

Bundesverband

SoVD, Bundesverband Stralauer Straße 63 10179 Berlin



Partner
in sozialen
Fragen

Abteilung Sozialpolitik

Stralauer Straße 63

10179 Berlin

Tel.: 030 / 72 62 22 – 122

Fax: 030 / 72 62 22 – 328

Sekretariat: 030 / 72 62 22 – 123

E-Mail: Ragnar.Hoenig@sovd.de

Juni 2008

Hoe/Mz

Stellungnahme

zum Entwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 19. Mai 2008 für den Bericht

Lebenslagen in Deutschland

Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

I	Vorbemerkungen.....	2
II	Zum Berichtsentwurf im Einzelnen	3
1	Zu Teil C: Entwicklungen und Herausforderungen	3
1.1	Einkommen und Vermögen.....	3
1.2	Mindestsicherung	5
1.3	Einkommen von Familienhaushalten	6
2	Zu Teil D: Maßnahmen der Bundesregierung.....	6
2.1	Maßnahmen für auskömmliche Einkommen und Vermögensaufbau.....	6
2.2	Maßnahmen zur Verhinderung von Altersarmut	8
2.3	Armutsbekämpfung durch Mindestsicherung	9
2.4	Förderung der Erwerbstätigkeit	9
2.5	Gesundes Leben – Basis für die Teilhabe	10
2.6	Selbstbestimmte Teilhabe behinderter Menschen fördern.....	12
III	Schlussbemerkungen	14



I Vorbemerkungen

Der SoVD begrüßt sehr, dass die im Jahr 1999 durch den Deutschen Bundestag beschlossene Armuts- und Reichtumsberichterstattung mit dem vorliegenden Berichtsentwurf fortgesetzt wird. Eine regelmäßige Armuts- und Reichtumsberichterstattung auf nationaler Ebene war und ist eine zentrale Forderung des SoVD. Sie hat auch Eingang in das Sozialpolitische Programm gefunden hat, das die 16. Bundesverbandstagung des SoVD im Oktober des vergangenen Jahres verabschiedet hat. Ziel der Armuts- und Reichtumsberichterstattung muss sein, die unterschiedlichen Lebenslagen von Armut und Reichtum schonungslos offen zu legen, um damit als Grundlage für Lösungsansätze zur Überwindung der wachsenden Kluft zwischen Arm und Reich dienen zu können.

Der Berichtsentwurf zeigt aus Sicht des SoVD sehr deutlich, dass sich die Schere zwischen Arm und Reich weiter geöffnet hat. Die Spreizung der Einkommen hat ebenso zugenommen wie das Risiko der Einkommensarmut. Zu den besonders gefährdeten Gruppen gehören Arbeitslose, Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und Alleinerziehende. Gleichzeitig macht der Berichtsentwurf aber auch deutlich, dass bei der Untersuchung von Reichtum und privilegierten Lebenslagen immer noch erheblicher Forschungsbedarf besteht. Zwar werden in dem Berichtsentwurf aktuelle Untersuchungen zu verschiedenen Aspekten von Reichtum vorgestellt. Dennoch sind die Untersuchungen von Reichtum und privilegierten Lebenslagen im Vergleich zur Armut immer noch unterrepräsentiert. Sehr bedauerlich ist aus Sicht des SoVD, dass die in den vergangenen Berichten dargestellten Untersuchungen zur Vermögensverteilung im vorliegenden Berichtsentwurf fehlen.

Wenn der Armuts- und Reichtumsbericht seiner Zielsetzung gerecht werden und Fehlentwicklungen sowie eine weitere Spaltung der Gesellschaft verhindern soll, dann muss die Reichtumsforschung intensiviert und verstetigt werden. Ebenso müssen die im Armuts- und Reichtumsbericht vorgestellten politischen Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit und soziale Nachhaltigkeit hin untersucht werden. Denn die AGENDA 2010 hat in fast allen Bereichen unserer sozialen Sicherungssysteme zu Leistungskürzungen noch nie dagewesenen Ausmaßes geführt. Ungeachtet dessen wird im Berichtsentwurf nicht beleuchtet, welche Auswirkungen der Sozialabbau der vergangenen Jahre auf die soziale Lage in Deutschland hatte.

II Zum Berichtsentwurf im Einzelnen

1 Zu Teil C: Entwicklungen und Herausforderungen

1.1 Einkommen und Vermögen

Risiko der Einkommensarmut

Eine der zentralen und überaus Besorgnis erregenden Ergebnisse des vorliegenden Berichtsentwurfs ist, dass das Risiko der Einkommensarmut gestiegen ist. Zu den besonders gefährdeten Gruppen gehören Arbeitslose, Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und Alleinerziehende. Wie in den vorangegangenen Berichten wurde das Konzept des relativen Armutsrisikos zugrunde gelegt, das als Anteil der Personen definiert wird, deren bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 60 Prozent der mittleren Einkommenssituation aller Personen beträgt. Der Berichtsentwurf stützt sich dabei auf zwei Datenquellen, die Erhebung der Europäischen Union zu Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) und das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW). Beide Untersuchungen kommen bei der Messung des relativen Armutsrisikos zu deutlichen Unterschieden: Während die Armutsrisikoquote (nach Sozialtransfers) nach der EU-SILC in 2005 bei 13 Prozent lag, kommt das SOEP für das gleiche Jahr auf eine Armutsrisikoquote von 18 Prozent.

