach entsprechenden Beschlüssen der sozialen Selbstverwaltung aus Arbeitgebern und Gewerkschaften den Kassenverwaltungen längst aufgetragen. Die Übertragung des Impfschutzes auf die gesetzlichen Krankenkassen erweist sich angesichts des dringenden Bedarfs der geflüchteten Menschen als Sackgasse der Gesundheitspolitik. Dafür und für die Erhöhung der Impfdichte muss zukünftig wieder der Öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD) zuständig sein. Im Vergleich zu den Maßnahmen der Bundesregierung zu den Posttraumatischen Belastungsstörungen, die sehr ausführlich dargestellt werden, kommt die weitere Umsetzung des Menschenrechts auf Gesundheit bezüglich der Geflüchteten, teilweise unter Sozialhilfeniveau, zu kurz.

Die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen nimmt einen breiteren Raum im 5. ARB ein. Leider verschweigt die Bundesregierung hier die nach wie vor hohe Kindersterblichkeit, die höher ist als in Schweden, Finnland, Norwegen, Italien, Frankreich, Griechenland, Spanien und Österreich. Die Gründe dafür sind weiterhin weitestgehend wirtschaftlich bedingt, denn die Säuglingssterblichkeit ist in benachteiligten sozialen Gruppen am höchsten. Die höchsten Raten für Säuglingssterblichkeit werden in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und hohem Anteil an Sozialhilfeempfängern registriert. Die sozial benachteiligte Lebenssituation scheint daher eine Stressbelastung für die Mütter zu sein. Die Pränatalphase unter schwierigen Gesundheitsbedingungen hat schwerwiegende Auswirkungen auf den weiteren Gesundheitsverlauf bis ins Erwachsenenalter. Es besteht zudem ein Zusammenhang zwischen sozialer Schichtzugehörigkeit und Behinderung – und zwar nicht nur im Falle der so genannten Lernbehinderung. Die unteren sozialen Schichten/Klassen sind bei nahezu allen Behinderungsarten überproportional betroffen.

Selbst die Bundesregierung stellt fest, dass die Untersuchungen zur Früherkennung die wirtschaftlich schwächeren Familien zu einem Viertel nicht erreichen. Da auch Kinder mit höherem sozialem Status nur zu 87,3 Prozent erreicht werden, muss dringend über flächendeckende Reihenuntersuchungen in Kitas und Schulen durch den ÖGD nachgedacht werden. Der Abbau der regelmäßigen Reihenuntersuchungen des ÖGD durch Kommunen und Länder hat nicht zu einer Verbesserung der Situation geführt.

Auch in den Phasen des jungen Erwachsenenalters und mittleren Lebensalters ergibt sich hinsichtlich des Zusammenhangs von sozialer Lage/Klassenlage und Gesundheit keine veränderte Analyse.



Unter den Maßnahmen der Bundesregierung wird eine ganze Reihe von Initiativen aufgeführt. Doch kann die Regierung nicht darstellen, dass diese Maßnahmen tatsächlich zu einer Verbesserung der Kinder- und Jugendgesundheit beigetragen haben. Insgesamt wäre eine Evaluation der Gesundheitspolitik notwendig, in wie weit die Maßnahmen zu einer Verbesserung der gesundheitlichen Lage der Bevölkerung geführt haben, insbesondere der unteren sozialen Lagen/Klassenlagen.

Doch der harte gesundheitliche Fakt der Sterblichkeit abhängig von der sozialen Lage spielt für die Regierung im 5. Armuts- und Reichtumsbericht keine Rolle. Auch nicht die Erkenntnisse der Bundesbehörde Robert-Koch-Institut. Den Zusammenhang zwischen sozialer Lage und Gesundheit inkl. Gesundheitsverhalten, gerade auch bei Kindern und Jugendlichen, hätte die Bundesregierung teilweise besser formuliert ihren 11. und 13. Kinder- und Jugendberichten entnehmen können.

Angesichts der fehlenden Darstellung harter Fakten sollte der ARB hier dringend nachgebessert werden.

Der soziale Status oder, – wie der Sozialdatenreport 2016³² weniger beschönigend ausdrückt –, die soziale Lage/Klassenlage ist sehr bedeutsam für die Gesundheit. Daher ist eine Betrachtung im Lebenslauf weniger aussagekräftig als die Zuordnung zur Sozialstruktur.

