

**Stellungnahme
der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V.
(BAGFW)
zur Strategischen Sozialberichterstattung
der Bundesregierung 2013**

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme anlässlich der Strategischen Sozialberichterstattung und nutzt im Folgenden diese Möglichkeit.

Die Offene Methode der Koordinierung (OMK) wurde im Zuge der Lissabon Strategie eingerichtet und soll die Zusammenarbeit, den Austausch, bewährte Verfahren sowie die Vereinbarung gemeinsamer Ziele und Leitlinien von Mitgliedstaaten fördern. Nach Ansicht der BAGFW sollte die OMK im Bereich Sozialpolitik künftig noch stärker genutzt werden, um die jetzt im Rahmen der Europa 2020 Strategie gesetzten (sozialpolitischen) Ziele zu erreichen.

Die OMK bedient sich bestimmter Instrumente, die aus Sicht der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege auch zur Umsetzung der sozialpolitischen Ziele der Strategie Europa 2020 - Förderung der Beschäftigung, Förderung der sozialen Eingliederung sowie Bildung und lebenslanges Lernen - und zum Nationalen Reformprogramm (NRP) beitragen können: Gegenseitiges Lernen – Statistische Vergleiche – Benchmarks – Empfehlungen.

Aus Sicht der BAGFW sollten die genannten Instrumente der OMK als Methode des Monitoring gestärkt werden, insbesondere im Hinblick auf die Erreichung der sozialpolitischen Ziele der Strategie Europa 2020 und des NRP. Dabei sollte vor allem auf das OMK-Arbeitsfeld „Soziale Eingliederung“ eingegangen werden, um exemplarisch die bisher nicht gelöste Frage der Interdependenz von OMK-EU-Strategie 2020-NRP-NSB zu beantworten. Eine Stärkung der OMK darf allerdings nicht darauf hinauslaufen, dass die Mitgliedstaaten von ihrer Pflicht entbunden werden, im Nationalen Reformprogramm ausführlich zum Erreichen des Armutsziels Stellung zu nehmen und Armutsbekämpfungsstrategien zu entwickeln und vorzulegen.

Durch diese strategische Ausrichtung würde die OMK transparenter gestaltet und demokratisch stärker legitimiert werden und die Zivilgesellschaft noch stärker einbeziehen. In diesem Zusammenhang wäre eine stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments und der organisierten Zivilgesellschaft an der Diskussion OMK-bezogener Ziele und Diskussionsmeilensteine wünschenswert.

Wie bereits in der Vergangenheit angemerkt, setzt eine echte Konsultation der relevanten Akteure und Interessenvertreter angemessene Fristen zur Stellungnahme und Abstimmung voraus. Bei den durch das BMAS zuletzt gewählten Fristen von teilweise deutlich unter einer Woche ist eine ausführlichere und gründliche Stellungnahme seitens der Wohlfahrtspflege erschwert. Um den Eindruck eines echten Interesses an einer Mitwirkung der Verbände zu wahren, bitten die in der BAGFW zusammengesetzten Verbände dies in Zukunft zu berücksichtigen.

Soziale Eingliederung

Die zentrale Herausforderung für die soziale Inklusion im Bereich Beschäftigung ist auch nach Ansicht der Freien Wohlfahrtspflege die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und die Stärkung der sozialen Inklusion durch Beschäftigung. Der Bericht verweist an vielen Stellen auf den Nationalen Sozialbericht 2012, in dem das Thema Verringerung von Armut und sozialer Ausgrenzung eine größere Rolle einnahm. Im Indikatorenteil dieses Berichts wurde verdeutlicht, dass die **Armutrisikoquote** in Deutschland zwischen 2007 und 2011 von 15,2 auf 15,8 % gestiegen ist. Bei den unter 18-Jährigen ist diese sogar von 14,1 auf 15,6 % angestiegen. Wir schlagen vor, diese Indikatoren in den aktuellen Bericht aufzunehmen, da sie ein wichtiges Indiz für die soziale Eingliederung sind.