Die Darstellungen im Analyseteil des Berichtsentwurfs (Teil C) beziehen sich schwerpunktmäßig auf die Ergebnisse der EU-SILC, obgleich diese nur Daten für 2004 und 2005 liefert. Das SOEP hingegen ermöglicht einen Vergleich der Entwicklungen über einen längeren Zeitraum, da diese Untersuchung bereits seit 1984 durchgeführt wird. Die Befunde der SOEP sollten daher im Analyseteil des Berichtsentwurfs eine deutlich stärkere Berücksichtigung finden. So zeigen die Ergebnisse der SOEP, dass die Armutsrisikoquote von 1998 bis 2005 nicht nur kontinuierlich, sondern auch erheblich, nämlich von 12 auf 18 Prozent, gestiegen ist. Bei Erwerbstätigen hat sie die Armutsrisikoquote von 1998 bis 2005 von 6 auf 12 Prozent verdoppelt und bei Arbeitslosen ist sie von 30 auf 53 Prozent gestiegen. Auch bei Rentnern und Pensionären weist das SOEP einen Anstieg der Armutsrisikoquote von 10 auf 13 Prozent aus.

Deutliche Unterschiede zwischen den Befunden der EU-SILC und des SOEP zeigen sich auch bei den Auswirkungen der Sozialtransfers auf die Armutsrisikoquote. Während die Armutsrisikoquote im Jahr 2005 nach der EU-SILC durch Sozialtransfers von 26 Prozent auf 13 Prozent halbiert wurde, reduzierte sie sich nach dem SOEP lediglich von 25 Prozent auf 18 Prozent. Dabei macht das SOEP auch sichtbar, dass sich der Einfluss der Sozialtransfers auf die Armutsrisikoquote seit 1998 kontinuierlich verringert hat. Diese bedenkliche Entwicklung bleibt im Analyseteil des Berichtsentwurfs gänzlich unerwähnt. Zu untersuchen wäre aus Sicht des SoVD insbesondere, ob und inwieweit der kontinuierlich zurückgehende Einfluss der Sozialtransfers auf die Armutsrisikoquote auch auf die Leistungskürzungen im Rahmen der AGENDA 2010 zurückzuführen ist.

Reichtumsaspekte

Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht lieferte wichtige Ergebnisse zur ungleichmäßigen Verteilung der Vermögen in Deutschland: Im Jahr 2003 verfügten die unteren 50 Prozent der Haushalte lediglich über etwas weniger als vier Prozent des gesamten Nettovermögens, während die obersten zehn Prozent der Haushalte allein knapp 47 Prozent des gesamten Nettovermögens auf sich vereinten. Weiterhin konnte festgestellt werden, dass der Anteil der obersten zehn Prozent am gesamten Nettovermögen zwischen 1998 und 2003 um gut zwei Prozentpunkte gestiegen ist. Aus Sicht des SoVD ist sehr bedauerlich, dass eine Untersuchung der Konzentration von Privatvermögen in Deutschland im vorliegenden Berichtsentwurf wegen fehlender Daten nicht fortgeführt werden konnte. Dies macht deutlich, dass bei der Untersuchung von Reichtum in Deutschland nach wie vor Forschungsbedarf besteht.

Wichtige Befunde liefert indes die Analyse der integrierten Einkommens- und Vermögensverteilung im vorliegenden Berichtsentwurf. Legt man als Reichtumsschwelle 200 Prozent der mittleren Einkommensposition aller Personen zugrunde, errechnet sich auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 eine Einkommensgrenze in Höhe von 3.268 Euro für Alleinstehende. Ein Vergleich der materiellen Situation nach dem sozialen Status macht deutlich, dass nach dieser Definition 25,5 Prozent der Selbstständigen und 12,1 Prozent der Beamten als reich galten. Die Reichtumsquote bei Pensionären war mit 15,6 Prozent fast fünf Mal so hoch wie bei Rentnern (3,6 Prozent). Dieses Bild verändert sich auch dann nicht wesentlich, wenn bei der Berechnung der Reichtumsquoten Einkommen und Vermögen berücksichtigt werden. Hier lag die Reichtumsquote der Pensionäre bei 28,5 Prozent, die der Rentner hingegen nur bei zehn Prozent.

Aus Sicht des SoVD macht dies deutlich, dass die materielle Lage der Rentnerinnen und Rentner künftig getrennt von der der Pensionäre betrachtet werden muss. Untersuchungen zum Gesamteinkommen im Alter berücksichtigen in der Regel sämtliche Alterssicherungsleistungen, also insbesondere auch Leistungen der Beamtenversorgung und der berufsständischen Versorgungswerke. In der politischen Diskussion werden die Ergebnisse dieser Untersuchungen aber vielfach allein auf die materielle Lebenslage der Rentnerinnen und Rentner bezogen, was immer wieder zu einer verzerrten Wahrnehmung ihrer tatsächlichen Einkommenslage führt. Das in der Öffentlichkeit vermittelte Bild der „reichen Rentner“ ist spätestens nach diesen Analysen widerlegt.

Sehr zu begrüßen ist aus Sicht des SoVD, dass der Berichtsentwurf erstmals eine Darstellung zur Rekrutierung und Entlohnung von Spitzenmanagern enthält. Empirische Untersuchungen zeigten demnach, dass sich die durchschnittlichen Vorstandsvergütungen, insbesondere deren variable Vergütungsbestandteile, zwischen 2001 und 2005 unabhängig von den Aktienkursen stark erhöht haben. Der SoVD empfiehlt, diese Untersuchungen ausführlicher darzustellen, da sich gerade auch an den überproportional gestiegenen Vorstandsvergütungen bei gleichzeitig sinkenden Reallöhnen die zunehmende Spaltung in unserer Gesellschaft zeigt.