Bezüglich der Erkenntnisse zum Thema Gesundheit ist die interessierte Öffentlichkeit mit dem „Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland“ teilweise besser bedient.

³² Der Report wird erstellt vom Statistisches Bundesamt und dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) in Zusammenarbeit mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW).

9. Armutsrisiken im Alter

Die Bundesregierung betont im ARB, dass ältere Menschen derzeit nach den meisten Messverfahren unterdurchschnittlich von geringen Einkommen betroffen sind. Die Armutsrisikquote bei den Älteren ist jedoch deutlich gestiegen, insbesondere auch in der Teilgruppe der Rentner/Pensionäre. Einzelne Statistiken (EVS) kommen sogar bereits zu einem höheren Armutsrisiko als bei der Gesamtbevölkerung. Deutlich gestiegen ist die Zahl der Beziehenden von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass ein großer Teil der Anspruchsberechtigten die ihnen zustehenden Leistungen gar nicht beantragt.

— Der Bericht macht auch deutlich, dass die Ungleichheit im Alter ansteigt. So ist der Anteil der Rentner/innen, die (erhebliche) materielle Entbehrungen hinnehmen müssen deutlich gestiegen (die deutliche Rentenerhöhung sowie rechtliche Änderungen am aktuellen Rand haben im Jahr 2015 zu einer vermutlich vorübergehenden Trendumkehr geführt). Deutlich ist auch der Anteil der Reichen gestiegen, welche über mehr als das Doppelte des Median Nettoäquivalenzeinkommens verfügen. Dies zeigt sich auch, wie auf Seite 417 dargestellt, am gestiegenen Gini-Koeffizient.

— Die Gefahr einer weiteren, deutlichen Ausbreitung von Altersarmut ist eine ernsthafte Bedrohung für die Betroffenen, den sozialen Zusammenhalt und das Vertrauen in die gesetzlichen Sicherungssysteme. Die potentiell steigenden Risiken ergeben sich aus mehreren sich wechselseitig verstärkenden Entwicklungen. Der Wandel am Arbeitsmarkt wirkt sich erheblich negativ auf die späteren Renten aus. Der deutlich gewachsene Niedriglohnsektor, längere Phasen in unfreiwilliger Teilzeitarbeit oder lediglich eine geringfügige Beschäftigung als Haupterwerb führen zu niedrigen Renten. Gesetzgeberische Entscheidungen wie zum Beispiel der Abbau des Sozialausgleichs bei Erwerbslosigkeit, Bildungszeiten oder niedrigem Verdient führen ebenfalls zu sinkenden individuellen Rentenansprüchen und bestärken den Trend zu ungleicheren Alterseinkommen. Zusätzlich wird das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2045 von heute rund 48 Prozent auf unter 42 Prozent gekürzt.

Defizite der Teilprivatisierung

Die Intention des Gesetzgebers ist, 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 mehr als 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 betragen lediglich zehn Prozent der Beitragseinnahmen. Zudem muss der Altersvorsorgeaufwand seit 2008 kontinuierlich bei vier Prozent liegen (in den Jahren 2002 bis 2007 muss entsprechend den Förderkriterien der Sparbetrag eins, zwei bzw. drei Prozent betragen haben).

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.

Ursachen steigender Ungleichheit im Alter

Die vorliegenden Daten lassen erwarten, dass diese Teilprivatisierung der Alterssicherung zu ungleicherem Einkommen im Alter führt. Dieser Trend wird durch drei, in der Regel kumulierende, Prozesse bestimmt. Die Kombination aus wachsendem Niedriglohnsektor und prekärer Beschäftigung führt dazu, dass eine wachsende Gruppe nur geringe gesetzliche Rentenansprüche aufbauen kann. Verschärft wird dieser Verlust an individuellen Ansprüchen durch den Abbau des sozialen Ausgleichs für Zeiten mit geringem Lohn, von Erwerbslosigkeit oder Zeiten schulischer Ausbildung. Gleichzeitig werden die Ansprüche durch das geltende Recht des sinkenden Rentenniveaus gegen über den Löhnen entwertet. Die ohnehin schon stark reduzierten Anwartschaften verlieren so zusätzlich an Wert. Als dritte Komponente verschärft die Teilprivatisierung tendenziell die Ungleichheit, da Personen mit prekärer oder gering entlohnter Beschäftigung unterdurchschnittlich häufig betrieblich oder privat vorsorgen (können). Während Personen mit hohem und höchstem Einkommen häufiger und umfassender Vorsorgen und durch die zusätzlichen geförderten Vorsorgeformen weitere Möglichkeiten zur Optimierung ihrer Alterseinkünfte haben.