Die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse

Obwohl Deutschland im europäischen Vergleich auf dem Arbeitsmarkt sehr gut da steht, ergeben sich bei genauerer Analyse des Zahlenmaterials für die Zukunft sehr deutliche Herausforderungen.

Der im Nationalen Sozialbericht 2012 beschriebene Anstieg der **Erwerbstätigenquote** von 72,9 % auf 77,1 % in Deutschland erlaubt keine Aussagen über die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse. Hier verweist die BAGFW auf ihre Ausführungen zum Nationalen Reformprogramm 2013:

Die Zahl der erwerbstätigen Personen in Deutschland hat sich von 41,2 Mio. im Jahr 2011 auf knapp 41,6 Mio. im Jahr 2012 erhöht. Davon waren 29 Mio. Menschen sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen ist trotz des Anstiegs der arbeitenden Personen im Vergleich zu 1991 deutlich gesunken. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die positive Beschäftigungsentwicklung in hohem Maße auf eine Ausweitung der Teilzeitjobs sowie der geringfügigen Beschäftigung zurückzuführen ist und Vollzeitstellen verloren gingen. Die anteilig geleis-

tete Arbeitszeit der Vollzeit Arbeitnehmer/innen ist kontinuierlich gesunken, so dass man von einem fortwährenden Bedeutungsverlust des Normalarbeitsverhältnisses reden kann. Vor dem Hintergrund, dass das deutsche Sozialversicherungssystem bislang auf eine möglichst ununterbrochene Vollzeit-Erwerbsbiografie setzt, sieht sich die Freie Wohlfahrtspflege veranlasst, auf die Konsequenzen dieser Entwicklungen hinzuweisen. Problematisch ist auch der geringe Frauenanteil unter den Vollzeitbeschäftigten.

Die Wohlfahrtsverbände sind außerdem darüber besorgt, dass die Beschäftigung im **Niedriglohnbereich** in den letzten Jahren stark zugenommen hat.

Nach Zahlen der Bundesagentur für Arbeit bezogen im Jahr 2011 mehr als 1,2 Mio. Beschäftigte aufstockende Leistungen, obwohl sie einer Arbeit nachgingen. 46 % der Personen waren voll- oder teilzeitbeschäftigt. Das Gehalt lag unterhalb des Arbeitslosengeld II-Niveaus (plus Freibeträgen) und reichte nicht zur Deckung des Lebensunterhalts.

So spielen **geringfügige Beschäftigungsverhältnisse** (so genannte Minijobs) nach wie vor eine große Rolle. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit sind diese im Jahr 2012 auf 7,4 Mio. angestiegen. Mehr als zwei Drittel der ausschließlich geringfügig beschäftigten Personen sind Frauen. Die Hoffnung auf eine Brückenfunktion in den ersten Arbeitsmarkt hat sich auch nach einer durch das Familienministerium in Auftrag gegebenen Studie des DELTA-Instituts 2012, die die Motive und (Fehl-)anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebenslauf von Frauen untersucht, nicht erfüllt. Demnach waren 34 % der Frauen, die den Minijob als einzige Beschäftigungsform wahrnehmen, bereits seit 10 Jahren und länger, 55 % über sechs Jahre und 76 % länger als drei Jahre ausschließlich in dieser Beschäftigungsform erwerbstätig. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass eine deutliche Kluft zwischen „verlockenden Anreizen und negativen Folgen“ des Minijobs für Frauen besteht. Folgen für Frauen, die ausschließlich in dieser Beschäftigungsform tätig sind, sind sog. „Sofortklebeeffekte“, eine Minimalisierung von Optionen in der Erwerbsbiographie, dauerhafte finanzielle Abhängigkeit vom Partner, äußerst geringe Renten sowie ein hohes Risiko der Altersarmut. Dennoch hat die Bundesregierung zum Januar 2013 eine Reform der geringfügigen Beschäftigung realisiert, in der mit einer Anhebung der Verdienstgrenze auf 450 Euro das Anreizsystem noch einmal gestärkt wird.