Zukünftige Einkommens- und Vermögenssituation im Alter

Die Ergebnisse der EU-SILC zeigen, dass die Armutsrisikoquote bei den Älteren im Jahr 2005 13 Prozent betragen hat. Allerdings lässt dies noch keinen Rückschluss auf die materielle Situation der Rentnerinnen und Rentner zu, da in diesen Untersuchungen die Einkommenssituation der Rentner und Pensionäre zusammen betrachtet werden. Dies kann zu einem verzerrten Bild über das Armutsrisiko von Rentnerinnen und Rentnern führen, zumal die Reichtumsquote bei Pensionären fast fünf Mal so hoch ist wie bei den Rentnern.

Aus Sicht des SoVD wird die Gefahr einer künftig wieder steigenden Altersarmut bei Rentnerinnen und Rentnern im Analyseteil des Berichtsentwurfs nicht hinreichend deutlich dargestellt. Ursache für den drohenden Anstieg von Altersarmut ist insbesondere das Zusammenwirken der zunehmend unsteten Erwerbsbiographien durch Arbeitslosigkeit, Niedrigeinkommen und Formen der sozialversicherungsfreien Beschäftigungsformen einerseits und der Rentenkürzungen in den vergangenen Jahre andererseits. Die Studie Altersvorsorge in Deutschland 2005 (AVID II) liefert deutliche Hinweise für die zunehmend unsteten Erwerbsbiographien, die in dem vorliegenden Berichtsentwurf stärker herausgestellt werden müssen. In diesem Zusammenhang muss auch berücksichtigt werden, dass die Modellrechnungen der AVID II auf dem Rechtsstand des Jahres 2005 beruhen. So bleiben insbesondere die steigenden Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung, die zunehmende Belastung durch die Reform der Rentenbesteuerung, aber auch der zunehmende Wertverfall bei den Renten durch Nullrunden bzw. Rentenanpassungen unterhalb der Inflation unberücksichtigt.

1.2 Mindestsicherung

Auffällig ist, dass die Ausführungen zur Mindestsicherung (Sozialhilfe nach dem SGB XII und Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II) einen Schwerpunkt auf die Darstellungen der jeweiligen gesetzlichen Regelungen legen. Aus Sicht des SoVD sollte sich der Analyseteil jedoch auf die Entwicklungen bei der Inanspruchnahme der bedarfsorientierten Sozialleistungen konzentrieren. Die Beschreibung der entsprechenden gesetzlichen Regelungen sollte Eingang in die Ausführungen zu den Maßnahmen der Bundesregierung („Maßnahmeteil“, Teil D des Berichtsentwurfs) finden.

Bereits im Rahmen des Zweiten Armuts- und Reichtumsberichts hat der SoVD eine Untersuchung der Frage angemahnt, ob die Leistungshöhe unserer bedarfsorientierten Sozialsysteme zur Absicherung des verfassungsrechtlich gebotenen sozio-kulturellen Existenzminimums ausreicht. Zwar wurde die seinerzeit geforderte Angleichung des Regelsatzes für die neuen Bundesländer an das Westniveau zwischenzeitlich vollzogen. Die übrigen aufgeworfenen Fragestellungen werden aber leider auch im Entwurf für einen dritten Armuts- und Reichtumsbericht nicht untersucht. Dies betrifft insbesondere die Frage nach den Auswirkungen der weit gehenden Pauschalierung von einmaligen Leistungen auf die Teilhabe- und Verwirklichungschancen hilfebedürftiger Menschen. Vor dem Hintergrund der dramatisch gestiegenen Lebenshaltungskosten einerseits und den überaus geringen Regelsatzanpassungen der letzten Jahre andererseits muss zudem überprüft werden, ob die Regelsatzbemes- sung und –anpassung dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf das sozio-kulturelle Exis-

tenzminimum gerecht werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Leistungen der bedarfsorientierten Sozialsysteme an Kinder und Jugendliche.

1.3 Einkommen von Familienhaushalten

Aus Sicht des SoVD sollten die Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen gesondert im Rahmen des Abschnitts „Lebenslagen ausgewählter Gruppen“ behandelt werden. Auf diese Weise könnten die Ergebnisse zur Kinderarmut ausführlicher dargestellt werden. Der SoVD hält dies für dringend geboten, da die EU-SILC und das SOEP bei der Messung des Armutsrisikos von Kindern zu deutlichen Unterschieden kommen. So weist die EU-SILC für das Jahr 2005 bei Kindern bis 15 Jahren ein unterdurchschnittliches Armutsrisiko von 12 Prozent aus. Das SOEP hingegen kommt zu einem überdurchschnittlichen Armutsrisiko von 26 Prozent. Auch bei Jugendlichen bis zu 24 Jahren kommen die EU-SILC und das SOEP zu deutlich unterschiedlichen Armutsrisikoquoten (EU-SILC: 15 Prozent; SOEP: 28 Prozent).

Diese Diskrepanzen werden im Berichtsentwurf mit unterschiedlichen Erhebungsdesigns und Einkommensbegriffen erklärt. Diese Erklärung ist aus Sicht des SoVD nicht zufrieden stellend. Vielmehr sollten die Ergebnisse des SOEP näher untersucht werden, um dem Problem der Kinderarmut gerecht zu werden. Dies könnte in einem gesonderten Kapitel „Kinderarmut“ im Rahmen des Abschnitts „Lebenslagen ausgewählter Gruppen“ erfolgen.

