

Lebenslagen in Deutschland

Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

Entwurf

**(Fassung für Ressortabstimmung und Beteiligung von
Verbänden und Wissenschaft - Stand: 14. Dezember 2004)**

Lebenslagen in Deutschland

Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

Gliederung

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung

Vorbemerkung

Teil A: Zentrale Trends und Herausforderungen

Einleitung: Konzeptionelle Grundlagen und Zielsetzungen der Berichterstattung

I. Einkommen, Vermögen und Überschuldung

II. Sozialhilfe in Deutschland

III. Lebenslagen von Familien und Kindern

IV. Bildung - Schlüssel zur Teilhabe

V. Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt

VI. Versorgung mit Wohnraum

VII. Gesundheitliche Situation und Pflegebedürftigkeit

VIII. Lebenslagen behinderter Menschen

IX. Soziale und wirtschaftliche Situation von Migrantinnen und Migranten

X. Menschen in extremer Armut und begrenzt selbsthilfefähige Personen

XI. Politische und gesellschaftliche Partizipation

Teil B: Maßnahmen der Bundesregierung

Einleitung: Den Wandel sozial gerecht gestalten - Teilhabe eröffnen - Ausgrenzung überwinden

I. Auskömmliches Einkommen, Vermögensaufbau auf breiterer Basis, Prävention vor Überschuldung

II. Reform der Sozialhilfe - Armutsbekämpfung zielgenau ausrichten

III. Familien fördern - Deutschland kinderfreundlich machen

IV. Vorrang für Bildung - in Bildung und Ausbildung investieren

V. Mehr Beschäftigung - Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

VI. Aktive Wohnungspolitik - ein erfolgreicher Beitrag zur sozialen Integration

VII. Gesundes Leben - Basis für Teilhabe

VIII. Erfolgreiche Politik für behinderte Menschen fortgesetzt

IX. Migration und Integration

X. Eingliederung von besonders armutsgefährdeten und begrenzt selbsthilfefähigen Menschen fördern

XI. Gesellschaftliche Partizipation und bürgerschaftliches Engagement

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Inhaltsverzeichnis	IV
Kurzfassung	XV
Vorbemerkung	1
Teil A: Zentrale Trends und Herausforderungen	3
Einleitung: Konzeptionelle Grundlagen und Zielsetzungen der Berichterstattung	3
I. Einkommen, Vermögen und Überschuldung	11
I.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	11
I.2 Einkommensverteilung	12
I.2.1 Allgemeine Trends	12
I.2.2 Relative Einkommensarmut.....	15
I.2.3 Wirkung von Kindergelderhöhungen und Steuerreform auf die Einkommensverteilung	18
I.2.4 Einkommensmobilität	20
I.2.5 Erwerbstätigkeit und Einkommensarmut	21
I.2.6 Hohe Einkommen	22
I.2.7 Exkurs: Einkommenssituation und Lebensstandard.....	24
I.3 Vermögensverteilung.....	27
I.3.1 Entwicklung und Verteilung der Vermögensbestände der privaten Haushalte	27
I.3.1.1 Aufholprozess in den neuen Ländern.....	28
I.3.1.2 Ungleichmäßige Verteilung der Vermögen.....	30

I.3.1.3	Die Entwicklung nach sozialen Gruppen, Haushaltstypen und Geschlecht.....	33
I.3.2	Weitere Aspekte der Vermögensverteilung.....	36
I.3.2.1	Betriebsvermögen.....	36
I.3.2.2	Gebrauchsvermögen.....	36
I.3.2.3	Humanvermögen	37
I.3.2.4	Sozialvermögen.....	38
I.3.3	Erbschaften	39
I.3.4	Reichtum und privilegierte Lebenslagen, Stiftungen	40
I.4	Überschuldung privater Haushalte - ein Armutsrisiko	44
I.4.1	Entwicklung der Überschuldung.....	45
I.4.2	Ursachen und Auslöser von Überschuldung	46
I.4.3	Merkmale von Überschuldung	46
I.4.4	Ressourcen zur Bewältigung von Überschuldung	48
II.	Sozialhilfe in Deutschland	52
II.1	Die Sozialhilfe als Instrument der Armutsbekämpfung.....	52
II.2	Umfang, Struktur und Ursachen des Bezugs von Hilfe zum Lebensunterhalt	52
II.2.1	Entwicklung des Leistungsbezugs	53
II.2.2	Struktur der Leistungsbezieher.....	54
II.2.3	Ursachen des Leistungsbezugs und Problemkumulation bei einzelnen Bevölkerungsgruppen	57
II.2.4	Dauer und Dynamik des Sozialhilfebezugs	59
II.2.5	Grenzen der Sozialhilfe.....	60
II.3	Sozialhilfe - Hilfe in besonderen Lebenslagen.....	61

II.3.1	Struktur und Entwicklung der Hilfe in besonderen Lebenslagen	61
II.3.2	Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen.....	61
II.4	Grundsicherung	62
III.	Lebenslagen von Familien und Kindern.....	65
III.1	Familien heute	65
III.2	Ressourcen und Lebenslagen von Familien	67
III.2.1	Einkommen von Familienhaushalten.....	68
III.2.1.1	Einkommensentwicklungen und -schichtungen bei Familienhaushalten...	68
III.2.1.2	Die Rolle staatlicher Transferleistungen	70
III.2.1.3	Familien mit Hilfe zum Lebensunterhalt und niedrigem Einkommen.....	70
III.2.1.4	Erwerbssituation und -einkommen bei Müttern	72
III.2.2	Leistungsfähigkeit und Eigenkompetenzen von Familien.....	73
III.2.2.1	Haushalts- und familienbezogene Bildung.....	73
III.2.2.2	Zeitaufwendung in Familienhaushalten.....	74
III.3	Armutsrisiken und Bewältigungsstrategien in unterschiedlichen Übergangspassagen des Familienlebens.....	74
III.3.1	Von der Partnerschaft zur Elternschaft	74
III.3.2	Heranwachsen von Kindern	75
III.3.3	Trennung und Scheidung	77
III.3.4	Die Aktivierung familiärer Ressourcen zur Bewältigung von Armutssituationen.....	78
IV.	Bildung - Schlüssel zur Teilhabe.....	81
IV.1	Bildungsbeteiligung und Übergänge	81
IV.1.1	Elementarbereich	81
IV.1.2	Primarbereich	82

IV.1.3	Sekundarbereich I	82
IV.1.4	Allgemein bildende Schulabschlüsse.....	84
IV.1.5	Übergänge der Absolventen des allgemein bildenden Schulwesens in die Berufsausbildung.....	85
IV.1.6	Übergänge der Absolventen des allgemein bildenden Schulwesens an die Hochschule.....	88
IV.1.7	Tertiärer Bereich.....	89
IV.1.8	Weiterbildung	89
IV.2	Ressourceneinsatz.....	91
IV.3	Auswirkungen von Bildung auf Erwerbstätigkeit, Einkommen und berufliche Positionierung	92
IV.3.1	Beruflicher Bildungsstand der Erwerbstätigen.....	92
IV.3.2	Beruflicher Bildungsstand der Erwerbslosen	92
IV.3.3	Berufliche Abschlüsse und Stellung im Beruf	93
IV.3.4	Ausbildungsadäquate und -inadäquate Beschäftigung	93
IV.3.5	Übergänge vom Bildungs- ins Beschäftigungssystem	94
IV.3.6	Bildung und Einkommen	95
IV.3.7	Einkommensverteilung.....	95
IV.4	Bildungsbeteiligung von Mädchen und Frauen	96
V.	Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt	99
V.1	Entwicklung der Erwerbstätigkeit	99
V.2	Entwicklung der Minijobs	101
V.3	Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit.....	102
V.3.1	Jugendarbeitslosigkeit	105
V.3.2	Schwerbehinderte Arbeitslose	106

V.3.3	Arbeitslose Ausländerinnen und Ausländer	106
V.3.4	Psychosoziale Folgen von Arbeitslosigkeit	107
V.4	Einkommenslage bei Erwerbstätigkeit	107
VI.	Versorgung mit Wohnraum	110
VI.1	Allgemeine Versorgungssituation.....	110
VI.1.1	Struktur des Wohnungsbestandes	110
VI.1.2	Quantitative Wohnungsversorgung.....	110
VI.1.3	Qualitative Wohnungsversorgung	111
VI.1.4	Wohnkostenbelastung	112
VI.2	Wohnungsversorgung einkommensstarker Haushalte	114
VI.3	Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte.....	115
VI.3.1	Eckdaten zur Wohnungsversorgung	115
VI.3.2	Quantitative Wohnungsversorgung.....	115
VI.3.3	Qualitative Wohnungsversorgung	117
VI.3.4	Wohnkostenbelastung	118
VI.4	Zunehmende soziale Polarisierung in den Städten	119
VI.5	Wohn(umfeld)qualität und Wahrnehmung von Umweltbelastungen	119
VII.	Gesundheitliche Situation und Pflegebedürftigkeit.....	122
VII.1	Gesundheitliche Situation und Lebenslagen	122
VII.1.1	Einkommenslagen und Gesundheit.....	122
VII.1.2	Bildungsstand und Gesundheit	123
VII.1.3	Arbeitswelt und Gesundheit.....	125
VII.1.4	Zusammenhänge zwischen Umwelt und Gesundheit.....	127

VII.2	Gesundheit und Ausgrenzungsrisiken ausgewählter Bevölkerungsgruppen	129
VII.2.1	Gesundheitliche Situation von Arbeitslosen.....	129
VII.2.2	Gesundheit und soziale Lagen von Kindern und Jugendlichen	130
VII.2.3	Gesundheit im höheren Lebensalter.....	132
VII.2.4	Gesundheitliche Situation von Migrantinnen und Migranten.....	133
VII.2.5	Armutrisiken psychisch kranker Menschen	133
VII.3	Soziale Lage von Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen.....	133
VIII.	Lebenslagen behinderter Menschen.....	137
VIII.1	Behinderte Menschen	137
VIII.2	Vorschulische und schulische Bildung für behinderte Menschen	137
VIII.3	Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben	139
VIII.4	Finanzielle Situation von behinderten Menschen	143
VIII.5	Wohnen und Behinderung.....	143
IX.	Soziale und wirtschaftliche Situation von Migrantinnen und Migranten....	146
IX.1	Entwicklung der Zuwanderung	146
IX.2	Situation von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern	146
IX.3	Situation von Ausländerinnen und Ausländern	147
IX.3.1	Struktur der ausländischen Bevölkerung.....	147
IX.3.2	Bildung und Ausbildung.....	148
IX.3.3	Wirtschaftliche Situation	150
IX.3.3.1	Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit	150
IX.3.3.2	Bezug von Sozialhilfe.....	151
IX.3.4	Wohnsituation	153

IX.3.5	Gesundheit von Migrantinnen und Migranten.....	153
IX.4	Einkommensarmut bei Personen mit Migrationshintergrund	155
IX.5	Situation von Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund	156
IX.5.1	Ältere alleinstehende Migrantinnen	157
IX.6	Situation der Asylbewerber und Flüchtlinge	157
X.	Menschen in extremer Armut und begrenzt selbsthilfefähige Personen ...	160
X.1	Lebenslagen wohnungsloser Menschen	161
X.2	Leben auf der Straße - Kinder und Jugendliche am Rande der Gesellschaft.....	163
X.3	Lebenslagen von Straffälligen und ehemaligen Strafgefangenen sowie ihre Gefährdung durch Armut	164
X.4	Suchtkrankheit und Armutsrisiken	166
X.5	Soziale Ausgrenzung von chronisch Kranken und AIDS-Kranken.....	168
XI.	Politische und gesellschaftliche Partizipation	171
XI.1	Politische Partizipation	172
XI.2	Soziale und kulturelle Partizipation	175
XI.3	Einkommen, Armut, privilegierte Lebenslagen und Partizipationschancen in Politik und Gesellschaft	176
Teil B:	Maßnahmen der Bundesregierung	183
Einleitung:	Den Wandel sozial gerecht gestalten - Teilhabe eröffnen - Ausgrenzung überwinden	183
I.	Auskömmliches Einkommen, Vermögensaufbau auf breiterer Basis, Prävention vor Überschuldung	189
I.1	Grundlagen für eine positive Entwicklung der Einkommen und den Aufbau von Vermögen	189
I.2	Maßnahmen zur Einkommensverbesserung	189

I.3	Vermögensaufbau fördern - Stiftungen stärken.....	195
I.4	Überschuldeten Haushalten helfen.....	199
II.	Reform der Sozialhilfe - Armutsbekämpfung zielgenau ausrichten	204
II.1	Die neue Grundsicherung für Arbeitsuchende - Wege in die Erwerbstätigkeit	204
II.2	Die neue Sozialhilfe: Mehr Selbstbestimmung - weniger Bürokratie.....	204
II.3	Persönliches Budget - Stärkung des Vorrangs ambulanter Leistungen	206
II.4	Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: Bekämpfung verschämter Armut	207
II.5	Zielgenauere Hilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten	207
II.6	Krankenversicherungsschutz für alle Sozialhilfeempfänger	208
III.	Familien fördern - Deutschland kinderfreundlich machen	210
III.1	Familienleistungsausgleich und Steuerpolitik für Familien	210
III.2	Zielgerichtete Leistungen für Familien	211
III.3	Paradigmenwechsel in der Familienpolitik.....	214
III.4	Balance von Familie und Arbeitswelt	215
III.5	Starke Partner für Familien.....	217
III.6	Bildung und Erziehung - Auf den Anfang kommt es an	218
III.7	Den Zugang ins Arbeitsleben erleichtern	219
III.8	Wirtschaftliche und finanzielle Bildung zur Armutsprävention	220
IV.	Vorrang für Bildung - in Bildung und Ausbildung investieren.....	223
IV.1	Ausbau und Weiterentwicklung des Elementarbereiches - Kinderbetreuung verbessern.....	223
IV.2	Das Programm „Zukunft Bildung“	224