Auch der Anteil von **Zeitarbeitnehmer/innen** liegt in Deutschland nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit über dem europäischen Durchschnitt. Im Juni 2012 standen mehr als 900 000 überwiegend männliche Zeitarbeitnehmer bei Zeitarbeitsunternehmen unter Vertrag. Dies entspricht einem Anstieg von 178 % in zehn Jahren. Hier, wie im Bereich der geringfügigen Beschäftigung sind Niedriglohnverhältnisse weit verbreitet. Bei drei Viertel aller vollzeitbeschäftigten Zeitarbeiter lag außerdem das Einkommen unterhalb der Niedriglohnschwelle. Knapp 10 % der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Zeitarbeiter erhalten zusätzlich aufstockende Leistungen durch die Jobcenter.

Langzeitarbeitslose Menschen

Insbesondere die Situation von langzeitarbeitslosen Menschen muss in der Bundesrepublik verbessert werden. Der Nationale Sozialbericht 2012 spricht von einer umfassenden Strategie zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Der Indikatorenanteil führt 1,189 Mio. Langzeitarbeitslose auf. Die BAGFW weist darauf hin, dass nach Analyse der Unterbeschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit noch weitere Personengruppen addiert werden müssen. So werden etwa 190 000 Arbeitslose über 58 Jahre, die entweder seit mehr als einem Jahr kein Jobangebot mehr erhalten haben oder durch auslaufende vorruhestandsähnliche Regelungen Arbeitslosengeld erhalten, nicht aufgeführt. Gleiches gilt für Personen im Krankenstand sowie für Menschen, die an Weiterbildungen, Arbeitsfördermaßnahmen etc. teilnehmen.

Auch in der Strategischen Sozialberichterstattung der Bundesregierung 2013 wird wie bereits im Nationalen Reformprogramm 2013 nicht zwischen langzeitarbeitslosen Menschen, die deutlich mehr als zwölf Monate arbeitslos und noch relativ arbeitsmarktnah sind und arbeitsmarktfernen Gruppen differenziert.

Trotz Vermittlungserfolgen für arbeitsmarktnahe Personen, gibt es eine verfestigte Sockelarbeitslosigkeit. Bei den absoluten Zahlen gibt es einen Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit. Bei genauerer Analyse der Verweildauern zeigt sich jedoch, dass im Jahr 2010 73,8 % der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (zwischen 15 und 65 Jahren) länger als ein Jahr im ALG II-Bezug waren. Im Jahr 2011 gab es sogar einen leichten prozentualen Anstieg: 74,8 % der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten waren länger als ein Jahr im ALG II-Bezug. Bei den Personen, die zwei Jahre und länger im ALG II-Bezug waren, gab es sogar einen Anstieg von 58,7 % auf 60,7 %. 1,9 Millionen Erwerbslose und ihre Angehörigen in 0,9 Millionen Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung waren nach Untersuchungen des IAB schon 2005 im Leistungsbezug. Von diesen war knapp die Hälfte als Erwerbslose registriert. Fast die Hälfte der Leistungsberechtigten verbleiben darin zwei Jahre oder länger.

Die positiven Entwicklungen am Arbeitsmarkt gehen an den Menschen vorbei, die nicht ohne weiteres in den ersten Arbeitsmarkt vermittelbar sind. Dies betrifft vor allem Menschen mit mangelnder oder schlechter Qualifizierung, gesundheitlichen Einschränkungen und geringen Sprachkenntnissen. Die BAGFW warnt davor, die Hilfen zur Überwindung von Arbeitslosigkeit auf diejenigen zu konzentrieren, die noch eine relative Arbeitsmarktnähe haben. Die Reduzierung der Eingliederungsmittel seit 2010 um die Hälfte und die Auswirkungen des Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt haben die Fördermöglichkeiten für diese Zielgruppe derart beschnitten, dass die öffentlich geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose nur noch sehr begrenzt umgesetzt werden kann. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit sind die „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ in den letzten fünf Jahren um 59 % zurückgegangen.