2 Zu Teil D: Maßnahmen der Bundesregierung

2.1 Maßnahmen für auskömmliche Einkommen und Vermögensaufbau

Mindestlöhne

Der SoVD teilt die Besorgnis der Bundesregierung hinsichtlich der im Berichtsentwurf festgestellten Zunahme von Niedriglohnbeschäftigung. Gemessen an einer Niedriglohngrenze von zwei Dritteln der mittleren Einkommenssituation aller Erwerbspersonen hat der Anteil der im Niedriglohnbereich Vollzeitbeschäftigten zwischen 2002 und 2005 von 8,8 Prozent auf 9,3 Prozent zugenommen. Betrachtet man die Einkommenssituation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer insgesamt (also auch der Teilzeitbeschäftigten), haben im Jahr 2005 mehr als ein Drittel der Beschäftigten ein Bruttoeinkommen von weniger als zwei Dritteln der mittleren Bruttoeinkommen erhalten. Auch die Armutsquote der Erwerbstätigen ist bis 2005 gestiegen: Soll weist die EU-SILC für 2005 eine Armutsquote von 6 Prozent gegenüber 5 Prozent im Jahr 2004 aus. Das SOEP kommt zwischen 2002 und 2005 auf einen Anstieg der Armutsquote bei Erwerbstätigen von 9 auf 12 Prozent.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen begrüßt der SoVD ausdrücklich, dass die Bundesregierung in den Mindestlöhnen eine zentrale Maßnahme zur Einkommensverbesserung sieht. Das Vorhaben, über eine Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und des Mindestarbeitsbedingungsgesetzes branchenspezifische Mindestlöhne zu ermöglichen, stellt einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung dar. Gleichwohl hält der SoVD an seiner For-

derung nach Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns fest. Der gesetzliche Mindestlohn ist das wirksamste Instrument zum Schutz aller Erwerbstätigen vor Lohndumping. Zudem kann hierdurch die Abhängigkeit von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) trotz Erwerbstätigkeit verhindert werden.

Nachhaltige Sicherung des Alterseinkommens

In diesem Abschnitt werden im Wesentlichen drei Maßnahmen der Bundesregierung beschrieben, nämlich die Anhebung der Regelaltersgrenze in der Rentenversicherung auf 67 Jahre, die Verlängerung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld I für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die außerplanmäßige Rentenanpassung im Jahr 2008.

Soweit im Berichtsentwurf ausgeführt wird, dass die Rente mit 67 zu einer höheren Altersrente führe, wenn die Versicherten länger arbeiten und damit zusätzliche Entgeltpunkte erwerben, empfiehlt der SoVD eine Streichung oder mindestens Klarstellung: Die Auswirkungen der Rente mit 67 auf die Teilhabe- und Verwirklichungschancen von älteren Beschäftigten werden maßgeblich von der künftigen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation der Betroffenen abhängen. Die Anhebung der Altersgrenzen allein wird nicht zu einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit führen. Vielmehr besteht die Gefahr, dass sich die Lücke zwischen Berufsaustritt und Renteneintritt vergrößert. Dies würde zu vermehrter Langzeitarbeitslosigkeit und in der Folge zu einem Anstieg der Vorruhestandsarmut führen. Die Anhebung der Regelaltersgrenzen wird mithin nicht zwangsläufig auch eine höhere Rente zur Folge haben.

Das Argument, durch die Rente mit 67 würden zusätzliche Entgeltpunkte erworben, überzeugt ebenfalls nicht. Nach geltendem Recht erhalten Beschäftigte, die nach Erreichen der Regelaltersgrenze sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, zusätzlich zu den Entgeltpunkten Zuschläge im Rahmen des so genannten Zugangsfaktors. Diese betragen 0,5 Prozent für jeden Monat, um den die Rente nach Erreichen der Regelaltersgrenze von 65 Jahren in Anspruch genommen wird. Beschäftigte, die schon heute bis 67 Jahre arbeiten, erhalten mithin bei ihrer Rente Zuschläge in Höhe von insgesamt 12 Prozent. Diese Zuschläge wird es künftig für eine Erwerbstätigkeit von 65 bis 67 Jahren nicht mehr geben. Auch vor diesem Hintergrund stellt sich die Rente mit 67 als Rentenkürzung und nicht als Maßnahme für eine höhere Rente dar.

Die Verlängerung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld I für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stellt unter dem Gesichtspunkt der Teilhabe- und Verwirklichungschancen eine Verbesserung dar: Die Arbeitsagenturen können ihre Vermittlungs- und Eingliederungsbemühungen weiter intensivieren und dadurch den vorschnellen Abstieg in den Leistungsbezug der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) vermeiden. Darüber hinaus werden die Betroffenen während des verlängerten Bezugs auch rentenrechtlich besser behandelt: Für sie werden einkommensbasierte Rentenversicherungsbeiträge entrichtet, während für den Bezug von Arbeitslosengeld II (Alg II) nur ein Minimalbeitrag entrichtet wird.

Die außerplanmäßigen Rentenanpassungen in 2008 und 2009 sind ein erster Schritt in die richtige Richtung. Durch die Aussetzung des Riester-Faktors fallen die Rentenanpassungen in diesen Jahren um rund 0,6 Prozentpunkte höher aus. Dies reicht aber bei weitem nicht

aus, um die vielfältigen und tief greifenden Einschnitte und die permanenten inflationsbedingten Wertverluste der vergangenen Jahre auszugleichen. Vielmehr ist für die kommenden Jahre mit weiteren Kaufkraftverlusten bei den Renten zu rechnen. Um die fortwährenden Kaufkraftverluste bei den Renten und den damit verbundenen permanenten sozialen Abstieg der Rentnerinnen und Rentner zu stoppen, bedarf es weiter gehender Maßnahmen bei den Rentenanpassungen. Der SoVD fordert daher, den Riester-Faktor dauerhaft auszusetzen, den Nachholfaktor abzuschaffen und die lohnorientierte Rentenanpassungsformel um eine Inflationsschutzklausel zu ergänzen.