IV.3	Ausbildungschancen für alle.....	227
IV.4	Verbesserung der Ausbildung von Jugendlichen mit schlechteren Startchancen	228
IV.5	Hochschulbildung wieder für alle erreichbar machen - Reform der individuellen Ausbildungsförderung	230
IV.6	Mehr Zeit für Weiterbildung - Lernen ein Leben lang	231
IV.7	Gender Mainstreaming.....	232
IV.8	Bildung ist der Schlüssel zur Teilhabe	233
V.	Mehr Beschäftigung - Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.....	236
V.1	Beschäftigungspolitik, die Teilhabe fördert	237
V.2	Agenda 2010 für Beschäftigung: Die vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.....	237
V.3	Startchancen für junge Menschen sichern.....	240
V.4	Langzeitarbeitslose integrieren - Armutskarrieren verhindern	242
VI.	Aktive Wohnungspolitik - ein erfolgreicher Beitrag zur sozialen Integration.....	244
VI.1	Bezahlbare Mieten.....	244
VI.2	Zielgenaue soziale Wohnraumförderung.....	245
VI.3	Transparentes und soziales Mietrecht.....	247
VI.4	Soziale Städte sind lebenswerte Städte.....	247
VII.	Gesundes Leben - Basis für Teilhabe	250
VII.1	Die Gesundheitsreform als erster Schritt zu einer Bürgerversicherung	250
VII.2	Nachhaltige solidarische Finanzierung der Gesundheitsversorgung sichern	252
VII.3	Stärkung von Gesundheitsförderung und Prävention.....	253
VII.4	Maßnahmen zur Verbesserung der Teilhabe psychisch Kranker	256

VII.5	Qualität der Pflege sichern - Pflegeversicherung an gewandelte Bedürfnisse anpassen	256
VIII.	Erfolgreiche Politik für behinderte Menschen fortgesetzt.....	260
VIII.1	Persönliche Budgets für behinderte und pflegebedürftige Menschen.....	262
VIII.2	Behinderte Menschen erfolgreich in den Arbeitsmarkt integrieren.....	262
VIII.3	Besserer Schutz vor Diskriminierungen.....	265
VIII.4	Barrierefreie Mobilität sichern.....	265
IX.	Migration und Integration	267
IX.1	Teilhabechancen von Migrantinnen und Migranten verbessern.....	267
IX.2	Integrationsleistungen des Bundes für Aussiedlerinnen und Aussiedler ..	268
IX.3	Gesellschaftliche Teilhabe durch Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit	268
IX.4	Modernes Zuwanderungsgesetz	269
IX.5	Verbesserung der Situation junger Flüchtlingskinder.....	272
X.	Eingliederung von besonders armutsgefährdeten und begrenzt selbsthilfefähigen Menschen fördern	274
X.1	Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten	274
X.2	Dauerhafte Wohnraumversorgung von Obdachlosen	274
X.3	Hilfen für Opfer bei häuslicher Gewalt.....	277
X.4	Zugang von wohnungslosen Menschen zu Gesundheitsleistungen	277
X.5	Kinder „von der Straße“ holen	278
X.6	Hilfen zur Überwindung sozialer Ausgrenzung von Straffälligen	278
X.7	Integration von Suchtkranken	280
X.8	Staatliche Hilfen und gesellschaftliche Aktivitäten sind unverzichtbar	281
XI.	Gesellschaftliche Partizipation und bürgerschaftliches Engagement.....	284

XI.1	Teilhabe von Personen in prekären Lebenssituationen	284
XI.2	Mobilität als Voraussetzung für die gesellschaftliche Partizipation eröffnen.....	285
XI.3	„Projekt P - misch dich ein“	286
XI.4	Teilhabe durch Mitbestimmung stärken	287
XI.5	Bürgerschaftliches Engagement stärken	288
XI.6	Aktiver Dialog zur Stärkung gesellschaftlicher Integration.....	288

Kurzfassung

Vorbemerkung

Auf Antrag der Koalitionsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen und mit Beschluss vom 27. Januar 2000 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung beauftragt, regelmäßig einen Armuts- und Reichtumsbericht zu erstatten. Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung basiert auf dem Leitgedanken, dass eine detaillierte Analyse der sozialen Lage die notwendige Basis für eine Politik zur Stärkung sozialer Gerechtigkeit und zur Verbesserung gesellschaftlicher Teilhabe ist. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung nimmt eine Bestandsaufnahme vor, er analysiert die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen von 1998 bis - soweit Daten verfügbar waren - an den aktuellen Rand. Viele von der Bundesregierung ergriffenen Reformmaßnahmen der Agenda 2010 sind erst im Laufe des Jahres 2004 in Kraft getreten oder werden 2005 in Kraft treten. Dasselbe gilt für die zweite und dritte Stufe der Steuerreform 2000. Diese Auswirkungen können noch nicht in den Bericht einbezogen werden. Der Bericht beschreibt die Lebenslagen der Menschen in Deutschland auf der Basis objektiver statistischer Daten zu Einkommen, Vermögen, Erwerbstätigkeit, Bildungsbeteiligung u.a. Das subjektive Wohlbefinden der Menschen wurde nicht erfasst. Hierfür ist unter anderem auf den Datenreport des Statistischen Bundesamtes zu verweisen.

Zu den Definitionen von Armut und Reichtum: Armut im Sinne sozialer Ausgrenzung und nicht mehr gewährleisteter Teilhabe liegt dann vor, wenn die Handlungsspielräume von Personen in gravierender Weise eingeschränkt und gleichberechtigte Teilhabechancen an den Aktivitäten und Lebensbedingungen der Gesellschaft ausgeschlossen sind. Armut bezieht sich auf die Ungleichheit von Lebensbedingungen und die Ausgrenzung von einem gesellschaftlich akzeptierten Lebensstandard. Dies entspricht dem Ansatz der „social exclusion“ bzw. der „social inclusion“ in der Armutsbekämpfungspolitik der EU. Beim Reichtum kann nicht in analoger Weise wie bei Armutsfragen an eine etablierte Forschungsrichtung, konzeptionelle Vorarbeiten und empirische Arbeiten angeknüpft werden. Die Bundesregierung hat angesichts der noch weitgehend diffusen begrifflichen Fassung von Reichtum, des erst in Ansätzen entwickelten Forschungsstandes und der unbefriedigenden Datenlage zunächst die Forschungsaktivitäten im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung intensiviert, insbesondere zur obersten Spitze der Einkommens- und Vermögensverteilung.

I. Lebenslagen in Deutschland - Teilhabe- und Verwirklichungschancen

Deutschland ist ein reiches Land. Der großen Mehrheit der hier lebenden Menschen geht es gut. Aber Armut und soziale Ausgrenzung sind nicht nur Randphänomene, Armutsrisiken können auch die Mitte der Gesellschaft bedrohen. Soziale Ungleichheit ist eine Tatsache, und analog zur Entwicklung am Arbeitsmarkt ist sie in manchen Bereichen in den letzten Jahren gewachsen. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung analysiert diese Umstände, gibt Erklärungen für Veränderungen und stellt die Politik und die ergriffenen Maßnahmen der Bundesregierung zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit dar.

Bezugspunkt sozial gerechter Politik ist für die Bundesregierung die Schaffung sozialer und ökonomischer Teilhabe- und Verwirklichungschancen für alle Mitglieder der Gesellschaft. Denn Armut und soziale Ausgrenzung schränken die Chancen der davon Betroffenen ein, am sozialen und ökonomischen Leben der Gesellschaft teilzuhaben: Sie können sich dann nicht so verwirklichen, wie es ihren individuellen Fähigkeiten und Lebensentwürfen entspricht. Armut und soziale Ausgrenzung stellen aber nicht nur individuelle Problemlagen dar, sondern auch gesellschaftliche. Sie berühren den Zusammenhalt der Gesellschaft gravierend. Die Stärkung des gemeinsamen Wohlstands und des Gemeinwohls, der öffentlichen Güter, ist daher eine fundamentale Bedingung für den Erhalt der Gesellschaft. Die Bekämpfung von Armut und sozialer

Ausgrenzung ist deshalb integraler Bestandteil einer teilhabefördernden Politik, die gleiche Chancen für alle sichert und den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärkt.

Armutsrisiko und Arbeitslosigkeit

Der Bericht verdeutlicht, dass das Armutsrisiko in erheblichem Umfang mit Arbeitslosigkeit korrespondiert. Wenn aber Arbeitslosigkeit die Hauptursache von Armut und sozialer Ausgrenzung ist, dann muss sich sozial gerechte Politik vorrangig an der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Integration Erwerbsloser in den Arbeitsmarkt orientieren. Sozial gerechte Politik lässt dabei andere Problemlagen und Betroffene nicht außer Acht. Aber im Mittelpunkt steht die Beschäftigungsfrage. Sie weist auf die zentrale Bedeutung von Wirtschaftswachstum hin. Die Wachstumsschwäche der vergangenen Jahre resultierte vor allem aus zahlreichen externen Schocks, wie z.B. dem Anschlag vom 11. September 2001 und dem Irak-Krieg, dem Abbrechen des IT-Booms und den Auswirkungen der US-Bilanzskandale. Die damit einhergehende Schwäche der Weltwirtschaft hat die besonders exportorientierte deutsche Wirtschaft stärker als andere Volkswirtschaften belastet. Die dadurch geprägte mangelnde wirtschaftliche Dynamik im Inland hat zu sozialer Ungleichheit wesentlich beigetragen.

Strukturwandel als Herausforderung

Seit den 1990er Jahren findet in Deutschland ein tiefgreifender ökonomischer und in der Folge auch gesellschaftlicher Wandel statt. Auch wenn der industrielle Kern seine Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung behält, werden Ökonomie und Gesellschaft zunehmend durch den Wandel zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft geprägt. Neue, sich schnell verändernde Technologien sowie ein verschärfter internationaler Wettbewerb stellen große Herausforderungen an die Fähigkeit der Unternehmen zu Produkt-, Prozess- und Dienstleistungsinnovationen und gleichzeitig an die Kenntnisse und Flexibilität der Beschäftigten. Unternehmen, die diese Herausforderungen nicht annehmen, werden auf Dauer nicht konkurrenzfähig bleiben. Beschäftigte, die nicht über ausreichende schulische Bildung, Aus- und Weiterbildung sowie über Lernbereitschaft und Flexibilität verfügen, laufen stärker als früher Gefahr, dauerhaft aus dem Arbeitsleben und damit von einer zentralen Voraussetzung für Teilhabe ausgeschlossen zu sein - und mit ihnen auch ihre Familien.

Gesellschaft und Demografie

Wie in allen westlichen Industriestaaten verändert der demografische Wandel auch unsere Gesellschaft. So wird die Bevölkerung in Deutschland von rd. 82,5 Mio. Menschen im Jahr 2003 erwartungsgemäß um gut 10% auf rd. 74,1 Mio. im Jahr 2050 zurückgehen. Selbst wenn der Rückgang durch Zuwanderung und eine steigende Lebenserwartung geringer ausfallen sollte, wird sich auf jeden Fall die Bevölkerung auch in ihrer Struktur nachhaltig verändern: Der Anteil der unter 20-Jährigen wird (lt. des von der „Rürup-Kommission“ erstellten Szenarios) bis 2050 von gegenwärtig 20,6% auf 15,7% sinken. Dagegen wird der Anteil der 65-Jährigen und Älteren von 17,7% auf 30,8% ansteigen. Der Anteil der 80-Jährigen und Älteren wird sich sogar mehr als verdreifachen. Der Altenquotient, das Verhältnis von 65-Jährigen und Älteren zu den 20- bis 64-Jährigen, wird sich von gegenwärtig 28,8% bis etwa 2040 auf rd. 57% fast verdoppeln und bis 2050 in etwa auf diesem hohen Niveau verharren.

Diese Entwicklung birgt Chancen, aber auch Risiken: Mit der steigenden Lebenserwartung und dem medizinischen Fortschritt verbessern sich die Aussichten auf ein langes und aktives Alter. Gleichzeitig steigen die Kosten der Gesundheits- und Alterssicherung. Weil immer weniger Kinder geboren werden, besteht die Gefahr, dass eine alternde Gesellschaft an Dynamik verliert - mit Auswirkungen, die von alternden Belegschaften in den Unternehmen bis zur Finanzierung unserer Sozialversicherungssysteme reichen, denen Beitragszahler verloren gehen.

Flexibilität und Sicherheit

Diese Entwicklungen erfordern eine Neuorientierung sozialstaatlichen Handelns. Im Sozialstaatsverständnis der letzten Jahrzehnte, entwickelt unter den ökonomischen und strukturellen Bedingungen der Industriegesellschaft und auf Basis beträchtlicher Wachstumsraten, manifestierte sich sozial gerechte Politik vorrangig darin, durch den Ausbau von Sozialleistungen ökonomische Ungleichheiten auszugleichen und den materiellen Status zu sichern. Dies hat in der Vergangenheit erfolgreich dazu beigetragen, Armut und soziale Ausgrenzung zu verhindern.

Teilhabe- und Verwirklichungschancen entstehen jedoch nicht automatisch durch den Ausgleich ökonomischer Ungleichheiten. Materielle Umverteilung und eine Politik der Statussicherung geraten bei dem Versuch, Teilhabe- und Verwirklichungschancen bereitzustellen, zunehmend an ihre Grenzen. Dies geschieht nicht allein aus finanz- und wirtschaftspolitischen Gründen. Zwar müssen die Lohnnebenkosten weiter sinken, die Belastung der Arbeitseinkommen muss sich in Grenzen halten, und der Staatshaushalt verlangt eine nachhaltige Konsolidierung. Zugleich aber sind verteilungspolitische Maßnahmen unter veränderten ökonomischen Bedingungen nur noch begrenzt wirksam. Statussicherung kann sogar kontraproduktiv wirken, wenn sie die flexible Anpassung an die neuen Herausforderungen der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft verhindert.

Sozial gerechte Politik heute und morgen

Sozial gerechte Politik muss vor dem Hintergrund des beschriebenen Wandels gestaltet werden. Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung erschöpft sich nicht im Ausgleich ökonomischer Ungleichheiten. Ein rein passiver Ausgleich sichert den materiellen Status nur vorübergehend. Dauerhafte Abhängigkeit von staatlicher Fürsorge bedeutet, dass auch das Armutsrisiko, das so ausgeglichen werden muss, dauerhaft besteht. Gerechtigkeit verlangt deshalb vor allem nach mehr Gleichheit bei den Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Menschen. Dabei müssen diese Chancen auch in ihrer zeitlichen Dimension berücksichtigt werden: Chancen der heute lebenden Menschen dürfen nicht zu Lasten künftiger Generationen gehen, und Chancen der Kinder von heute sichern die Teilhabe der Alten von morgen. Erst der gerechte Ausgleich zwischen den Generationen macht Politik wirklich nachhaltig. Eine in diesem Sinne sozial gerechte Politik stellt darauf ab, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass möglichst alle Menschen gleiche Chancen erhalten und auch wahrnehmen können. Nachteilige Umstände werden abgebaut oder ausgeglichen. Sozial gerechte Politik, die Flexibilität und Sicherheit gewährleisten will, muss daher heute drei Herausforderungen bewältigen:

Erstens müssen Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit gefördert werden, damit Beschäftigung neu entstehen kann. Dies ist eine Grundbedingung für mehr Teilhabe- und Verwirklichungschancen der meisten Menschen. Gleichwohl kann staatliche Politik hier nur die Rahmenbedingungen gestalten, innerhalb derer die Unternehmen Innovationen vorantreiben, Wachstum fördern, Wettbewerbsfähigkeit verbessern und Beschäftigung schaffen müssen. Hier bestehen zu Recht Grenzen staatlicher Steuerungsfähigkeit und zugleich - über das Ökonomische hinaus - eine gesellschaftliche Verantwortung der Wirtschaft, die einzufordern ist. Staatliche Politik muss jedoch darauf ausgerichtet sein, die Standortbedingungen der Unternehmen permanent neu zu justieren. Das gilt vor allem für die Finanz- und Wirtschaftspolitik, aber auch für das Arbeitsrecht und die Forschungsförderung. Damit wirkt staatliche Politik teilhabefördernd. Hierfür braucht man einen handlungsfähigen Staat, der durch nachhaltige Konsolidierung die Spielräume für die Bewältigung wichtiger Zukunftsaufgaben zurückgewinnt.