Diese Zusammenhänge werden dazu führen – sofern nicht politisch gegengesteuert wird –, dass es insbesondere für Frauen zunehmend schwieriger wird, eine Rente oberhalb der Armutsgrenze zu erhalten. Frauen haben im Vergleich zu Männern um 60 Prozent geringere eigene Alterssicherungseinkommen.³³

Das weiter sinkende Rentenniveau und der fehlende soziale Ausgleich werden daher für einen zunehmenden Teil der Bevölkerung zu einem ernsthaften Problem. Gleichzeitig hat die Bundesregierung seit 2012 wiederholt den Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung von 19,9 auf zuletzt 18,7 Prozent gesenkt. Der DGB hat von Beginn an deutlich gemacht, dass eine Beitragssatzsenkung eine nur sehr kurzfristig orientierte Politik ist, da ein Beitragssatzanstieg mittelfristig unvermeidbar ist.

Sinnvoller als Beitragssatzsenkungen wäre gewesen, die Nachhaltigkeitsrücklage zu einer Demographiereserve auszubauen. So wäre es möglich gewesen, das Rentenniveau zu stabilisieren sowie in einem weiteren Schritt anzuheben und weitere dringend notwendige Leis-

³³ <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationsliste,did=175248.html>

tungsverbesserungen zu finanzieren. Dazu wäre zum damaligen Zeitpunkt nur eine schrittweise leichte Erhöhung des Beitragssatzes ausreichend gewesen. Diese Gelegenheit wurde jedoch verspielt, ja sogar durch die anhaltende Fehlfinanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben noch verschlechtert. Forderungen nach Verbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung werden nun von einer Reihe von politischen Akteuren mit den künstlich verschlechterten Ausgangsbedingungen als unfinanzierbar abgewiesen.

Risiko Erwerbsminderung

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, die Kürzungen beim sozialen Ausgleich sowie prekäre und niedrig entlohnte Beschäftigung gerade auf die Erwerbsminderungsrenten durchschlagen. Auch kann das geringere Leistungsniveau bei Erwerbsminderung in den anderen Säulen der Alterssicherung bei Erwerbsminderung in aller Regel nicht oder höchstens unzureichend aufgefangen werden. Insoweit sind die im Rahmen des RV-Leistungsverbesserungsgesetz 2014 um zwei Jahre verlängerte Zurechnungszeit sowie die Günstigerprüfung der letzten vier Jahre vor der Erwerbsminderung ausdrücklich zu begrüßen.

Die durchschnittlichen Zahlbeträge bei den Erwerbsminderungsrenten (berechnet in heutigen Rentenwerten) sind drastisch gesunken. Im Jahr 2015 waren die Zahlbeträge bemessen im heutigen aktuellen Rentenwert trotz der zwischenzeitlichen Verbesserungen um sechs (Frauen, West) bis über 26 Prozent (Männer, Ost und West) niedriger als im Jahr 2000. Dies zeigt sich auch im dramatischen Anstieg derjenigen, die trotz einer Rente wegen Erwerbsminderung aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf Grundsicherung bei Erwerbsminderung angewiesen sind. Bei den Männern ist dieser Anteil von 4,2% im Jahr 2003 auf 18 Prozent im Jahr 2015 angestiegen, bei den Frauen von 4 Prozent auf 12,9 Prozent.

Der DGB begrüßt, dass die Bundesregierung die Zurechnungszeiten bei der Erwerbsminderungsrente nun bis 2024 schrittweise auf das 65. Lebensjahr verlängern möchte. Ergänzend schlägt der DGB vor, die Abschläge auf Erwerbsminderungsrenten abzuschaffen, da Erwerbsunfähigkeit keine freie Entscheidung ist und verhaltenssteuernde Abschläge damit einer sozialen Grundlage entbehren. Auch regt der DGB an, dass Reha-Budget zu erhöhen und nicht ab 2018 wieder zurückzufahren. Um Erwerbsminderung möglichst zu verhindern, müssen ausreichend finanzielle Mittel für Leistungen der Rehabilitation zur Verfügung stehen.