2.2 Maßnahmen zur Verhinderung von Altersarmut

Obgleich der Analyseteil Entwicklungen am Arbeitsmarkt hervorhebt, die künftig zu einem Anstieg von Altersarmut führen werden, lässt der Berichtsentwurf in Teil D Maßnahmen zur Verhinderung der Gefahr einer künftig wachsenden Altersarmut vermissen. So werden im Analyseteil Befunde vorgestellt, die einen dramatischen Anstieg von Niedriglohnbeschäftigung und einen grundlegenden Wandel in den Erwerbsbiographien zeigen. Der Anteil der Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohnbereich lag im Jahr 2005 bei neun Prozent. Ebenso wird deutlich, dass die Zahl der Selbstständigen und geringfügig Beschäftigten im Gegensatz zu den abhängig Beschäftigten kontinuierlich gestiegen ist.

Aus diesen Entwicklungen erwachsen bei einer zunehmenden Zahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Versicherungslücken. Diese werden im Zusammenwirken mit den zahlreichen und tief greifenden Leistungseinschnitten bei den Rentenleistungen und weiteren Risikofaktoren, wie z. B. Arbeitslosigkeit, zu einer erhöhten Gefahr von Altersarmut führen. Der SoVD hat bereits im vergangenen Jahr zehn Forderungen zur Verhinderung von Altersarmut vorgestellt, auf die hier Bezug genommen wird.¹ Da das Risiko der Altersarmut bei den Selbstständigen ohne obligatorische Alterssicherung besonders hoch ist, stellt die Fortentwicklung der Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung eine zentrale Forderung des SoVD dar. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich in seinem Jahresgutachten 2006/2007 sehr ausführlich mit dem Risiko der Altersarmut bei den Selbstständigen ohne obligatorische Alterssicherung befasst und Handlungsoptionen aufgezeigt. Diese Ausführungen sollten im Rahmen des Dritten Armuts- und Reichtumsberichts ebenfalls Berücksichtigung finden.

Weitere zentrale Forderungen des SoVD zur Verhinderung von Altersarmut sind insbesondere die Einführung einer Mindestsicherung für langjährig Versicherte mit unterdurchschnittlichem Verdienst und die Schaffung eines Freibetrages für Renten der gesetzlichen Rentenversicherung bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. (Langzeit-)Arbeitslosigkeit birgt ein besonderes Risiko der Altersarmut in sich. Dies liegt nicht zuletzt auch daran, dass der Gesetzgeber mit dem SGB II-Fortentwicklungsgesetz die Rentenversicherungsbeiträge für den Arbeitslosengeld II-Bezug erheblich reduziert hat: Ein Jahr Arbeitslosengeld II-Bezug führt zu einer monatlichen Rente von etwa 2,17 Euro (Werte 2008). Hier

¹ Siehe auch „10 Forderungen des SoVD zur Verhinderung von Altersarmut“ (2007), als pdf-Datei (871 kB) unter: <http://www.sovd.de/altersarmut/>

sieht der SoVD dringenden Handlungsbedarf. Für Arbeitslosengeld II-Beziehende müssen sachgerechte Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung entrichtet werden.

2.3 Armutsbekämpfung durch Mindestsicherung

Der SoVD begrüßt, dass die Bundesregierung im Rahmen der Auswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 die Kinderregelsätze überprüfen will. Die gegenwärtige Festsetzung der Kinderregelsätze als prozentualer Anteil des Eckregelsatzes für einen allein stehenden Erwachsenen wird den Bedarfen von Kindern und insbesondere von heranwachsenden Jugendlichen nicht gerecht. Hier muss es zu einer an den Bedarfen von Kindern und Jugendlichen orientierten Regelsatzfestsetzung kommen. Auch die Anpassung der Regelsätze entsprechend den Rentenanpassungen ist im Hinblick auf die Nullrunden und Minianpassungen der vergangenen Jahre problematisch. Gerade im Hinblick auf die in jüngster Zeit erheblich gestiegenen Preise für Waren des Grundbedarfs, vor allem bei Nahrungsmitteln und Energie, muss der Anpassungsmechanismus die Preisentwicklung stärker berücksichtigen.

Der SoVD begrüßt auch die Ankündigung, dass die Bundesregierung Überlegungen anstellen will, ob und gegebenenfalls wo zusätzliche Hilfen geleistet werden können. Seit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und der Reform der Sozialhilfe werden einmalige Leistungen grundsätzlich nicht mehr erbracht. Sie sollten als Pauschalen im Rahmen der Regelsätze erbracht werden. Die Praxis zeigt jedoch, dass die in den Regelsätzen enthaltenen Pauschalierungen für einmalige Leistungen aufgewendet werden, um den in den Regelsätzen zu niedrig bemessenen Bedarf für den laufenden Lebensunterhalt zu bestreiten. Im Hinblick auf die Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Betroffenen sollte nicht nur überlegt werden, welche zusätzlichen Hilfen gewährt werden können. Vielmehr ist auch eine generelle Revision der Regelsätze unverzichtbar.