Aktuelle Konzepte sozialer Gerechtigkeit

Lange Zeit wurde soziale Gerechtigkeit vorrangig unter Einkommens- und Vermögensaspekten diskutiert. Das heutige Verständnis von sozialer Gerechtigkeit orientiert sich hingegen zunehmend daran, ob den Menschen gleiche Chancen und Möglichkeiten verschafft werden, am ökonomischen und gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und sich selbst zu verwirklichen. Dabei kann an eine Debatte angeknüpft werden, die schon in den 1960er und 1970er Jahren über Chancengleichheit geführt wurde. Der Ökonom und Nobelpreisträger Amartya Sen zum Beispiel versteht unter Gerechtigkeit vor allem Verwirklichungschancen. Damit bezeichnet er die Möglichkeiten oder umfassenden Fähigkeiten („capabilities“) von Menschen, ein Leben führen zu können, für das sie sich mit guten Gründen entscheiden konnten und das die Grundlage ihrer Selbstachtung nicht in Frage stellt. Der amerikanische Philosoph John Rawls betont, dass Menschen mit ähnlichen Fähigkeiten auch ähnliche Lebenschancen haben sollten. Damit geht er über formale Chancengleichheit im Sinne gleicher gesetzlicher Rechte hinaus. Auch andere argumentieren, dass das Streben nach sozialer Gerechtigkeit im Kontext einer globalisierten Wirtschaft vor allem bedeutet, Chancengleichheit zu gewährleisten, so etwa der Soziologe Anthony Giddens. Der Wirtschaftswissenschaftler Richard Hauser thematisiert verschiedene Aspekte sozialer Gerechtigkeit, etwa Startchancengleichheit, Generationengerechtigkeit, Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit. In Umverteilung sieht der Historiker Jürgen Kocka zwar auch weiterhin ein wichtiges Element sozial gerechter Politik, lässt jedoch den Staat primär auf die soziale Einbeziehung und die Teilhabe aller zielen. Die Verhinderung von Armut, die Garantie sozialer Sicherheit und die Inklusion in Erwerbsarbeit gehören dazu ebenso wie - ganz zentral - der Zugang zu und die Sicherung von bestmöglicher Bildung und Ausbildung. Ein ähnliches Verständnis zeigt sich, wenn „Beteiligungs- und Befähigungsgerechtigkeit“ als zentrale Elemente sozialer Gerechtigkeit beschrieben werden, so vom Ratsvorsitzenden der Evangelischen Kirche in Deutschland, Bischof Wolfgang Huber. In seinen Augen erweist es sich als große Herausforderung an sozial gerechte Politik, dass vielen Menschen die Möglichkeit fehlt, durch Erwerbsarbeit für den eigenen Lebensunterhalt aufzukommen. Der dänische Soziologe Gøsta Esping-Andersen schließlich sieht die wichtigste Herausforderung des modernen Wohlfahrtsstaats darin, die dauerhafte Verfestigung sozialer Nachteile zu vermeiden. Es soll verhindert werden, dass Bürger in einem Zustand des sozialen Ausschlusses oder geringer Handlungsoptionen gefangen bleiben und auf diese Weise auf Dauer Lebenschancen einbüßen.

Auch wenn sich die Ansätze im Detail unterscheiden, besteht weitgehend Konsens darüber, dass soziale Gerechtigkeit sich heute nicht in erster Linie nur an materiellen Verteilungsaspekten orientieren kann, sondern auch ein Mehr an Gleichheit bei den Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Menschen bedeutet.

Zweitens ist es notwendig, Teilhabe- und Verwirklichungschancen auch für die einzelnen Menschen neu zu gestalten. Es geht dabei um eine Kombination von Solidarität und Eigenverantwortung, um die Verbindung zwischen sozial gerechter Risikoabsicherung und Förderung auf der einen und wachsender Bereitschaft zu Mitwirkung und Leistung auf der anderen Seite. Die Bundesregierung hat diesen Politikansatz unter dem Begriffspaar „Fördern und Fordern“ zusammengefasst. Dazu gehört in erster Linie der Ausbau von Bildungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten. Denn in der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft ist Mangel an Bildung eine wesentliche Ursache für geringe Teilhabe- und Verwirklichungschancen. Dazu gehört zugleich die Aktivierung von Personen, die in Gefahr sind, aufgrund mangelnder Fähigkeiten oder durch Langzeitarbeitslosigkeit dauerhaft aus dem Arbeitsmarkt gedrängt zu werden und damit Teilhabechancen zu verlieren - verpasste Chancen, die auch ihre Kinder und Enkel

belasten. Für Familien mit Kindern, für behinderte Menschen, für Migrantinnen und Migranten und für andere Benachteiligte gehört dazu darüber hinaus die Verbesserung der Chancen auf soziale Teilhabe, welche Armut und soziale Ausgrenzung verhindert. Immer ist dabei auch der Einzelne gefordert, die angebotenen Chancen aufzugreifen sowie Bereitschaft zur Selbstverantwortung zu zeigen. Dieser Paradigmenwechsel und die damit verbundene neue, zielführende Politik wird derzeit etwa unter den Aspekten „Schaffung von Befähigungsgerechtigkeit“, „Schaffung von Zugangsgerechtigkeit“ und „Aktivierung“ diskutiert (siehe Kasten).

Drittens steht fest: Auch in modernen Gesellschaften sind Menschen auf Solidarität angewiesen, auf einen handlungsfähigen Staat, der auch die Interessen der Schwachen vertritt und kollektive soziale Sicherungssysteme organisiert. Deswegen steht außer Frage, dass sozialstaatliche Politik in Deutschland auch weiterhin Armut und soziale Ausgrenzung mittels materieller Leistungen verhindern und die Grundbedürfnisse der Menschen sichern wird. Zentrale Aufgabe der Sozialpolitik bleibt es, Sicherheit zu bieten und ein soziales Netz zu bewahren, das Menschen in Not auffängt. Dabei geht es um mehr als um die bloße Existenzsicherung. Transferleistungen müssen soziokulturelle Grundbedürfnisse befriedigen. Sie müssen zudem die Möglichkeiten zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gewährleisten. Das wird bei den großen Risiken Krankheit, Unfall, Behinderung, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit und Alter durch die Sozialversicherungen angemessen sichergestellt. Darüber hinaus verdienen Familien mit Kindern, insbesondere allein Erziehende, besondere Unterstützung. Insgesamt tragen die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland mit ihren aktivierenden und fördernden Elementen dazu bei, die Flexibilität der Menschen zu stärken und soziale Ausgrenzung zu vermeiden. Daher sind auch Reformmaßnahmen, die die sozialen Sicherungssysteme nachhaltig stabilisieren, wichtiger Bestandteil einer sozial gerechten Politik.

Sozial gerechte Politik:

- Politische Rahmenbedingungen, die Teilhabe fördern
- Teilhabe- und Verwirklichungschancen, die bereitgestellt werden
- Grundbedürfnisse, die gesichert werden

Deutschlands Weg: Teilhabe fördern, Chancen eröffnen, Sozialstaat sichern

Die Bundesregierung hat sich mit dem Regierungsantritt 1998 den neuen Herausforderungen gestellt. Sie hat eine umfassende Modernisierung der Politik in allen Bereichen eingeleitet und diese sozial gerecht gestaltet. Damit knüpft sie auch an die Bestrebungen an, auf europäischer Ebene Strategien zur Stärkung der sozialen Integration zu entwickeln. Im 2004 aktualisierten Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003 bis 2005 sind die Schritte dargestellt, die Deutschland zur Stärkung der sozialen Eingliederung im Sinne der gemeinsamen europäischen Ziele ergreift.

Ihren Ausdruck findet die Politik der Bundesregierung in den Reformen der Agenda 2010. Sie verbindet kohärent die drei Elemente sozial gerechter Politik - die Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen, damit sie Teilhabe fördern, die Eröffnung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen und die Absicherung der Grundbedürfnisse.

Zentrale Reformen der Agenda 2010

- Reformen am Arbeitsmarkt, vor allem:
 - Umbau der Bundesagentur für Arbeit
 - Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige als Kernstück der Arbeitsmarktreform
- Reformen der sozialen Sicherung, vor allem:
 - GKV-Modernisierungsgesetz (GMG)
 - Rentenreformen 2003/2004, insbesondere RV-Nachhaltigkeitgesetz und Alterseinkünftegesetz
- Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder:
 - Förderung des Aufbaus von Kinderkrippen mit jährlich 1,5 Mrd. Euro
 - Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG)
- Auf- und Ausbau von Ganztagschulen

Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht, der sich wie der 1. Bericht gliedert und um Kapitel zu extremer Armut und Partizipation ergänzt wurde, analysiert erste Ergebnisse dieser Politik und benennt die in den unterschiedlichen Politikfeldern seit 1998 bereits eingetretenen Erfolge, aber auch fortbestehenden Schwierigkeiten.

II. Einkommen und Vermögen in Deutschland

Verteilung der Einkommen

Die Höhe des Haushaltseinkommens beeinflusst die Teilhabe- und Verwirklichungschancen des Einzelnen in der Gesellschaft. Dabei zeigt der internationale Vergleich, dass der deutsche Sozialstaat bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung insgesamt erfolgreich ist: Deutschland gehört - den letzten verfügbaren EUROSTAT-Zahlen aus dem Jahr 2001 zufolge - trotz höherer Arbeitslosigkeit nach Dänemark und Schweden zu den EU-Ländern mit der niedrigsten Armutsrisikoquote und mit nur geringer Armut (Schweden: 9%; Dänemark: 10%; Deutschland: 11%; Durchschnitt EU-15: 15%). Betrachtet man neben dem Einkommen auch den Lebensstandard, zeigt sich, dass in Deutschland die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung in gesicherten Verhältnissen lebt.

Deutscher Sozialstaat auch im internationalen Vergleich erfolgreich:

- In der EU hat Deutschland nach Dänemark und Schweden die niedrigste Armutsrisikoquote (2001)
- Öffentliche Transfers der Sozialversicherungen und der Gebietskörperschaften (z.B. Renten, Kindergeld, BAFöG, Sozialhilfe) senken das Armutsrisiko im Jahr 2003 um rund zwei Drittel
- Erwerbstätige, Selbstständige und ältere Menschen haben ein unterdurchschnittliches Armutsrisiko

Hinter dem für die Gesamtbevölkerung ermittelten Risiko der Einkommensarmut verbergen sich freilich unterschiedliche Betroffenheiten. Während die Armutsrisikoquote bei den meisten Gruppen zwischen 1998 und 2003 zugenommen hat, ist sie bei den Selbstständigen und Älteren auf einen Wert unter dem Durchschnitt gesunken. Auch Erwerbstätige gehören zu den Gruppen mit weit unterdurchschnittlichem Armutsrisiko; bei ihnen ist vor allem keine Tendenz zur Vergrößerung relativer Einkommensarmut zu erkennen.

Armutsrisikogrenze - Armutsrisikoquote

In diesem Bericht wird die zwischen den EU-Mitgliedstaaten vereinbarte Definition einer „Armutsrisikoquote“ zugrundegelegt. Sie ist definiert als Anteil der Personen in Haushalten, deren „bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenzeinkommen“ weniger als 60% des Mittelwerts (Median) aller Haushalte beträgt. Das Nettoäquivalenzeinkommen wird ermittelt als gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen, abgeleitet über die neue OECD-Skala. In Deutschland beträgt die so errechnete Armutsrisikogrenze 938 Euro (Datenbasis EVS 2003).

Die Höhe des Nettoäquivalenzeinkommens hängt maßgeblich von der Festlegung der verwendeten Äquivalenzskala, des Mittelwerts und der Datengrundlage ab. So beziffert beispielsweise der Sozialbericht des Landes Nordrhein-Westfalen vom Dezember 2004 eine Armutsrisikogrenze in Höhe von 604 Euro. Dabei wurden 50% des arithmetischen Mittels, die alte OECD-Skala und die Daten des Mikrozensus zugrunde gelegt. Aufgrund dieser Festlegungen ist dieser Wert nicht mit den Werten des 2. Armuts- und Reichtumsberichts vergleichbar.

Weder das Konzept des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens noch das des Pro-Kopf-Einkommens ist für eine wohlstandsorientierte Betrachtung der personellen Nettoeinkommensverteilung geeignet. So bleibt beim ersteren das Wohlstandsniveau beim Hinzukommen von weiteren Personen konstant, d.h. neue Haushaltsmitglieder müssten umsonst unterhalten werden. Auf der anderen Seite würde ein kopfteiliges Verfahren außer acht lassen, dass nicht jedes Haushaltsmitglied den gleichen Einkommensbetrag benötigt, um das gleiche Wohlstandsniveau wie die übrigen Haushaltsmitglieder zu erzielen. Um diesen Einwänden Rechnung zu tragen, wurde das Konzept des Nettoäquivalenzeinkommens entwickelt. Bei einer Familie mit zwei Kindern unter 14 Jahren würde das Haushaltseinkommen somit beispielsweise nicht durch 4, sondern durch 2,1 geteilt. Das bedarfsgewichtete Pro-Kopf-Einkommen ist also in Mehrpersonenhaushalten höher als das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen, weil Synergieeffekte und altersspezifisch unterschiedliche Bedarfe berücksichtigt werden.

Das Konzept der relativen Einkommensarmut beinhaltet, dass die Armutsrisikogrenze vom Wohlstandsniveau abhängt. Weil in Deutschland der erreichte Wohlstand vergleichsweise hoch ist, liegt die Armutsrisikogrenze auch auf einem relativ höheren Niveau als in anderen Ländern. Dies ist bei internationalen Vergleichen zu berücksichtigen.