Um langfristige Arbeitslosigkeit und damit Armut zu vermeiden, müssen Eingliederungsinstrumente zur Verfügung stehen, die für die Förderung der Beschäftigung arbeitsmarktferner Menschen auch wirksam genutzt werden können. Hier bieten sich

langfristige, gezielte und kleinschrittige Hilfen für Menschen mit vielfachen Vermittlungshemmnissen an.

Integration von Migrant/innen in den Arbeitsmarkt

Die Bundesregierung sieht in ihrer Strategischen Sozialberichterstattung 2013 noch erhebliche Herausforderungen bei der Integration von Migrant/innen in den Arbeitsmarkt. Auch die in der BAGFW zusammengeschlossenen Wohlfahrtsverbände teilen diese Auffassung.

Das **Anerkennungsgesetz** zeigt in der Praxis noch nicht die gewünschte Wirkung. Die Verbände beobachten, dass zum Teil noch die Landesgesetze fehlen, der bürokratische Aufwand unangemessen und die Übernahme von entstehenden Kosten nicht geklärt ist. Hier müssen dringend Barrieren abgebaut werden.

Die BAGFW begrüßt hingegen die von der Bundesregierung im Entwurf vorgelegte **Ausländerbeschäftigungsverordnung** in weiten Teilen. In der derzeitigen Form wird diese jedoch nicht die Probleme der Migrant/innen mit Duldungsstatus (Aussetzung der Abschiebung) beim Arbeitsmarktzugang lösen können. Grundsätzlich ist auch im Vergleich zu anderen Ländern der „Zwischenstatus“ der Duldung für die betroffenen Menschen problematisch. Personen, mit dem entsprechenden Status haben nur einen eingeschränkten Arbeitsmarktzugang, es sind keine Perspektiven vorgesehen, was die psychosoziale Situation der Betroffenen erschwert.

Den vorgesehenen Ausschluss von legaler (temporärer) Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen in niedrig qualifizierten Bereichen lehnt die BAGFW ab. Dabei wird nicht ausreichend berücksichtigt, dass weiter Bedarf an dieser Zuwanderung besteht. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege hält daher die bisherigen in der Beschäftigungsverordnung (BeschV) hierfür enthaltenen Ausnahmeregelungen, die die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 18 Abs. 3 AufenthG ermöglichen, für unverzichtbar.

Der Gesetzesentwurf zum überarbeiteten **Asylbewerberleistungsgesetz** wird dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht gerecht. Die Wohlfahrtsverbände beurteilen das Gesetz weiterhin als diskriminierendes Sondergesetz das nicht akzeptabel ist und fordern die Abschaffung.

Grundsätzlich ist die Situation von jungen Menschen mit Migrationshintergrund am Übergang von der Schule in den Beruf von deutlichen Benachteiligungen geprägt, wie auch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration in ihrem Indikatorenbericht darstellt. Hier wünscht sich die BAGFW ein noch größeres Engagement der Bundesregierung wenn es um die Förderung und die Nutzung des vorhandenen Potentials dieser Jugendlichen geht auch im Hinblick auf die aktuellen Probleme des demographischen Wandels und des daraus resultierenden Fachkräftemangels.