2.4 Förderung der Erwerbstätigkeit

Der SoVD begrüßt, dass die Bundesregierung prioritär auf die Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt setzen will. Die zu Beginn des Jahres 2008 im Rahmen des 7. SGB III-Änderungsgesetzes verabschiedeten Regelungen zur Zwangsverrentung stehen allerdings im Widerspruch zu dieser Zielsetzung. Nach der hier getroffenen Neuregelung sind ältere Arbeitslosengeld II-Beziehende nämlich nur bis 63 Jahren davor geschützt, eine vorgezogene Altersrente unter Inkaufnahme von Abschlägen als „vorrangige Leistung“ gegenüber dem Arbeitslosengeld II in Anspruch zu nehmen. Arbeitslosengeld II-Beziehende, die 63 Jahre und älter sind, können nach den Neuregelungen mithin im Grundsatz in den abschlagsbehafteten Vorruhestand gezwungen werden.

Aus Sicht des SoVD besteht daher weiterhin dringender Handlungsbedarf. Die gesetzlich eingeräumte Möglichkeit, Langzeitarbeitslose ab 63 Jahren zwangszuverrenten, widerspricht dem erklärten Ziel der Bundesregierung, die Erwerbsbeteiligung Älterer zu erhöhen. Gleiches gilt für die ebenfalls im Rahmen des 7. SGB III-Änderungsgesetzes getroffene Neuregelung zur statistischen Erfassung älterer Langzeitarbeitsloser. Hiernach werden Langzeitar-

beitslose ab 58 Jahren nicht mehr als arbeitslos in der Statistik erfasst, wenn sie für ein Jahr Arbeitslosengeld II bezogen haben und ihnen kein Angebot für eine sozialversicherungs-pflichtige Beschäftigung gemacht werden konnte. Dieses Herausrechnen älterer Langzeitarbeitsloser aus der Arbeitslosenstatistik wird im Ergebnis dazu führen, dass die Bemühungen zur Eingliederung der Betroffenen in den Arbeitsmarkt nachlassen.

Auch im Hinblick auf den im Rahmen der Bestandsprüfungsklausel (§ 154 SGB VI) zu erstel-lenden Bericht über die Rente mit 67 hält es der SoVD für unverzichtbar, die Zwangsverren-tung durch eine klare gesetzliche Regelung gänzlich auszuschließen und die zuvor genannte Neuregelung zur statistischen Erfassung älterer Langzeitarbeitsloser wieder abzuschaffen. Beide Regelungen können nämlich zu einem verfälschten Bild über die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer führen.

2.5 Gesundes Leben – Basis für die Teilhabe

Gesundheitsreformen 2004 und 2007

Der durchgängig positiven Bewertung des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GMG) kann nur teilweise gefolgt werden. Tatsächlich haben die Ein-führung von Bonusprogrammen, die Implementierung einer Patientenbeauftragten sowie - ganz entscheidend - die Patientenbeteiligung im Gemeinsamen Bundesausschuss wesent-lich zu mehr Patientensouveränität und Transparenz beigetragen.

Demgegenüber hat sich jedoch die Einschränkung von Leistungsansprüchen des SGB V ins-besondere für Menschen mit geringem Einkommen als äußerst schädlich erwiesen. In zahl-reichen Studien konnte nachgewiesen werden, dass beispielsweise die Einführung der Pra-xisgebühr für diesen Personenkreis mit erheblichen Nachteilen verbunden ist: Da sich viele Menschen die Gebühr nicht leisten können, verschieben sie notwendige Arztbesuche mit dem Ergebnis, dass sich ihr gesundheitlicher Zustand verschlechtert. Auch die Kürzung von Leistungen im Bereich rezeptfreie Arzneimittel sowie Brillen hat sich sehr ungünstig auf den Gesundheitszustand von Menschen mit geringem Einkommen ausgewirkt. Infolge fehlender Liquidität wird auch in diesem Bereich von den Patienten häufig auf Notwendiges verzichtet.

Geradezu verheerend ist die Wirkung des GMG (speziell die Aufhebung der Härtefallrege-lung) für Sozialhilfeempfänger, die in Heimen leben und lediglich einen Anspruch auf das sog. Taschengeld haben. Für sie ist es praktisch unmöglich, die zahlreichen Zuzahlungen, die für sie als vorwiegend Pflegebedürftige und damit von Gesundheitsleistungen Abhängige, von dem geringen Barbetrag aufzubringen. Die Gewährung des ergänzenden Darlehens kann dieses Problem nur verschieben, nicht aber beheben. Vor diesem Hintergrund mutet es zynisch an, wenn im Armuts- und Reichtumsbericht darauf hingewiesen wird, dass das GMG für „mehr Verlässlichkeit für sozial schwache Personengruppen gesorgt“ habe.

Auch die im Bericht sehr positiv vorgenommene Einschätzung des GKV-Wettbewerbsstär-kungsgesetz (GKV-WStG) kann so nicht geteilt werden. Insbesondere die Ermöglichung von Einzelverträgen zwischen Kassen und Leistungserbringern, das Ausschreibungsverfahren im Hilfsmittelbereich sowie die Rabattverträge für Arzneimittel konnten zwar zu Einsparungen

bei den Gesundheitsausgaben beitragen. Viele chronisch kranke sowie behinderte Patienten mussten jedoch die Erfahrung machen, dass die von ihnen benötigte Leistung nicht mehr auf ihre medizinischen Bedarfe abgestimmt war. Wer einkommensstark ist, kann dieses Defizit zum Teil aus der eigenen Tasche ausgleichen. Patienten mit wenig Einkommen haben dazu jedoch nicht die Möglichkeit, so dass sie unter Umständen sogar auf die Leistung verzichten müssen. Beispielhaft seien hier Unverträglichkeiten gegenüber bestimmten Arzneimitteln genannt.