Von diesen relativen Definitionen von „Armutsrisiko“ unterscheidet sich das soziokulturelle Existenzminimum, das im Sozialhilferecht definiert und abgesichert ist, und auf dessen Grundlage auch das steuerliche Existenzminimum bestimmt wird.

Jede Betrachtung der Einkommensverteilung basiert vor allem auf Markteinkommen, die im Wirtschaftsprozess erzielt werden. Die Löhne und Gehälter werden im Rahmen von Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften auf der Basis der staatlich garantierten Tarifautonomie gestaltet. Bund und Ländern stehen bei

der Sekundärverteilung die Instrumente der Finanz-, Steuer-, Vermögensbildungs- und Sozialpolitik zur Verfügung.

Festzustellen ist ein Trend zunehmender Streuung der Bruttoeinkommen, also zunehmender Ungleichheit, die vor allem auf die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung geringen Umfangs zurückgeführt werden kann. Dieser Trend bleibt in abgeschwächter Form allerdings auch bestehen, wenn nur Vollzeitentgelte betrachtet werden. Staatliche Transferleistungen und Steuern können Ungleichverteilung nicht beheben, allerdings durchaus erheblich verringern. Dieser gesamtstaatlichen Differenzierung steht eine positive regionale Nivellierung gegenüber: Im früheren Bundesgebiet erhöhte sich das durchschnittliche monatliche Haushaltsnettoeinkommen vom 1. Halbjahr 1998 bis zum 1. Halbjahr 2003 von 2.686 Euro auf 2.895 Euro nominal um rd. 7,8%. Real entsprach dies einem Zuwachs von 1,1%. In den neuen Ländern stieg das Nettoeinkommen nominal um rd. 10,4% von 2.023 Euro auf 2.233 Euro und damit real um 3,5%. Der höhere Zuwachs in den neuen Ländern weist auf einen Trend der weiter fortschreitenden Angleichung von Ost und West hin.

Der Zeitraum von 1998 bis 2003 war in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht von zwei sehr unterschiedlichen Perioden geprägt. Während die Jahre 1998 bis 2000 eine günstige Entwicklung zeigten, hinterließ die Stagnationsphase von 2001 bis 2003 deutliche Spuren. Analog zur konjunkturellen Lage waren die Möglichkeiten zur Erzielung von Einkommen am Markt eingeschränkt. Wie auch andere Untersuchungen zeigen, entwickelte sich das Armutsrisiko analog zu den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Nach einem Rückgang der Armutsrisikoquote von 1998 bis 2000 stieg diese mit Einsetzen der wirtschaftlichen Stagnation ab 2001 wieder an. Insgesamt hat das Armutsrisiko (siehe Kasten) von 1998 bis 2003 von 12,1% auf 13,5% leicht zugenommen (Basis: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, EVS). Die Armutsbekämpfung bleibt deshalb ein zentrales politisches Ziel.

Relative Einkommensarmut ist allerdings in der Mehrzahl der Fälle kein permanenter Zustand, sondern durch ein hohes Ausmaß an Fluktuation gekennzeichnet. Im Zeitraum von 1998 bis 2003 waren nach zwei Jahren etwa ein Drittel der Phasen in relativer Einkommensarmut abgeschlossen und nach drei Jahren etwa zwei Drittel (Basis: Sozio-oekonomisches Panel, SOEP). Für den „Ausstieg“ aus der Armut spielt das Erwerbseinkommen eine maßgebliche Rolle. Gleichwohl ist auch ein Anteil „chronischer Armut“ von 4% (2003) feststellbar. In diesem Bereich können „Armutskarrieren“ entstehen, die auch auf die nachfolgenden Generationen übergreifen. Vor allem die Transfereinkommen sorgen jedoch dafür, dass das Ausmaß der ungleichen Verteilung trotz der schwierigen Lage nach 2001 in Grenzen gehalten wurde. So haben die Kindergelderhöhungen seit 1998 zu einer insgesamt um etwa 5% niedrigeren - bezogen auf die Kindergeldbezieher um rd. 9% niedrigeren - Armutsrisikoquote geführt. Um die Lage der Familien mit Kindern nachhaltig zu verbessern, reichen staatliche Transfers jedoch nicht aus. Aktivierende Angebote, die Eltern vor allem durch eigene Erwerbstätigkeit Halt und Perspektive und den Kindern damit Zukunftschancen geben, müssen hinzu kommen.

Einkommen aus eigener Kraft ermöglichen

Die Ergebnisse des Berichts zeigen: Der Förderung der Erwerbstätigkeit kommt eine entscheidende Bedeutung bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu. Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik können den Zugang zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung verbessern, die Chancen für Teilhabe auf dem Arbeitsmarkt erhöhen und so längerfristig auch das individuelle Armutsrisiko senken. Die Anstrengungen der Bundesregierung für den Ausbau der Kinderbetreuung sind von zentraler Bedeutung.

Ferner muss die Wirtschaft entlastet werden, um Arbeits- und Ausbildungsplätze schaffen zu können. Deshalb hat die Bundesregierung für den Mittelstand, der die meisten Arbeitsplätze zur Verfügung stellt, die steuerlichen Rahmenbedingungen verbessert. Gleichzeitig wurden die

Sozialversicherungsbeiträge und damit die Lohnnebenkosten stabil gehalten. So werden Rahmenbedingungen für die Wirtschaft geschaffen, die die Förderung von Teilhabe ermöglichen.

Steuerreform für soziale Gerechtigkeit

Sozial gerechte Einkommens- und Steuerpolitik muss das Steuer- und Transfersystem so ausgestalten, dass ein Einkommen erzielbar ist, welches Armut vermeidet und gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht sowie gleichzeitig auch die Handlungsfähigkeit des Staates bei der Bereitstellung öffentlicher Güter sicherstellt. Vor allem aber muss sie die Entstehung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze fördern, denn Einkommensprobleme und -disparitäten hängen zumeist direkt mit Arbeitslosigkeit, geringer Qualifizierung oder (insbesondere bei allein Erziehenden) nicht ausreichend auskömmlicher Teilzeitarbeit zusammen. Die Bundesregierung hat daher das Steuersystem so reformiert, dass es das Armutsrisiko senkt und von ihm Impulse für neue Teilhabe- und Verwirklichungschancen ausgehen: Die unteren und mittleren Einkommen wurden deutlich entlastet: Zwischen 1998 und 2005 wurden der Eingangssteuersatz von 25,9% auf 15,0% gesenkt und der Grundfreibetrag deutlich erhöht. Spürbare Entlastungsmaßnahmen bei der Einkommensteuer führten zu einer Erhöhung des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens um 2,4%. Dies schafft Anreize zur Aufnahme von Erwerbsarbeit auch im Niedriglohnbereich. Aufgrund der schlechten Konjunkturlage wurden diese positiven Effekte bislang noch nicht sichtbar - bei nachhaltigem Aufschwung werden sie deutlich werden.

Ausgangslage: Hohe Steuerbelastung

Maßnahme: Steuerreform entlastet Einkommen

- 1998 - 2005 wurde der Eingangssteuersatz von 25,9% auf 15,0% gesenkt
- Grundfreibetrag wurde von 6.322 Euro (1998) auf 7.664 Euro (ab 2004) angehoben
- Spitzensteuersatz wurde in mehreren Schritten auf 42% (ab 2005) gesenkt; Durch den Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen wurde die Bemessungsgrundlage verbreitert

Die Steuerreform sorgt dafür, dass auch wohlhabende Menschen ihren Beitrag dazu leisten, die staatlichen Finanzen zu konsolidieren und damit die finanzielle Grundlage für eine sozial gerechte Politik zu sichern. Die Absenkung des Einkommensteuer-Spitzensatzes auf 42% ist kein Geschenk für die Reichen. Die vorgenommene Verbreiterung der Bemessungsgrundlage beschneidet gerade die Steuergestaltungsmöglichkeiten der besser Verdienenden. Die Bundesregierung hat eine Vielzahl von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen beseitigt, die vor allem von besser Verdienenden genutzt wurden. Spitzenverdiener haben nicht mehr die Möglichkeit, sich durch Steuersparmodelle „arm“ zu rechnen. Damit wurde sichergestellt, dass die leistungsstarken Haushalte einen höheren Beitrag zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben leisten. Einkommensmillionäre, die keine Steuern zahlen, kommen damit praktisch nicht mehr vor. Die 10% der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen mit den höchsten Einkommen tragen zu fast 53% des Gesamtaufkommens bei, die unteren 30% zu lediglich 0,7%.

Rente bleibt verlässlich - Sicherheit im Alter

Die Älteren (65 Jahre und darüber) weisen im Vergleich zur übrigen Bevölkerung eine relativ günstige Einkommenssituation auf. Das Risiko der Einkommensarmut unter den Älteren ist seit 1998 entgegen dem allgemeinen Trend von 13,3% auf 11,4% zurückgegangen und ist damit 2003 deutlich geringer als bei der Gesamtbevölkerung. Auch liegt der Anteil der Älteren, die Sozialhilfe beziehen, deutlich unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung (2002: 3,3%), er pendelte um 1,4% (1998) bzw. 1,3% (2002). Wichtig für die Bekämpfung verschämter Altersar-

mut war die Einführung der Grundsicherung für Ältere und Erwerbsgeminderte und die hiermit verbundene Aufhebung des Unterhaltsrückgriffs. Die Bundesregierung hat in ihrer Politik ferner darauf geachtet, dass das Vertrauen der Älteren in das Funktionieren der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten bleibt. Richtschnur der Rentenreformen 2003/2004 und des Alterseinkünftegesetzes ist der Grundsatz des gerechten Ausgleichs zwischen den Generationen. Die Rente für Ältere bleibt verlässlich und die Jüngeren werden nicht durch zu hohe Beiträge überfordert. Denn nur mit verkraftbaren Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung wird der Spielraum geschaffen, der erforderlich ist, um eigenverantwortlich ergänzende Altersvorsorge betreiben zu können. Im Mittelpunkt der Rentenreformen stand die Berücksichtigung des Verhältnisses von Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern zu Rentnerinnen und Rentnern bei der Rentenanpassung. So werden alle an den aus der demografischen Entwicklung resultierenden Lasten beteiligt.

Außerdem hat die Rentenpolitik der Bundesregierung mit stabilen Beiträgen Impulse für die Sicherung und den Ausbau von Beschäftigung gegeben. Ein hoher Beschäftigungsgrad wirkt sich positiv auf die Einnahmeseite der gesetzlichen Rentenversicherung aus. Die Lohnnebenkosten bleiben stabil und die Renten auch im Rahmen einer sich ständig verändernden Gesellschaft verlässlich.

Situation:

- Armutsrisiko bei älteren Menschen ab 65 liegt unter der allgemeinen Armutsrisikoquote
- Seit 1998 ist Armutsrisikoquote der Älteren rückläufig

Verteilung der Vermögen

Die Vermögenssituation privater Haushalte hängt unmittelbar und wechselseitig mit der Einkommensverteilung zusammen. Beides definiert ihre Wohlstandsposition in der Gesellschaft. Viele private Haushalte in Deutschland verfügen über hohe Vermögen. Diese sind in der Vergangenheit stetig gewachsen und haben 2003 nach Ergebnissen der EVS eine Summe von 5 Billionen Euro erreicht. Das entspricht im Durchschnitt aller Haushalte 133.000 Euro. Von 1998 bis 2003 stieg das Nettovermögen nominal um rd. 17%. Dominiert wird die Vermögenshöhe und -verteilung durch das Immobilienvermögen, das rund 75% des Gesamtvermögens ausmacht. Die Bedeutung von Aktien für das gesamte Vermögen privater Haushalte ist trotz des Aktienbooms der vergangenen Jahre eher gering. Nur etwa 3% bis 4% ihres Bruttovermögens haben Privathaushalte in Aktien oder Aktienfonds angelegt.

Es bestehen noch ausgeprägte, wenngleich sich abschwächende Ost-West-Ungleichheiten. Diese können naturgemäß nur sehr langsam abgebaut werden, da sich Vermögen nur langsam aufbauen. Die durchschnittlichen Vermögen der ostdeutschen Haushalte erreichten 2003 mit 60.000 Euro nur 40% des Durchschnittsbetrags der westdeutschen Haushalte (149.000 Euro). Allerdings hat sich der Abstand im Zeitablauf erheblich verringert, da die Nettovermögen ostdeutscher Haushalte seit 1993 mit nominal 63% deutlich stärker gewachsen sind als die der Haushalte im Westen (+19%). Dieser Aufholprozess zeigt sich auch an dem stark gestiegenen Anteil von Haushalten mit Immobilienbesitz und der bereits deutlich angeglichenen Verbreitung der einzelnen Geldvermögensarten in den neuen Ländern.

Allerdings sind die Privatvermögen in Deutschland sehr ungleichmäßig verteilt. Während die unteren 50% der Haushalte nur über etwas weniger als 4% des gesamten Nettovermögens (ohne Betriebsvermögen) verfügen, entfallen auf die vermögendsten 10% der Haushalte knapp 47%. Der Anteil des obersten Zehntels ist bis 2003 gegenüber 1998 um gut 2 Prozentpunkte gestiegen. Die im Durchschnitt kräftige Steigerung der Verkehrswerte von Immobilien trug we-

sentlich zur positiven Entwicklung des gesamten Privatvermögens bei. Von dieser Steigerung profitierten vor allem die reicheren Haushalte, da sie sehr viel häufiger als die übrigen Haushalte über Immobilienvermögen verfügen und diese auch deutlich höher sind; im obersten Zehntel besitzt praktisch jeder Haushalt Grundvermögen, im untersten Zehntel nur rund 6%. Auch sind die Verkehrswerte bei den Haushalten im obersten Zehntel durchschnittlich über zehnmal so hoch wie bei denen im untersten Zehntel.

Situation:

- Von 1998 bis 2003 stieg das Nettovermögen nominal um rd. 17%
- Immobilienvermögen macht rund 75% des Gesamtvermögens aus
- Steigerung der Verkehrswerte von Immobilien trug wesentlich zur positiven Entwicklung des Privatvermögens bei

In einem demokratisch verfassten Rechtsstaat, in dem das Marktgeschehen eine entscheidende Rolle spielt, sind die Möglichkeiten des Staates, unmittelbar auf die Vermögensverteilung Einfluss zu nehmen, begrenzt. Anders verhält es sich mit den Möglichkeiten des Staates, die Höhe des verfügbaren Einkommens, zu dem neben Erwerbseinkommen auch Einkommen aus Kapital- und Sachvermögen gehört, über die Besteuerung zu beeinflussen. Hier hat die Bundesregierung seit 1998 mit ihrer bereits dargestellten Steuerpolitik entscheidende Weichenstellungen vorgenommen. Durch den Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen wurde erreicht und gesichert, dass besser Verdienende ihren Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen erbringen. Vor allem schwächere Haushalte wurden steuerlich entlastet.