Wohnraum

Die Bundesregierung sieht die Versorgung mit bezahlbarem und bedarfsgerechtem Wohnraum als wichtiges sozialpolitisches Ziel. Auch die BAGFW sieht hier wichtigen Handlungsbedarf. Anders als die Bundesregierung in ihrer Strategischen Sozialberichterstattung 2013 bewerten die Wohlfahrtsverbände die gegenwärtige Situation als kritisch. Gerade in Ballungsgebieten fehlt bezahlbarer Wohnraum für Menschen mit geringem Einkommen. So gibt es in Deutschland nach Angaben des Bundesverkehrsministeriums nur noch 1,6 Millionen **Sozialwohnungen**. Dem stehen 5,6 Millionen Haushalte mit geringem Einkommen gegenüber, die Anspruch auf eine Sozialwohnung haben. Jährlich werden es 100.000 Sozialwohnungen weniger, weil Belegungsbindungen auslaufen. Um wenigstens den Bestand zu halten, müssten nach Analysen des Pestel Instituts jährlich mindestens 50.000 Sozialwohnungen zusätzlich gebaut und mindestens 50.000 Belegungsbindungen erworben werden.

Durch das **Ansteigen der Mietpreise** insbesondere in Großstädten in Verbindung mit einem schrumpfenden Bestand an Sozialwohnungen, stellt sich eine schlechterstellung für Menschen mit geringen Einkommen dar. In Ballungszentren beträgt der Preisanstieg inzwischen bis zu 10 in Einzelfällen bis zu 27 Prozent. In den fünf teuersten Städten liegen die durchschnittlich verlangten Mieten für freien Wohnraum je Quadratmeter aktuell bei 9 bis 12 Euro. Hinzu kommt die Tendenz, dass Kommunen und Länder ihre eigenen Wohnungsbaubestände an private Investoren verkaufen: In den letzten Jahren sind über eine Million Wohnungen an börsenorientierte Unternehmen verkauft worden. Vor Ort bedeutet das: Mieterhöhungen, reduzierte Investitionen in Renovierung und Erhalt (Entstehung von unbewohnbaren Immobilien) und fehlender bezahlbarer Wohnraum. Der Zugriff der Kommunen auf Wohnungen, die auch einkommensarme Bürger/innen einen angemessenen Wohnraum bieten könnten, verringert sich beträchtlich.

Menschen mit niedrigem Einkommen haben aufgrund hoher Mieten häufig nicht mehr die Möglichkeit, auf dem freien Markt eine Wohnung anzumieten. So findet in der Konsequenz eine schleichende und immer offensichtlichere Verdrängung von Menschen mit geringem oder durchschnittlichem Einkommen, von Familien und älteren Menschen aus ihrer gewohnten Umgebung statt. Hier mangelt es an einer sozialen Wohnungspolitik die das Problem erkennt und durch entsprechende Maßnahmen, zum Beispiel im Mietrecht, gegensteuert.

Renten

Die BAGFW stimmt mit der Bundesregierung darin überein, dass Weiterentwicklungen im Bereich der Alterssicherung nötig sind, um einen dramatischen Anstieg von Altersarmut zu vermeiden. Aus Sicht der BAGFW greifen die von der Bundesregierung angeführten Gründe für die zunehmende Gefahr von Armut im Alter zu kurz. Es sind nicht allein die wirtschaftliche Entwicklung und der demographische Wandel, die als Ursachen zu benennen sind. Entwicklungen am Arbeitsmarkt (siehe oben zur Ausweitung des Niedriglohnssektors) sind in diesem Zusammenhang ebenso von Bedeutung wie die Einführung des Demografiefaktors und des Riester-Faktors, die zu

einer generellen Absenkung des Rentenniveaus durch Veränderungen in der Rentenberechnung führen.

In Bezug auf die Alterssicherung greifen die bisher ergriffenen Maßnahmen, die weit hinter dem lange angekündigten Rentenpaket zurückbleiben, zu kurz. Die Veränderungen im Bereich der **geringfügigen Beschäftigung** als Beitrag zur Alterssicherung darzustellen, reicht aus BAGFW-Sicht nicht aus.