Angesichts des zunehmenden finanziellen Drucks auf die einzelnen Krankenkassen wurde die mit dem GKV-WSG neu formulierte Regelung zur medizinischen Rehabilitation leider bisher nicht umgesetzt. Berechtigte Ansprüche auf Reha-Maßnahmen werden nach wie vor – vor allem im Bereich der geriatrischen Rehabilitation – sehr häufig von den Krankenkassen nicht gewährt. Es ist zu befürchten, dass sich diese Situation mit der Realisierung des Gesundheitsfonds im Jahr 2009 noch weiter verschärfen wird. Denn die Krankenkassen werden bemüht sein, ihre Ausgaben zu minimieren, um im Wettbewerb um den geringsten Zusatzbeitrag zu bestehen.

Qualität in der Pflege sichern – Pflegeversicherung an gewandelte Bedürfnisse anpassen

Zwar ist durch die Einführung der Pflegeversicherung die Anzahl der Empfänger der Hilfe zur Pflege deutlich zurückgegangen, allerdings steigt sie seit drei Jahren wieder kontinuierlich an. Die meisten Hilfeempfänger befinden sich in stationären Pflegeeinrichtungen, während die ambulant versorgten Pflegebedürftigen zu 95 % ohne Sozialhilfe auskommen. Stationäre Unterbringung bedeutet für den Betroffenen in gesteigertem Maße das Risiko, staatliche Transferleistungen in Anspruch nehmen zu müssen. Dieses Risiko wird auch nicht durch die Anhebung der Leistungsbeträge durch das Pflege-Weiterentwicklungsgesetz sinken. Die Anhebung gleicht nicht die seit 1995 gestiegenen Personal- und Sachkosten aus; eine Dynamisierung der Leistungen ist erst ab 2015 vorgesehen.

Es ist zu befürchten, dass pflegebedürftige Menschen in stationären Einrichtungen die Differenz zwischen den Leistungen der Pflegekassen und dem Heimentgelt zukünftig nicht mehr aus eigenen Mitteln tragen können. Diese Zuzahlung erfolgt bisher aus eigenem Vermögen und monatlichen Renteneinkünften. Mit der Gefahr von Altersarmut aufgrund sinkender Renten steigt auch die Gefahr, bei Pflegebedürftigkeit, vor allem in stationären Einrichtungen, von der Hilfe zur Pflege abhängig zu sein. Konsequenterweise ist deshalb, die Pflege zu Hause weiter zu stärken und die Menschen auf diese Weise unabhängiger von der Sozialhilfe zu machen.

2.6 Selbstbestimmte Teilhabe behinderter Menschen fördern

Schulische Bildung

Erste Voraussetzung zur Verhinderung von Ausgrenzung und Armut behinderter Menschen ist eine umfassende schulische und berufliche Integration.

Die Schaffung eines inklusiven Bildungssystems, in dem Behinderung oder chronische Erkrankung nicht zu einer Selektion oder Kategorisierung von Schülerinnen und Schülern führen, und alle Schülerinnen und Schüler gemeinsam in heterogenen Klassen unterrichtet werden, ist aus Sicht des SoVD die zentrale Herausforderung deutscher Bildungspolitik in den kommenden Jahren.

Als Vertragspartner internationaler Menschenrechtsabkommen ist Deutschland dem gleichen Recht auf Bildung für alle Menschen und der Bekämpfung von Diskriminierung verpflichtet. Das deutsche Bildungssystem ist in den vergangenen Jahren im Hinblick auf seine selektive Wirkung insbesondere für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen oder einem Migrationshintergrund sowohl von den Vereinten Nationen als auch vom Europarat stark kritisiert worden.

Die seit 1994 in den Bundesländern entwickelten und umgesetzten unterschiedlichen Integrationskonzepte, mit denen Schüler mit festgestelltem sonderpädagogischen Förderbedarf in den Regelschulbereich integriert werden, waren erste Schritte in die richtige Richtung. Doch die seit Jahren stagnierende Integrationsquote von ca. 13 Prozent lässt befürchten, dass das Nebeneinander von Regelschule und Förderschule zementiert wird, wenn die Bundesländer nicht konsequent den Weg einer inklusiven Bildung beschreiten.

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist zügig zu ratifizieren und Artikel 24 der Konvention muss eine Grundlage für alle bildungspolitischen Pläne werden. Von den Bundesländern zu entwickelnde Aktionspläne müssen die Zielsetzung und Leitlinien einer inklusiven Bildung übernehmen, die auch in den Schulgesetzen zu verankern sind. Das Ziel eines inklusiven Bildungssystems darf gleichzeitig nicht zu einer Stagnation der Qualität sonderpädagogischer Förderung führen. Vielmehr ist die Qualität stetig unter Berücksichtigung aktueller pädagogischer Erkenntnisse und Entwicklungen im Hilfsmittelbereich mit Blick auf die Anwendung in heterogenen Gruppen weiter zu entwickeln.

Berufliche Integration

Eine möglichst qualifizierte Berufsausbildung ist wesentliche Bedingung für eine dauerhafte berufliche Eingliederung behinderter Menschen. Nach wie vor ist die Ausbildungssituation behinderter junger Menschen stark verbesserungswürdig. Dies gilt insbesondere für eine betriebliche oder betriebsnahe Ausbildung. Darüber hinaus sind behinderte Menschen nach wie vor stärker von Arbeitslosigkeit bedroht. Der seit Jahren anhaltende Wirtschaftsaufschwung erreicht die arbeitslosen schwer behinderten Menschen nur zögerlich.