Die Bundesregierung setzt gezielt auf Anreize zum Vermögensaufbau, gerade auch für Menschen mit geringen Einkommen. So wurde mit der Rentenreform 2001 der Auf- bzw. Ausbau einer kapitalgedeckten privaten Zusatzversorgung als innovatives Element verankert. Private Ersparnisbildung wird grundsätzlich - beginnend mit 1% im Jahre 2002 und einem Zielwert von 4% bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze im Jahre 2008 - in der Endstufe mit 154 Euro pro Person und 185 Euro pro kindergeldberechtigtem Kind gefördert bzw. es wird - alternativ und soweit dies günstiger ist - ein Sparbetrag bis zu 4% steuerfrei gestellt. Die gewährte staatliche Förderung des privaten Altersvorsorgesparens ist beachtlich. Sie erreicht in der Endstufe des Jahres 2008 ein geschätztes Volumen von rund 13 Mrd. Euro. Dies entspricht rund 8,5% der Ersparnisse der privaten Haushalte im Jahr 2003. Weil ab Januar 2005 die Aufwendungen für die Altersvorsorge in zunehmendem Maße steuerfrei gestellt werden, stehen den Arbeitnehmern zudem mehr Mittel zur Verfügung, die sie in ihre zusätzliche Altersvorsorge investieren können.

Ausgangslage: Neben gesetzlicher Rente wird zusätzliche private Altersvorsorge wichtig

Maßnahme: Förderung des Vermögensaufbaus

- Kapitalgedeckte Zusatzversorgung im Alter wird seit Rentenreform 2001 massiv gefördert
- Förderung beträgt in der Endstufe 2008 jährlich pro Person 154 Euro und je kindergeldberechtigtem Kind 185 Euro
- Geschätztes Fördervolumen von rund 13 Mrd. Euro (2008) entspricht rd. 8,5% der Ersparnisse der privaten Haushalte 2003

Während die Vermögensverteilung in Ostdeutschland tendenziell gleichmäßiger geworden ist, gilt dies für Westdeutschland nicht. Die zunehmende Ungleichheit in den alten Ländern ist eine

Folge der konjunkturellen Schwächeperiode der letzten Jahre, die die Konzentration der Verteilung der verfügbaren Erwerbseinkommen zunehmen ließ und damit auch die Sparfähigkeit veränderte. Darüber hinaus dürften auch Änderungen in der Alterstruktur und in der Haushaltsgrößenstruktur per saldo zu einer ungleichmäßigeren Entwicklung der Vermögen beigetragen haben. Für die neuen Länder wird diese Entwicklung durch den dort zu beobachtenden Aufholprozess überdeckt.

Aus der im SOEP 2002 erhobenen Vermögensbilanz ergibt sich, dass rund 6% der deutschen Haushalte über Betriebsvermögen verfügen. Der Wert des Betriebsvermögens liegt dabei durchschnittlich bei 275.000 Euro (alte Länder) bzw. 80.000 Euro (neue Länder).

Erbschaften, Schenkungen, Stiftungen

Durch Erbschaften und Schenkungen werden nach Ergebnissen des SOEP in Deutschland jährlich 50 Mrd. Euro zwischen den Generationen transferiert. Von 1999 bis 2002 erhielten dadurch pro Jahr eine Million Privathaushalte - das sind etwa 2,5% aller Haushalte - Immobilien oder größere Geldbeträge mit einer durchschnittlichen Erbschafts- bzw. Schenkungssumme von 50.000 Euro. In bislang wenig vermögenden Haushalten tragen Erbschaften und Schenkungen dabei relativ stärker zum Vermögensaufbau und zur Vermögenssteigerung bei als in Haushalten, die bereits zuvor über hohe Vermögen verfügten.

Eigentum verpflichtet. Gerade in einem insgesamt wohlhabenden Land wie Deutschland haben Eigentum und Vermögen wichtige gesellschaftliche Funktionen. Gemeinnützige Stiftungen setzen Vermögen für soziale und kulturelle Belange ein und sind damit eine wertvolle Ergänzung sozialstaatlicher Politik. Durch die Reformen des Stiftungsrechts im Jahre 2000 rückten Stiftungen und ihre Leistungen für das Gemeinwesen stärker in das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit. Mit dem steuerrechtlichen Teil dieser Reformen im Jahr 2000 hat die Bundesregierung Mäzenen und Stiftern neue attraktive Möglichkeiten eröffnet. Bereits dieser Reformschritt löste einen Schub bei Stiftungsgründungen aus. In einem zweiten Schritt wurden die zivilrechtlichen Elemente des Stiftungsrechts reformiert. Damit wurden die Verfahren zur Stiftungsgründung vereinfacht und vereinheitlicht. Darüber hinaus hat die Bundesregierung im Bereich des Spendenrechts wichtige steuerliche Erleichterungen zu Gunsten von mehr bürgerschaftlichem Engagement in der Kultur geschaffen. Mittlerweile gibt es in Deutschland über 10.000 Stiftungen; ihre Anzahl erhöht sich jedes Jahr um rund 800. Hierzu gehören auch Stiftungen im sozialen Bereich. Dieses zivilgesellschaftliche Engagement und das freiwillige Eintreten der Stärkeren für die Schwächeren schaffen für alle zusätzliche Teilhabe- und Verwirklichungschancen.

Überschuldeten Haushalten helfen

Menschen, die in überschuldeten Haushalten leben, sind zumeist langfristig von sozialer und ökonomischer Teilhabe ausgeschlossen. Die Überschuldung privater Haushalte hat zwischen 1999 und 2002 zugenommen: Die Gesamtzahl der überschuldeten Privathaushalte erhöhte sich von 2,77 Mio. um 13% auf 3,13 Mio. Von den 38,7 Mio. privaten Haushalten in Deutschland waren im Jahr 2002 8,1% (früheres Bundesgebiet: 7,2%, neue Länder: 11,3%) von Überschuldung betroffen, das heißt, ihr Einkommen reichte trotz Reduzierung des Lebensstandards über einen längeren Zeitraum nicht zur fristgerechten Schuldentilgung aus. Ziel der Bundesregierung ist es, Menschen dabei zu unterstützen, nicht in Überschuldung zu geraten bzw. diese zu überwinden.

Hauptauslöser für den Wechsel von der Verschuldung in die Überschuldung waren Arbeitslosigkeit, dauerhaftes Niedrigeinkommen, Trennung bzw. Scheidung und gescheiterte Selbstständigkeit. In den neuen Bundesländern stellen weiterhin die Mietschulden ein gravierendes Problem dar. Die Haupteinkommensquellen der in den Beratungsstellen betreuten überschuldeten Menschen waren im früheren Bundesgebiet Lohn und Gehalt (47%); in den neuen Ländern bezog der größte Teil Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe (43%).

Seit der Erstellung des 1. Armuts- und Reichtumsberichts hat sich die rechtliche Situation überschuldeter Haushalte durch die Politik der Bundesregierung deutlich verbessert. Entscheidend war die Reform des Insolvenzrechts, das mit dem Verbraucherinsolvenzverfahren seit 1999 auch privaten Schuldnerinnen und Schuldnern die Möglichkeit einer Restschuldbefreiung eröffnet. Die Zahl der Verbraucherinsolvenzverfahren ist in den letzten Jahren von 1.634 Fällen im Jahr 1999 auf 9.070 Fälle (2001), 19.857 Fälle (2002) und 32.131 Fälle im Jahr 2003 angestiegen. Weitere wichtige Maßnahmen des Schuldnerschutzes sind die Anhebung der Pfändungsfreigrenzen für Arbeitseinkommen und die Unpfändbarkeit des Wohngelds.

Ausgangslage: Hohe Überschuldung privater Haushalte

Maßnahme: Verbraucherinsolvenz verbessert Situation überschuldeter Haushalte

- Anteil überschuldeter Menschen, die den Weg in gesicherte Arbeitsverhältnisse fanden, erhöhte sich von 12,7% auf 46%
- Bundesregierung hat privaten Schuldnerinnen und Schuldnern Möglichkeit der Restschuldbefreiung eröffnet
- Zahl der Verbraucherinsolvenzverfahren stieg von 1.634 Fällen (1999) auf 32.131 Fälle (2003) an
- Pfändungsfreigrenzen für Arbeitseinkommen wurden angehoben

Ein wichtiges Instrument zur Unterstützung überschuldeter Haushalte ist zudem die Schuldnerberatung. Sie hilft Menschen, einen Weg aus der Überschuldung zu finden, den Anteil des nicht von Gläubigern beanspruchten Arbeitseinkommens auszuweiten und so Arbeit wieder lukrativer zu machen sowie wieder am sozialen und ökonomischen Leben teilhaben zu können. Analysen belegen den individuellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Nutzen der Schuldnerberatung. So sank nach einjähriger Beratung der Anteil der überschuldeten Haushalte, deren Mitglieder keiner Berufstätigkeit nachgingen, von 49,6% auf 39,2%. Der Anteil der überschuldeten Menschen, die den Weg in gesicherte Arbeitsverhältnisse fanden, erhöhte sich von 12,7% auf 46%. Angesichts steigender Überschuldungszahlen stehen die Bundesländer in der Pflicht, das Instrument der Schuldnerberatung nicht einzuschränken, sondern auszubauen und weiterzuentwickeln.

III. Politik der sozialen Gerechtigkeit

1. Reform der Sozialhilfe - Armutsbekämpfung zielgenau ausrichten

Arbeitslosigkeit ist die Hauptursache für den Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt. Zum Jahresende 2002 waren in Deutschland - aufgrund der Gebietsreform in Berlin lassen sich seit 2001 die Daten nicht mehr eindeutig zwischen alten und neuen Ländern trennen - 2,76 Mio. Personen in 1,4 Mio. Haushalten auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen. Gegenüber 1998 ist damit die Bezieherzahl um 4,2 zurückgegangen; 2003 ist sie aber erneut auf 2,81 Mio. gestiegen.

Unter den Sozialhilfebeziehern waren Kinder unter 18 Jahren mit rund 1,1 Mio. die mit Abstand größte Gruppe. Mit einer Sozialhilfequote von 7,2% (2003) weisen sie im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (3,4%) einen deutlich häufigeren Hilfebedarf auf. Mehr als die Hälfte der Kinder unter 18 Jahren im Sozialhilfebezug wächst im Haushalt von allein Erziehenden auf. 26,3% aller allein erziehenden Frauen sind auf Sozialhilfe angewiesen. Die nach Trennung oder Scheidung oft prekäre wirtschaftliche Situation allein Erziehender macht oft übergangsweise ei-

nen Bezug von Sozialhilfe notwendig. Erschwerter Zugang zu Erwerbstätigkeit und fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten sind hierbei wichtige Ursachen.

Die neue Grundsicherung für Arbeitsuchende - Wege in die Erwerbstätigkeit

Der Schlüssel, um Kinderarmut zu beseitigen, Bedürftigkeit abzubauen und neue Teilhabe- und Verwirklichungschancen zu eröffnen, ist die Integration Erwerbsfähiger in den Arbeitsmarkt. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende (das neue SGB II) schafft Chancen und Anreize für erwerbsfähige Hilfeempfänger, den Lebensunterhalt aus eigenen Kräften zu bestreiten und damit sich, ihre Partner und Kinder von staatlichen Leistungen unabhängig zu machen.

Ausgangslage: Hauptursache von Sozialhilfebezug ist Arbeitslosigkeit

Maßnahme: Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende werden ab Januar 2005 Wege aus der Langzeitarbeitslosigkeit und Sozialhilfe geebnet

- Mit Einführung des Arbeitslosengeldes II aktiviert die Bundesregierung die Betroffenen
- Intensive Beratung, Vermittlung und individuelle Eingliederungshilfen
- Jobcenter vermitteln Kinderbetreuungsangebote für allein Erziehende
- Mit dem Kinderzuschlag wird verhindert, dass Familien allein wegen ihrer Kinder auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zur Grundsicherung für Arbeitsuchende im neuen SGB II hat die Bundesregierung im Rahmen der Agenda 2010 einen wichtigen Schritt zur Aktivierung aller erwerbsfähiger Hilfeempfänger unternommen. Diese erhalten ab dem 1. Januar 2005 einheitliche Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts: das Arbeitslosengeld II. Dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehende ehemalige Sozialhilfeempfänger werden endlich in die Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung eingeschlossen. Zugleich verbessern die zugehörigen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ihre Vermittlungschancen und fördern die Integration in den Arbeitsmarkt. Dabei setzt das SGB II auf verstärkte Anreize zur Arbeitsaufnahme (z.B. durch Zuverdienstmöglichkeiten, aber auch Sanktionen bei Ablehnung eines Arbeitsangebotes). Teilhabe- und Verwirklichungschancen werden durch das Prinzip des „Förderns und Forderns“ eröffnet. Werden diese Chancen genutzt, werden auch Familien und ihre Kinder von staatlichen Leistungen unabhängiger und ihr Armutsrisiko sinkt.

Die neue Sozialhilfe: Mehr Selbstbestimmung - weniger Bürokratie

Die Sozialhilfe (das neue SGB XII) bleibt das Netz für all jene Menschen, die nicht in der Lage sind, durch Erwerbsarbeit ihren Lebensunterhalt zu sichern. Sie hat die Aufgabe, die Grundbedürfnisse und das sozio-kulturelle Existenzminimum abzusichern und Armut zu verhindern. Sie ist das Referenzsystem für verschiedene steuerfinanzierte und bedürftigkeitsabhängige Sozialleistungen wie z.B. das Arbeitslosengeld II. Durch die im Jahr 2003 erfolgten Neuregelungen wurden die Regelsätze ab 2005 bedarfsgerechter gestaltet sowie Einmalleistungen pauschaliert. Sozialhilfeempfänger erhalten damit größere Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit. Zugleich werden die Leistungen für kleinere Kinder verbessert: Die Regelsätze für Kinder bis unter 7 Jahren werden von 50% bzw. 55% bei Kindern von allein Erziehenden auf zukünftig 60% erhöht. Darüber hinaus erhalten alle bedürftigen allein Erziehenden einen Mehrbedarfszuschlag. Dies hilft erstmals ca. 70.000 allein Erziehenden mit einem Kind ab 7 Jahren sowie

knapp 10.000 allein Erziehenden mit mehreren Kindern. Damit wird auch die Kinderarmut gesenkt.

Um Stigmatisierungen von Sozialhilfebeziehern zu beseitigen, wurden durch das Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz, GMG) grundsätzlich alle Hilfeempfänger den gesetzlichen Krankenversicherten leistungsrechtlich gleichgestellt. Dabei wurden die Zuzahlungsregelungen sozial verträglich gestaltet.