Gesundheit und Langzeitpflege

Die Wohlfahrtspflege sieht in der demographischen Entwicklung eine zentrale Herausforderung für das Gesundheits- und Pflegesystem und stimmt in diesem Punkt mit der Bundesregierung überein. Sie möchte zusätzlich auf die Zunahme von chronischen Erkrankungen und die zunehmende Multimorbidität im Alter hinzuweisen, auf die das Gesundheitssystem bisher wenig Antworten hat. Bislang reagiert das Gesundheitssystem stark notfall- und medizinerorientiert, obwohl Patientenschulung und -beratung sowie ein abgestimmtes Medikamentenmanagement bei verschiedenen Erkrankungen immer wichtiger werden.

Zu den in der Strategischen Sozialberichterstattung der Bundesregierung 2013 aufgeführten Maßnahmen merkt die BAGFW an:

Die Regelungen zur **Familienpflegezeit** sind aus Sicht der BAGFW insbesondere hinsichtlich der ausbleibenden Lohnfortzahlung in der Pflegezeit unzureichend. Dies drückt sich auch in den aktuellen Zahlen zur Inanspruchnahme der Leistungen aus.

Für das im Februar in Kraft getretene **Patientenrechtegesetz** hätten sich die Wohlfahrtsverbände einen Härtefallfonds gewünscht. Zudem wurden die bestehenden verstreuten Regelungen zwar in einem Artikelgesetz gebündelt, von einer wesentlichen Weiterentwicklung kann jedoch kaum gesprochen werden. In der Praxis ist eine bessere Aufklärung und entsprechende Dokumentierung jedoch dringend notwendig. Das Gesetz stellt auch keinen Schutz vor Risiken bei IGeLeistungen und schadhafte Medizinprodukten sicher.

Bei dem **Krebsfrüherkennungs- und –registergesetz** wünscht sich die BAGFW eine gesetzliche Regelung zur nachhaltigen Finanzierung von Krebsberatungsstellen. Derzeit werden sie – je nach Bundesland – zumeist aus einem Finanzierungsmix aus verschiedenen Quellen am Laufen gehalten, was sehr aufwändig ist.

Der sogenannte **Notlagentarif** bietet nur eine eingeschränkte Gesundheitsversorgung. Das Problem, dass Tarife der Privatversicherung für Menschen insbesondere im Alter nicht mehr erschwinglich sind, bleibt bestehen. Beim Notlagentarif kann zudem auf Altersrückstellung zurückgegriffen werden. Dies kann dazu führen, dass die Lage im Alter eher verschärft wird. Nur bei vollständiger Rückzahlung der Beitragsschulden kann in den Ursprungsvertrag zurückgewechselt werden, d.h. selbst bei Ratenzahlung bleibt die eingeschränkte med. Versorgung ggf. über Jahre bestehen.

Die Reduzierung des **Säumniszuschlags** auf ausstehende Krankenkassenbeiträge stellt aus Sicht der BAGFW eine Verbesserung dar, allerdings ist keine Regelung für diejenigen vorgesehen, die bereits einen hohen Schuldenberg angehäuft haben.

Das Gesetz zur Förderung der Prävention beschränkt sich auf Neuregelungen im SGB V und wird damit nach Ansicht der BAGFW dem aktuellen Verständnis von Gesundheitsförderung und Prävention als einer Querschnittsaufgabe nicht gerecht. Auch im SGB VIII, II oder IX sowie XI wäre Prävention zu verankern. Die Finanzierung von Maßnahmen wird den Krankenkassen auferlegt. Eine Beteiligung von Bund, Ländern und Kommunen sowie alle Sozialversicherungsträger wäre hier wünschenswert. Der Präventionsrat als Koordinierungsgremium nationaler Präventionsstrategien ist beispielsweise hinsichtlich seiner Sanktionierungsmacht nicht ausgereift.

Berlin, 02.05.2013