Das vom SoVD maßgeblich mitinitiierte Aktionsbündnis für die berufliche Teilhabe hat bereits mehrfach Vorschläge zur Fortentwicklung der beruflichen Teilhabe behinderter Menschen unterbreitet. Auf das Schreiben des Aktionsbündnisses vom 10. April 2008 an den Bundesminister für Arbeit und Soziales wird Bezug genommen.

Ungeachtet bereits bestehender Initiativen bedarf es weiterer durchgreifender Anstrengungen, um die berufliche Teilhabe behinderter Menschen zu sichern.

- Im Rahmen des Nationalen Paktes für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland haben alle Paktpartner ihre Unterstützung in diesem Bereich zugesagt. Über die Erfolge dieses Nationalen Paktes muss insbesondere unter Berücksichtigung der beruflichen Situation behinderter Menschen in regelmäßigen Abständen berichtet werden.
- Die Betriebe und Unternehmen sind und bleiben aufgefordert, mit verstärkten eigenen Initiativen die beruflichen Ausbildungs- und Beschäftigungschancen (junger) behinderter Menschen zu verbessern. Dies gilt insbesondere für die öffentlichen Arbeitgeber, die bei der Ausbildung und Beschäftigung behinderter Menschen ihrer Vorbildfunktion gerecht werden und eine Verantwortung übernehmen müssen, die über bloße Erfüllung ihrer Beschäftigungspflicht hinausgeht.
- Die Möglichkeiten des SGB III und die Instrumente des SGB IX sind offensiv im Sinne einer integrativen Förderpolitik zu nutzen.
- Die berufliche Integration darf nicht auf die schnelle Vermittlung in gering qualifizierte Tätigkeiten reduziert werden, da dies weder arbeitsmarkt- noch sozialpolitisch Sinn macht und den Interessen der betroffenen behinderten Menschen zuwiderläuft.

Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Die Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach SGB XII sind für den betroffenen Personenkreis von herausragender Bedeutung. Jede Neuordnung dieses Leistungsbereichs muss von dem Ziel geprägt sein, den individuellen Bedarf des behinderten Menschen festzustellen und vollständig abzudecken. Die bestehenden Wunsch- und Wahlrechte müssen in diesem Zusammenhang weiter gestärkt und Möglichkeiten für die Nutzung des Persönlichen Budgets eröffnet werden. Keinesfalls darf die Neuordnung dieses Leistungsbereichs vorrangig unter fiskalischen Gesichtspunkten diskutiert werden.

Keine Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten

Behinderte und chronisch kranke Menschen sind oftmals auf die Inanspruchnahme der Erwerbsminderungsrenten angewiesen. Um Armut im Alter für diesen Personenkreis zu vermeiden, ist es unbedingt notwendig, die versicherungsmathematischen Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten wieder abzuschaffen. Gerade Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner sind vielfach einem gesteigerten Armutsrisiko ausgesetzt. Ihre Renten berechnen sich auf Grundlage der oftmals niedrigeren Einkommen junger Berufsjahre und vielen fehlt eine ausreichende Privatvorsorge.

III Schlussbemerkungen

Die wachsende Spaltung unserer Gesellschaft in Arm und Reich, die in den früheren Armuts- und Reichtumsberichten bereits festgestellt wurde, ist auch nach dem vorliegenden Berichtsentwurf weiter vorangeschritten. Die Beschäftigung im Niedriglohnbereich hat in Besorgnis erregendem Maße zugenommen und damit auch die Ungleichverteilung der Einkommen. Von 1998 bis 2005 ist das Armutsrisiko bei den Arbeitslosen von 30 auf 53 Prozent gestiegen. Selbst eine Erwerbstätigkeit bietet immer weniger Schutz vor Armut: Bei den Erwerbstätigen hat sich das Armutsrisiko von 1998 bis 2005 von 6 auf 12 Prozent verdoppelt. Armut ist in unserem Land kein Randproblem mehr, sondern längst ein großes gesellschaftliches und sozialpolitisches Problem. Die Angst vor einem sozialen Abstieg reicht inzwischen bis in die Mitte unserer Gesellschaft.

Der Berichtsentwurf zeigt, dass der Sozialstaat mit seinen Transferleistungen zu einer Reduzierung der Einkommensarmut beiträgt. Er liefert aber auch Hinweise dafür, dass diese armutsreduzierende Wirkung in den letzten Jahren geringer geworden ist. Eine wesentliche Ursache für diese alarmierende Entwicklung liegt zweifelsohne in dem massiven Sozialabbau der vergangenen Jahre, der für viele Menschen in unserem Land zu einer bitteren persönlichen Erfahrung geworden ist. Die zunehmende Entsolidarisierung durch Privatisierung sozialer Risiken wird die Spaltung unserer Gesellschaft weiter voran treiben. Deshalb ist aus Sicht des SoVD unverzichtbar, den sozialstaatlichen Konsens in unserer Gesellschaft zu erneuern und zu festigen. Im Rahmen unserer gemeinsamen Initiative mit der Volkssolidarität „Sozialabbau stoppen! Sozialstaat stärken!“ wollen wir eine breite Debatte um ein solches neues Sozialstaatsverständnis anstoßen.

DER BUNDESVORSTAND
Abteilung Sozialpolitik