Ausgangslage: Besonders hohes Armutsrisiko von allein Erziehenden und ihren Kindern

Maßnahme: Mit Sozialhilfereform werden bedürftige allein Erziehende unterstützt

- Ab 1. Januar 2005 Mehrbedarfzuschlag für alle bedürftigen allein Erziehenden
- Dies hilft erstmals 70.000 allein Erziehenden mit einem Kind ab 7 Jahren und knapp 10.000 allein Erziehenden mit mehreren Kindern, auch wenn sie ab 1. Januar 2005 überwiegend Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten

Verantwortungsvolle und sozial gerechte Sozialhilfepolitik beschränkt sich nicht auf die Sicherung der Grundbedürfnisse, sondern eröffnet neue Teilhabe- und Verwirklichungschancen, indem sie Bedürftige bei der selbstständigen Lebensgestaltung unterstützt. Das gilt insbesondere für spezifische Betroffenengruppen wie behinderte und pflegebedürftige Menschen. Für sie bietet neben den Möglichkeiten der Beratung, Unterstützung und Aktivierung die Einführung des Persönlichen Budgets künftig größere Freiräume, ein selbstständiges und selbstbestimmtes Leben führen zu können.

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: Bekämpfung verschämter Armut

Bemerkenswert ist, dass gerade unter den älteren Menschen das Armutsrisiko und damit auch die Sozialhilfeabhängigkeit besonders niedrig ist. Ihre Sozialhilfequote lag 2002 bei 1,3%. Hierin manifestiert sich vor allem der Erfolg einer verlässlichen Rentenpolitik. Zusammen mit anderen Formen der Altersversorgung kann damit regelmäßig ein angemessener Lebensstandard auch nach dem Ausscheiden aus dem Berufsleben aufrecht erhalten werden.

Allerdings nehmen nicht alle Haushalte ihre berechtigten Sozialhilfeansprüche wahr. Forschungsergebnissen zufolge kommen auf drei Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt zwischen 1,5 und 2 weitere potenziell Berechtigte. Mögliche Ursachen für Nicht-Inanspruchnahme sind Informationsdefizite, Stigmatisierungsängste und mögliche Rückgriffe auf Verwandte sowie ein fehlendes Bewusstsein der Betroffenen, sich objektiv in einer Notlage zu befinden. Die Einführung der Grundsicherung für Ältere und Erwerbsgeminderte und die damit verbundene Aufhebung des Unterhaltsrückgriffs sind daher ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung verschämter (Alters-) Armut.

2. Familien fördern - ein kinderfreundliches Deutschland schaffen

Für die große Mehrheit der Menschen ist die Familie mit ihren unterschiedlichen Formen des Zusammenlebens die attraktivste Lebensform. In Deutschland lebt über die Hälfte der Bevölkerung in Familien. Drei Viertel davon sind „herkömmliche“ Familien mit verheirateten Eltern oder Stiefeltern. Daneben wächst die Zahl der nichtehelichen Lebensgemeinschaften mit Kindern und der allein Erziehenden stetig an. Noch immer wachsen aber rund 80% aller Kinder bei beiden leiblichen Eltern auf. Ost- und Westdeutschland weisen in der Entwicklung der Familien-

formen und Kinderzahlen teils beträchtliche Unterschiede auf. So leben Kinder in den neuen Ländern häufiger bei einem allein erziehenden Elternteil. Unter den allein Erziehenden dominieren in Westdeutschland die Geschiedenen, in Ostdeutschland die Ledigen.

Insgesamt ist die Zahl der Geburten und der minderjährigen Kinder weiter rückläufig. Die Mehrzahl der Familien mit Kindern lebt in materiell sicheren Verhältnissen und ist mit ihrer Lebenssituation zufrieden. Prekäre Lebenslagen können jedoch durch externe Ereignisse und nicht bewältigte Übergänge im Familienleben gestört werden. Besonders alarmierend ist, dass Kinder die größte Gruppe unter den Sozialhilfebeziehern stellen: Ende 2003 bezogen insgesamt 1,1 Mio. Kinder unter 18 Jahren laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Sozial gerechte Familienpolitik muss daher die Menschen dabei unterstützen, dass sie ihre Lebensentwürfe mit Kindern verwirklichen können. Sie hat Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die Gründung einer Familie kein Armuts- und Ausgrenzungsrisiko birgt.

Ausgangslage: Familien tragen besondere Lasten und ein höheres Armutsrisiko

Maßnahmen: Kindergeld erhöht, Familien steuerlich entlastet, Kinderzuschlag eingeführt

- Kindergeld wurde für erste und zweite Kinder auf 154 Euro ab 2002 angehoben
- Gesetz zur Familienförderung entlastete Familien ab 2000 steuerlich um 3,4 Mrd. Euro
- Zweites Gesetz zur Familienförderung brachte ab 2002 weitere Entlastung von 2,4 Mrd. Euro
- Allein Erziehende erhalten seit dem 1. Januar 2004 einen steuerlichen Entlastungsbetrag von 1.308 Euro jährlich
- Erwerbsbedingte Betreuungskosten können seit 2002 steuerlich berücksichtigt werden
- Eine vierköpfige Arbeitnehmerfamilie mit durchschnittlichem Einkommen zahlt 2005 fast 2.400 Euro weniger Steuern als 1998
- Familienlastenausgleich (Kindergeld, Erziehungsgeld, Unterhaltsvorschuss und BAföG) reduzieren relative Einkommensarmut von allein Erziehenden um 15 Prozentpunkte
- Dadurch wird bei Kindern das Armutsrisiko um neun Prozentpunkte gesenkt
- Ab 2005 erhalten potenzielle Bezieher von Arbeitslosengeld II monatlichen Kinderzuschlag von bis zu 140 Euro. Damit werden 150.000 Kinder und ihre Familien unabhängig vom Bezug des Arbeitslosengeldes II

Familienleistungen reduzieren Einkommensarmut

Die Familienpolitik der Bundesregierung trägt auch in schwierigem wirtschaftlichen Umfeld zur Armutsbekämpfung bei: Im Vergleich zu 1998 ist die Armutsrisikoquote von Familien zwar von 12,6% auf 13,9% gestiegen. Sie stieg damit aber etwas geringer als bei den Haushalten ohne Kinder (von 11,6% auf 13,1%). Das Risiko für Einkommensarmut unter Kindern (bis unter 16 Jahre) liegt zwar 2003 (15%) wie bereits 1998 (13,8%) etwas höher als in der Gesamtbevölkerung (von 12,1% auf 13,5%), hat sich aber dem Gesamtdurchschnitt leicht angenähert. Die relative Einkommensarmut in Paarhaushalten mit Kindern ist also langsamer gestiegen als in der Gesamtbevölkerung. Für die allein Erziehenden ist das Armutsrisiko (35,4%) gegenüber 1998 nicht angestiegen. Die Leistungen des Familienlastenausgleichs im weiteren Sinne (Kinder-

geld, Erziehungsgeld, Unterhaltsvorschuss und BAföG) reduzieren die relative Einkommensarmut von Familien deutlich. Bei allein Erziehenden wird bereits durch die Familienleistungen eine Reduktion um 15 Prozentpunkte erreicht. Bei Kindern wird das Armutsrisiko um neun Prozentpunkte gesenkt.

Die Daten des 2. Armuts- und Reichtumsberichts zeigen, dass finanzielle Unterstützung eine hohe Bedeutung für die Armutsbekämpfung bei Familien hat und die Bundesregierung durch ihre Maßnahmen - sie hat das Kindergeld erhöht und die Steuerfreibeträge für Familien verbessert - gute Ergebnisse erzielen konnte. Die Politik der Bundesregierung führte zu einem Ausbau der finanziellen Leistungen und der steuerlichen Maßnahmen für Familien von 40 Mrd. Euro 1998 auf mittlerweile rund 60 Mrd. Euro im Jahr 2003. Diese Politik wird weiter fortgesetzt: Ab 2005 wird ein - befristeter - Kinderzuschlag für potenzielle Bezieher von Arbeitslosengeld II eingeführt. Der Zuschlag von bis zu 140 Euro monatlich je Kind wird an Eltern gezahlt, die mit ihren Einkünften nur ihren eigenen Unterhalt bestreiten können, nicht aber den ihrer Kinder.

Paradigmenwechsel in der Familienpolitik durch einen investiven Sozialstaat

Sozial gerechte Familienpolitik leistet dreierlei: Sie trägt durch Transferleistungen den besonderen finanziellen Belastungen und Risiken von Familien Rechnung und verringert so Armutsrisiken. Sie unterstützt durch die Förderung von Bildung, Ausbildung und Erwerbstätigkeit der erwachsenen Familienangehörigen die Rahmenbedingungen für neue Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Familien. Und sie entkoppelt Bildung und Teilhabechancen der Kinder von ihrer sozialen Herkunft, indem Familien durch die Schaffung einer fördernden Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur dabei unterstützt werden, den Kindern gerechte Startchancen mitzugeben. Familienpolitik wird auch in der Zukunft auf finanzielle Unterstützung setzen. Transferleistungen alleine können aber - auch abgesehen davon, dass sie an fiskalische Grenzen stoßen - das Armutsrisiko nur unzureichend senken. In der Vergangenheit wurde die Stärkung der Eigeninitiative von Familien bei der Überwindung von Armut jedoch zu wenig berücksichtigt. Die Bundesregierung hat deshalb einen Paradigmenwechsel in der Familienpolitik eingeleitet. Zusätzlich zur notwendigen Stärkung der finanziellen Absicherung für Familien wird der Ausbau einer Infrastruktur vorangetrieben, die Familien unterstützt. So werden neue Teilhabe- und Verwirklichungschancen geschaffen.

Mehr Frauen in Erwerbstätigkeit

Arbeitslosigkeit, niedrige Erwerbseinkommen und eine geringe Arbeitsmarktintegration von Müttern stellen wesentliche Armutsrisiken für Familien mit Kindern dar. Erwerbstätigkeit, insbesondere Frauenerwerbstätigkeit, hat deswegen eine hohe Bedeutung für die Armutsbekämpfung, aber auch für die individuellen Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Frauen. Zudem würde die Gesellschaft einen der besten Wege zur Bekämpfung von Kinderarmut verstellen, wenn sie nicht in der Lage wäre, in Zukunft Elternschaft und Berufstätigkeit vereinbar zu machen.

Ausgangslage: Wesentliche Armutsrisiken von Familien sind Arbeitslosigkeit und niedrige Erwerbseinkommen

Maßnahme: Teilzeitarbeit verbessert Balance von Familie und Arbeitswelt

- Teilzeitregelungen bei Elternzeit und im Teilzeit- und Befristungsgesetz leisten wichtigen Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Förderung des Aufbaus von Kinderkrippen (jährlich 1,5 Mrd. Euro) und Ganztagschulen (4 Mrd. Euro bis 2007) unterstützt Erwerbstätigkeitswunsch der Eltern, insbesondere der allein Erziehenden

Die niedrige Erwerbsbeteiligung beider Elternteile bzw. des allein erziehenden Elternteils in Familien mit Kindern ist insbesondere auf fehlende Betreuungsangebote zurückzuführen. Der deutliche Nachholbedarf vor allem bei der Kinderbetreuung für unter Dreijährige - hier liegt Deutschland mit einer Betreuungsquote von 8,5% z.B. deutlich hinter Schweden, Dänemark oder Frankreich zurück - und die im europäischen Vergleich niedrige Erwerbstätigkeit von Müttern machen ein Umsteuern in der Familienpolitik notwendig.

Dieser Aufgabe stellt sich die Bundesregierung mit der Agenda 2010. Mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz trägt sie dazu bei, das Angebot an Krippenplätzen ab 2005 zu erweitern. Von der Entlastung der Länder und Kommunen durch die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige um jährlich 2,5 Mrd. Euro können (und sollen) 1,5 Mrd. Euro in den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kinderbetreuung investiert werden. Betreuungsplätze in Tageseinrichtungen und in Tagespflege sind vorrangig für Kinder unter 3 Jahren zur Verfügung zu stellen, deren Eltern erwerbstätig sind oder Arbeit suchen. Wenn es die Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt erleichtert, können Betreuungsleistungen für Kinder auch im Rahmen der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende erbracht werden. Hier werden neue Teilhabe- und Verwirklichungschancen durch die Umsetzung des Prinzips „Fördern und Fordern“ eröffnet.

Unter dem Dach der „Allianz für die Familie“ hat die Bundesregierung seit Mitte 2003 zudem Initiativen für eine besseren Balance zwischen Familie und Arbeitswelt und für eine familienfreundliche Unternehmenskultur gebündelt. Mit der Weiterentwicklung des Erziehungsurlaubs zur Elternzeit (z.B. verbesserter Teilzeitanspruch), der Einführung degressiv gestaffelter Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung für Einkommen zwischen 401 und 800 Euro („Midijobs“) und der rentenrechtlichen Höherbewertung von Rentenbeiträgen unterdurchschnittlich verdienender Erziehender wurden zudem maßgebliche Rahmenbedingungen und Anreize für ein ausgewogenes Verhältnis von Familien- und Erwerbsarbeit geschaffen. Erste Untersuchungen zeigen, dass die Angebote angenommen werden.

Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur für Kinder zügig ausbauen

Ein geringer Bildungsstand der Eltern, mangelnde Sprachkenntnisse, das Ausbleiben von Unterhaltszahlungen nach Trennung und Scheidung sowie mangelnde Kompetenzen im Haushalts- und Zeitmanagement sind weitere Risikofaktoren für Familien. Deshalb zählen neben der Integration insbesondere der Mütter in den Arbeitsmarkt sowie der Verfügbarkeit öffentlicher und privater Transferleistungen auch Bildung, Haushalts- und Familienkompetenzen, ein gutes Zeitmanagement sowie funktionierende soziale Netzwerke zu den wichtigen Ressourcen, mit denen Familien eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung realisieren und Armut vorbeugen können. Gleichzeitig sollen Familien in ihrem Bemühen unterstützt werden, Kindern gute Start- und Zukunftschancen zu geben. Für Familien mit geringen Haushaltseinkommen ist dies oftmals besonders schwierig.

Da Lernfähigkeit und -bereitschaft von Kindern mit den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen zusammenhängen, in denen sie aufwachsen, sind Maßnahmen zugunsten der kindlichen Entwicklung soziale Investitionen, die den Bildungsinvestitionen im eigentlichen Sinn gleichrangig zur Seite stehen. Mit dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ fördert die Bundesregierung daher den Auf- und Ausbau von Ganztagschulen. Bis 2007 stellt sie hierfür 4 Mrd. Euro zur Verfügung. Diese und weitere Maßnahmen erleichtern nicht nur die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern fördern vor allem die Bildung der Kinder und Jugendlichen aus wirtschaftlich benachteiligten Familien sowie aus Familien mit Migrationshintergrund und erhöhen ihre zukünftigen Teilhabechancen. Was in anderen Ländern längst Standard ist, hat erst diese Bundesregierung auch in Deutschland auf den Weg gebracht.

Wichtige Schritte zur Senkung des Armuts- und Ausgrenzungsrisikos von Familien und zur Verbesserung der Teilhabechancen von Kindern aus benachteiligten Familien sind also eingeleitet worden. Alle Akteure der Familien-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik sind jedoch weiter herausgefordert, ihre Anstrengungen zu intensivieren und dauerhaft an diesen Zielen zu arbeiten.

3. Vorrang für Bildung - in Bildung und Ausbildung investieren

Mehr denn je ist Bildung die beste Versicherung gegen Arbeitslosigkeit. Das Risiko des Arbeitsplatzverlustes hängt vom Bildungs- und Berufsabschluss ab: Je niedriger der berufliche Ausbildungsstatus, desto höher die Gefahr der Arbeits- bzw. Dauerarbeitslosigkeit. Die frühzeitige und individuelle Förderung aller Potenziale in der Schule ist der entscheidende Beitrag für eine gute Qualifizierung für die zukünftige Erwerbsarbeit. Der Wandel zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft lässt zudem Qualifikationen schnell veralten und verlangt die kontinuierliche Anpassung der Beschäftigten an neue Anforderungen. Ein Mangel an Fachkräften mit aktueller Qualifikation kann Innovationen hemmen und sich negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken.

Die Bundesregierung setzt deshalb mehr denn je klare Prioritäten bei Bildung und Forschung. Trotz des notwendigen Konsolidierungskurses bei den Staatsausgaben hat sie daher die Mittel für Bildung und Forschung weiter erhöht. Im Bundeshaushalt 2005 belaufen sich die Ausgaben für Bildung und Forschung auf rd. 10 Mrd. Euro (mit BAföG-Darlehensanteil und Förderung von Ganztagschulen). Sie sind damit seit 1998 um 37,5% oder um 2,72 Mrd. Euro gestiegen.

Ausgangslage: Standort Deutschland braucht Innovation und Qualifikation

Maßnahme: Priorität für Bildung und Forschung

- Bundesregierung hat Mittel für Bildung und Forschung seit 1998 um 37,5% bzw. um 2,72 Mrd. Euro auf rund 10 Mrd. Euro erhöht (2005)

Zu den wichtigsten Faktoren für die Wahrnehmung individueller Teilhabe- und Verwirklichungschancen gehören der Bildungs- und Ausbildungsstand sowie die Weiterbildungsbeteiligung. Der Zugang zu höherwertigen Schul-, Ausbildungs- und Berufsabschlüssen und der Zugang zum Studium wird jedoch nach wie vor durch Herkunft, Bildungsstand und berufliche Stellung der Eltern bestimmt. Der europäische und internationale Vergleich zeigt, dass dieser Zusammenhang in Deutschland überdurchschnittlich stark ausgeprägt ist. Die Chancen eines Kindes aus einem Elternhaus mit hohem sozialen Status, eine Gymnasialempfehlung zu bekommen, sind rd. 2,7-mal so hoch wie die eines Facharbeiterkindes. Die Chance, ein Studium aufzunehmen, ist sogar um das 7,4-fache höher als die eines Kindes aus einem Elternhaus mit niedrigem sozialen Status.

Die Schaffung von mehr Teilhabechancen beim Zugang zu Bildung, die Unterstützung von Bildungsanstrengungen sowie die qualitative Verbesserung des Bildungsangebots sind deshalb zentrale Anliegen der Agenda 2010. Die Verantwortung für das Bildungswesen in Deutschland liegt zwar im Wesentlichen bei den Ländern. Die Bundesregierung kann aber bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen Einfluss nehmen.

Dabei ist auch im Blick zu behalten: Mädchen und junge Frauen haben in den letzten 10 Jahren in der Bildungsbeteiligung zwar erheblich aufgeholt und in vielen Bereichen die Männer überholt. Wie schon im 1. Armuts- und Reichtumsbericht dargestellt, zeigen sich aber trotz besserer und höherwertiger Bildungsabschlüsse nicht die an sich zu erwartenden Erfolge im Beschäftigungssystem und im wirtschaftlichen Status. Verantwortlich hierfür sind u.a. immer noch vorhandene Probleme bei der Kinderbetreuung. Die Berufschancen von Frauen werden von der

Bundesregierung deswegen durch verschiedene Maßnahmen und Programme zur Stärkung ihrer Beteiligung an Bildung, Ausbildung und Beruf gefördert, z.B. mit der Aktion „Frauen ans Netz“, dem Programm „Chancengleichheit für Frauen in Forschung und Lehre“ oder der „Bundesweiten Agentur für Gründerinnen“.

Ausgangslage:

Bildungschancen in Deutschland sind stark an die soziale Herkunft der Menschen gekoppelt

Lehrstellenlücke bedroht Berufschancen junger Menschen

Geringer Hochschulzugang einkommensschwacher Schichten

Maßnahmen:

- Frühzeitig in Bildungschancen investieren
 - Bund investiert rund 4 Mrd. Euro in den Auf- und Ausbau von Ganztagschulen
 - Durch Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige stehen ab 2005 jährlich 1,5 Mrd. Euro für den Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren bereit
- „Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“
 - Wirtschaft stellt für alle ausbildungsfähigen und -willigen Jugendlichen Lehrstellen bereit
 - EQJ-Programm fördert Einstiegsqualifizierung
 - Bund erhöhte 2004 seine Ausbildungsleistung um 20%
- Hochschulausbildung für alle finanziell zugänglich gemacht
 - Ausgabevolumen für die Ausbildungsförderung wurde von 1,2 Mrd. Euro 1998 auf 2,03 Mrd. Euro 2003 nahezu verdoppelt
 - Gefördertenanzahl stieg von 341.000 im Jahre 1998 auf 505.000 im Jahr 2003

Kinderbetreuung verbessern

Von zentraler Bedeutung für die Förderung von Kindern und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist der Elementarbereich. Die frühe Förderung der Kinder steigert ihre Teilhabechancen und spart später teure Programme zur sozialen Integration. Der Versorgungsgrad bei Kindergartenplätzen erreicht in Deutschland zwar rd. 90%; die OECD würdigt die hohe Qualität und die Konzepte der frühkindlichen Betreuung in Deutschland, von der der englischsprachige Raum viel lernen könne. Bei der Versorgung mit Krippenplätzen liegt Deutschland im internationalen Vergleich jedoch deutlich zurück. Eine Krippe konnten in Westdeutschland Ende 2002 nur knapp 3% der Kinder besuchen, in Ostdeutschland 37%. Die Versorgung in Ostdeutschland zählt damit zu den besten der OECD Länder; in Westdeutschland besteht dagegen deutlicher quantitativer Nachholbedarf. Die Bundesregierung unterstützt deshalb mit dem Tagesbetreuungsbaugesetz den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kinderbetreuung.

Den Lernort Schule stärken

Mit dem bereits genannten 4-Milliarden-Programm „Zukunft Bildung und Betreuung“ und weiteren Programmen trägt die Bundesregierung in Kooperation mit allen anderen Verantwortlichen dazu bei, die Qualität im Bildungssystem zu verbessern sowie bessere Rahmenbedingungen

für die frühe individuelle Förderung aller Schülerinnen und Schüler zu schaffen. Hierzu gehören der Auf- und Ausbau von Ganztagschulen, die Entwicklung von Bildungsstandards, Programme zur Förderung der mathematisch-naturwissenschaftlichen Fähigkeiten sowie der Sprach-, Lese- und Schreibkompetenz und auch die besondere Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund. Das Investitionsprogramm der Bundesregierung ist der erste Schritt auf dem Weg zu einer notwendigen Bildungsreform.

Ausbildungschancen für alle

Nach Beendigung der Schule ist eine qualifizierte Ausbildung für die Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Menschen in ihrem weiteren Lebensverlauf entscheidend. Denn das weitestgrößte Risiko, ein niedriges Einkommen zu erzielen oder gar den Arbeitsplatz zu verlieren und damit von sozialer Ausgrenzung bedroht zu sein, tragen Frauen und Männer ohne beruflichen Ausbildungsabschluss. Es bleibt die Verantwortung der Wirtschaft und der Verwaltungen, genügend Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen und den Fachkräftenachwuchs zu sichern.

Im Jahr 2003 blieben 14,9% bzw. 1,36 Mio. der 20- bis 29-Jährigen ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Überproportional und mit steigender Tendenz (ca. 36%) sind darunter Jugendliche ausländischer Herkunft vertreten. Kinder ausländischer Herkunft weisen vergleichsweise schlechtere Bildungsabschlüsse auf und haben damit ungünstigere Startchancen am Ausbildungsmarkt als Deutsche.

Die Angebots-Nachfrage-Relation in der dualen Ausbildung betrug 2003 nur noch 98,2% (alte Länder) bzw. 91,2% (neue Länder); es kam zu einer Lehrstellenlücke. Diese Entwicklung zeigt sich auch in der Ausbildungsbeteiligungsquote der Betriebe. Sie sank in den alten Ländern von 35% (1980) auf knapp 24% (2002) ab. Mit 19% ist sie in den neuen Ländern noch niedriger.

Deshalb ist es ein zentrales Anliegen der Bundesregierung, dass für alle ausbildungswilligen und -fähigen Jugendlichen ein umfassendes Angebot an Ausbildungsplätzen zur Verfügung gestellt wird. In dem von der Bundesregierung initiierten „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs“ setzen sich die Verbände der deutschen Wirtschaft und die Bundesregierung gemeinsam für die Bereitstellung einer ausreichenden Zahl an Ausbildungsangeboten ein. Auch in ihren eigenen Verwaltungen hat die Bundesregierung die Zahl der angebotenen Ausbildungsplätze gegenüber 2003 um über 20% gesteigert. Zudem fördert die Bundesregierung die Arbeitsmarktchancen von Jugendlichen mit eingeschränkten Vermittlungsperspektiven gezielt, zum Beispiel durch das Konzept der Einstiegsqualifizierung (EQJ-Programm). Die berufliche Integration von Migrantinnen und Migranten wird mit aktiver Arbeitsmarktpolitik gezielt unterstützt. Aber vor allem die Wirtschaft muss sich ihrer Verantwortung bewusster werden und ihre Ausbildungsanstrengungen - auch im eigenen Interesse - weiter intensivieren.

Hochschulbildung wieder für alle erreichbar machen

Die Bundesregierung will auch bei der Hochschulbildung gerechtere Teilhabechancen unabhängig von der sozialen Herkunft eröffnen. Sie hat deswegen das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) den Anforderungen an eine sozial gerechte, teilhabefördernde Bildungspolitik angepasst. Am 1. April 2001 trat das neue BAföG in Kraft. Der Förderhöchstsatz wurde erhöht, das Freibetragsystem verbessert und vereinfacht. Durch die Anhebung der Einkommensgrenzen können seitdem mehr Studierende BAföG-Leistungen erhalten. Die Vollgefördertenquote ist von 34% im Jahr 1998 auf 47% im Jahr 2002 angestiegen. Dies lässt den Rückschluss zu, dass der Anteil der aus Familien der unteren Einkommensbereiche stammenden Auszubildenden erhöht werden konnte. Die Zahl der BAföG-Empfänger stieg von 341.000 (1998) auf 505.000 im Jahr 2003. Deutlich angestiegen ist auch die Zahl der Studierenden (von

1,8 Mio. im Wintersemester 1998/99 auf über 2 Mio. im Wintersemester 2003/04) sowie die Studienanfängerquote von 28% (1998) auf 36% im Jahr 2003.

Mehr Zeit für Weiterbildung

Die Weiterbildungsbeteiligung ist nach wie vor vom (Aus-) Bildungsstand - und übrigens auch vom Geschlecht - abhängig. Die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen ist von 48% im Jahr 1997 auf 43% im Jahr 2003 gesunken. Die Teilnahmequoten in Deutschland liegen unter dem europäischen Durchschnitt und bleiben deutlich hinter den skandinavischen Ländern oder auch Großbritannien zurück. Angesichts der wachsenden Bedeutung lebenslangen Lernens muss dieser Entwicklung energisch entgegengesteuert werden. In Abstimmung mit den Ländern, Sozialpartnern, Weiterbildungsträgern und Verbänden sowie weiteren Akteuren hat die Bundesregierung ein Aktionsprogramm „Lebensbegleitendes Lernen für alle“ erarbeitet, durch das die zwar vielfältigen, aber bisher vereinzelt in diesem Bereich gebündelt sowie Innovationen und Konzepte zur Realisierung einer „lernenden Gesellschaft“ breit und nachhaltig umgesetzt werden sollen. Dieses Aktionsprogramm trägt dazu bei, insbesondere bildungsferne und benachteiligte Gruppen an Bildungsangebote heranzuführen. Ziel ist es, die Strukturen in Bildung und Weiterbildung vor Ort so weiter zu entwickeln, dass möglichst viele Menschen am lebenslangen Lernen teilhaben können. Bei der Umsetzung kommt den Arbeitgebern und Betriebsräten besondere Verantwortung zu.

Bildung ist der Schlüssel zur Teilhabe

Die Chancen auf Zugang zu Bildung sind in Deutschland noch immer ungleich verteilt. Das ist gerade deshalb problematisch, weil Bildung in der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft eine entscheidende Vorbedingung für ökonomische und soziale Teilhabe ist. Daher müssen weitere Anstrengungen unternommen werden, die Qualität der Bildung zu verbessern, Benachteiligte besonders zu fördern und lebenslanges Lernen für alle zu ermöglichen. Alle gesellschaftlichen Akteure, vor allem die Länder sowie die Unternehmen, sind angehalten, künftig ihrer Verantwortung für Bildung, Aus- und Weiterbildung verstärkt nachzukommen.

4. Mehr Beschäftigung - Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Die hohe Arbeitslosigkeit ist das drängendste Problem in Deutschland. Für die Betroffenen bedeutet Arbeitslosigkeit akute Gefahr von Armut und sozialer Ausgrenzung. Dies belegen folgende Daten: Die Armutsrisikoquote von Arbeitslosen lag im Jahre 2003 bei 40,9%. In Haushalten mit nur einem Teilerwerbstätigen betrug sie noch rd. 30%. Haushalte, in denen mindestens ein Mitglied einer vollen Erwerbstätigkeit bzw. mindestens zwei Mitglieder einer Teilerwerbstätigkeit nachgingen, wiesen dagegen eine Armutsrisikoquote von nur rd. 4% auf.

Arbeitsmarktentwicklung

Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt verlief seit 1998 in zwei Phasen. Von 1998 bis 2000 lag das Wachstum über der Beschäftigungsschwelle; entsprechend stieg die Zahl der Erwerbstätigen. Die Erwerbstätigenquote erhöhte sich von 63,8% (1998) auf 65,4% (2002). Dies beruhte vor allem auf einem Anstieg in den alten Ländern sowie auf der steigenden Anzahl erwerbstätiger Frauen. Damit hat Deutschland sich dem Lissabonner EU-Ziel einer allgemeinen Erwerbstätigenquote von 70% bis 2010 weiter angenähert. Die spezifische Erwerbstätigenquote der Frauen hat mit 58,8% das EU-Ziel von 60% sogar fast erreicht. Eine erhebliche Herausforderung stellt jedoch die Anhebung der Erwerbstätigenquote der über 55-Jährigen dar. Zwar stieg sie zwischen 1998 und 2002 von 37,8% auf 38,7% und erreichte im Jahr 2003 mit 39,4% den höchsten Stand seit der deutschen Einheit. Sie liegt aber noch weit vom EU-Ziel von 50% bis

2010 entfernt. Mit dem Abbau von Frühverrentungsanreizen im Rahmen der Arbeitsmarktreform 2003 und der Rentenreform 2004 strebt die Bundesregierung eine Verbesserung der Arbeitsmarktintegration Älterer an.

Die wirtschaftliche Schwächephase in den Jahren 2001 bis 2003 führte zu einem Rückgang der Erwerbstätigkeit. Im Jahr 2003 ging die Zahl der Erwerbstätigen auf rd. 38,3 Mio. zurück; die Arbeitslosenzahl stieg auf 4,38 Mio. (Quote: 11,6%). Dieser negative Trend wurde im Jahresverlauf 2004 gestoppt. Zuvor war die Zahl der Arbeitslosen von 1998 bis 2002 von 4,28 Mio. auf 4,06 Mio. gesunken. Mit 3,85 Mio. hatte sie im Jahr 2001 einen vorübergehenden Tiefstand erreicht. In den neuen Ländern war die Arbeitslosenquote 2003 mit 20,1% immer noch mehr als doppelt so hoch wie in den alten Ländern (9,3%). Für 2005 sind die Aussichten gut, dass sich die Lage am Arbeitsmarkt deutlich verbessert.

Ausgangslage: Betriebe und Unternehmen schaffen nicht genug Arbeitsplätze, Arbeitslosigkeit ist das größte Armutsrisiko

Maßnahme: Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung

- Politik kann zwar keine Arbeitsplätze schaffen, aber Rahmenbedingungen für Beschäftigungswachstum beeinflussen
- Bundesregierung begrenzt Lohnnebenkosten und Steuerbelastungen gerade bei mittelständischen Unternehmen
- Unternehmen können beschäftigungsfreundliches Klima nutzen und Arbeitsplätze bereitstellen

Arbeitslosigkeit besonderer Personengruppen

Schwerbehinderte Menschen waren 1998 bis 2002 von Arbeitslosigkeit nach wie vor überdurchschnittlich betroffen, wenngleich sich ihre Zahl aufgrund der arbeitsmarktpolitischen Anstrengungen der Bundesregierung deutlich verringert hatte. Ausländer sind vor allem wegen schlechterer Bildungsabschlüsse und fehlender Berufsausbildung etwa doppelt so häufig von Arbeitslosigkeit betroffen wie die Gesamtbevölkerung. Der Strukturwandel von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft verbessert hingegen die Beschäftigungschancen von Frauen: Während ihre Arbeitslosenquote im Jahr 1998 noch 0,9 Prozentpunkte höher lag als die der Männer, war sie im Jahr 2003 um 1,6 Prozentpunkte niedriger. Der jahresdurchschnittliche Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen sank von 37,4% (1998) auf 34,8% (2003). Bei den Frauen lag er dabei im Jahr 2003 mit 37,2% deutlich höher als bei den Männern (32,8%), und in den neuen Ländern fiel er mit 40% deutlich höher aus als im früheren Bundesgebiet (31,7%). Durch die schwierige wirtschaftliche Entwicklung ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen zuletzt bundesweit wieder angestiegen; und erreichte im Oktober 2004 sogar den Stand von 40,5%.

Beschäftigungspolitik, die Teilhabe fördert

Die Hauptverantwortung für die Schaffung neuer Arbeitsplätze obliegt den Unternehmen. Soweit bestimmte Personengruppen besonders von Arbeitslosigkeit betroffen sind, kann hier auch die Arbeitsmarktpolitik durch individuelle Förderung und Aktivierung neue Teilhabechancen öffnen. Sozial gerechte Politik unternimmt alle Anstrengungen, damit von Arbeitslosigkeit Betroffene neue Chancen am Arbeitsmarkt erhalten. Mit der Agenda 2010 zielt die Bundesregierung deshalb darauf ab, die Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung zu verbessern und die Teilhabechancen aller am Arbeitsmarkt zu erhöhen. Dies geschieht auch durch eine Strategie des „Förderns und Forderns“.

Die Bundesregierung hat daher ein umfassendes Reformpaket für den Arbeitsmarkt beschlossen, das vom Gesetzgeber umgehend in Kraft gesetzt wurde. Das Erste und das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt tragen zur Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten bei und verbessern die Vermittlung in Arbeit. Die wichtigsten neuen Handlungsansätze sind die Aufhebung bislang bestehender Beschränkungen der Arbeitnehmerüberlassung, die Einrichtung von Personal-Service-Agenturen, die Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Vermittlung sowie die Neuausrichtung des Weiterbildungsmarktes.

Ausgangslage: Für Problemgruppen ist Arbeitsmarktintegration erschwert

Maßnahme: Aktivierende Arbeitsmarktpolitik

- Bundesregierung setzt mit den vier Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt auf gezielte Förderung, Qualifizierung und Vermittlung von Arbeitslosen
- Aktivierung nützt insbesondere auch langzeitarbeitslosen Menschen, niedrig Qualifizierten, schwerbehinderten Menschen sowie Migrantinnen und Migranten
- Bereitschaft zur Eigeninitiative wird gefordert

Das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt schafft die rechtlichen Grundlagen für eine effektive und dienstleistungsorientierte Arbeitsverwaltung. Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu einer neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende ab 2005 werden Grundlagen für die Förderung insbesondere von Langzeitarbeitslosen und jungen Menschen geschaffen. Diese erhalten neue Anreize zur Überwindung der Arbeitslosigkeit und erfahren zielgerichtete Unterstützung und intensive Betreuung aus einer Hand. Damit wird „Armutskarrieren“ begegnet. Die Integration in den ersten Arbeitsmarkt bleibt dabei vorrangiges Ziel. Zusatzjobs bieten Langzeitarbeitslosen eine Möglichkeit, sich wieder in den Berufsalltag einzufinden. Die Wohlfahrtsverbände haben gegenüber der Bundesregierung ihre Bereitschaft signalisiert, dabei einen wesentlichen Beitrag zu leisten. Um Friktionen zu vermeiden, wurde dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt das bis Ende 2004 laufende Programm „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ vorgeschaltet. Durch intensivierete Beratung und Betreuung, kommunale Beschäftigung sowie Qualifizierung für inzwischen 67.000 Langzeitarbeitslose fördert die Bundesregierung hiermit die Chancen auf Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt.

Startchancen für junge Menschen sichern

Wer als junger Mensch heute keine Ausbildung hat, keine Weiterbildungsmöglichkeiten wahrnimmt oder ohne Arbeitsplatz ist, wird später zum Sozialfall. Besonderes Augenmerk hat die Bundesregierung daher auf die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit gelegt. Die Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen liegt in Deutschland im Vergleich zur Gesamtarbeitslosenquote niedrig; sie sank zwischen 1998 und 2003 von 11,8% auf 9,9%. Damit lag sie um 1,7 Prozentpunkte unter der Quote aller Arbeitslosen (11,6%). Bei den Jugendlichen unter 20 Jahren sank die Quote von 9,3% (1998) deutlich auf 4,5% (2003); sie ist damit deutlich niedriger als die Gesamtarbeitslosenquote und auch im internationalen Vergleich relativ niedrig.

Diese positive Entwicklung gilt es weiter voran zu treiben und Jugendliche noch stärker zu fördern. Denn die Arbeitsmarktintegration junger Menschen ist für ihre Teilhabe- und Verwirklichungschancen im weiteren Leben elementar. Die Bundesregierung hat deshalb im Jahr 2004 rund 210 Mio. Euro für das Sonderprogramm zum Einstieg arbeitsloser Jugendlicher in Beschäftigung und Qualifizierung „Jump Plus“ bereitgestellt. Damit werden Jugendliche durch ver-

stärkte Betreuung, durch eine Ausbildung oder Qualifizierung umfassend unterstützt. Flankiert werden diese Maßnahmen durch den „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“ vom 16. Juni 2004. Damit hat sich die Wirtschaft verpflichtet, allen ausbildungswilligen und -fähigen jungen Menschen ein Ausbildungsangebot zu unterbreiten. Zudem wird mit Einführung der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende ab Januar 2005 sichergestellt, dass junge Menschen unverzüglich nach Antragstellung eine Ausbildung, reguläre Arbeit oder eine Arbeitsgelegenheit erhalten. Dafür bedarf es besonders intensiver Betreuung; Ziel ist es, 2005 für jeweils 75 arbeitslose Jugendliche einen Fallmanager zur Verfügung zu stellen und damit eine deutlich verbesserte Unterstützung und Beratung zu gewährleisten.

Ausgangslage: Auch vergleichsweise geringe Jugendarbeitslosigkeit kann im Interesse der Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Jugendlichen nicht toleriert werden

Maßnahme: Fallmanagement bekämpft Jugendarbeitslosigkeit effektiv

- Bundesregierung förderte arbeitslose Jugendliche mit den Programmen „Jump“ (bis Ende 2003) und „Jump Plus“ (bis Ende 2004)
- 2003 wurden 477.000 Jugendliche mit jugendspezifischen Arbeitsfördermaßnahmen unterstützt
- Junge Arbeitslose werden ab 2005 sofort in Arbeit, eine Arbeitsgelegenheit, Ausbildung oder Qualifizierung vermittelt
- Benachteiligte Jugendliche erhalten intensive Betreuung und besondere Förderung
- Mit dem „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“ sollen bis 2007 jährlich 30.000 neue Ausbildungsplätze eingeworben werden
- Bund hat seine Ausbildungsleistung um 20% erhöht

Alle müssen an einem Strang ziehen

Auf einer Ausbildung beruhende Erwerbstätigkeit ist der beste Schutz gegen mangelnde kulturelle und soziale Ressourcen. Die Bundesregierung trägt mit ihren Maßnahmen und Programmen dazu bei, die Chancen der Menschen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Sie schafft durch eine teilhabeorientierte Wirtschaftspolitik im Zusammenwirken mit anderen Politikfeldern stabile Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung. In der Verantwortung des Einzelnen liegt es nunmehr, diese Chancen aufzugreifen. Vor allem aber liegt es in der Verantwortung der Wirtschaft, das infolge der Begrenzung der Lohnnebenkosten beschäftigungsfreundliche Klima zu nutzen und ausreichend Arbeitsplätze bereitzustellen.

5. Aktive Wohnungspolitik - ein erfolgreicher Beitrag zur sozialen Integration

Zu den essenziellen Grundbedürfnissen eines jeden Menschen zählt die Unterkunft, das Dach über dem Kopf. Die Versorgung mit ausreichendem und bezahlbarem Wohnraum bestimmt die Lebensqualität und ist eine Voraussetzung zur Wahrnehmung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen. Von 1998 bis 2002 hat die Versorgung mit ausreichendem und bezahlbarem Wohnraum in Deutschland insgesamt einen guten bis sehr guten Standard erreicht. Die Versorgung mit Wohnfläche hat sich auf 41,6 qm pro Person im Jahr 2002 erhöht. Der relativ stärkere Zuwachs in den neuen Ländern hat dabei zu einer weiteren Angleichung zwischen Ost- und Westdeutschland geführt. Dies gilt auch für die Entwicklung der Eigentümerquote. Während sie bis 2002 im früheren Bundesgebiet nur geringfügig auf 45,1% angestiegen ist, wuchs sie in den neuen Ländern dagegen etwas stärker auf 34,7%. In Ostdeutschland konnten nach der deut-

schen Einheit viele junge Familien ihre Lebensvorstellungen durch den Bau oder Kauf eines Hauses oder einer Wohnung verwirklichen.

Bezahlbare Mieten

Der kräftige Anstieg der Mietenbelastung zwischen 1993 und 1998 hat sich nicht weiter fortgesetzt. Nach 1998 war eine weitere Zunahme von Haushalten mit hoher Mietenbelastung nur in den neuen Bundesländern festzustellen, während der Anteil in den alten Ländern zurückging. Auch die Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte entwickelte sich zwischen 1998 bis 2002 positiv. Sie hat sich sowohl flächenmäßig als auch qualitativ weiter verbessert. Mit der zum 1. Januar 2001 in Kraft getretenen Wohngeldleistungs-Novelle wurde die Wohnkostenbelastung der einkommensschwachen Haushalte deutlich gesenkt. Diese erhielten dadurch im Durchschnitt monatlich 42 Euro und damit über 50% mehr Wohngeld als bisher. Auch zahlreiche Haushalte, die vor der Reform keine Leistungsansprüche hatten, erhalten nun wieder Wohngeld. Zielgenaue, bedürftigkeitsabhängige und die Familiensituation berücksichtigende Wohngeldleistungen unterstützen in Deutschland rund 2,2 Millionen Haushalte mit geringerem Einkommen dabei, die Belastung der Wohnraumfinanzierung tragbar zu halten. Dabei nähert sich die durchschnittliche Wohnkostenbelastung nach Wohngeld zwischen West- und Ostdeutschland weitgehend an.

Ausgangslage: Hohe Wohnkostenbelastung für einkommensschwache Haushalte

Maßnahme: Gezielte Wohnraumförderung für einkommensschwache Haushalte

- Zum 1. Januar 2001 wurde Wohnkostenbelastung für Einkommensschwache gesenkt
- Rund 2,2 Mio. Haushalte werden mit Wohngeld unterstützt

Soziale Städte sind lebenswerte Städte

Trotz dieses Erfolges bleiben wohnungspolitische Herausforderungen für Bund, Länder und Gemeinden bestehen. Vor allem in den Großstädten sind bei sozialräumlicher Konzentration von Arbeitslosigkeit, Armut und Verwahrlosung Problemviertel entstanden. In Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und wachsender Bevölkerungsabwanderung sind auch Mittel- und Kleinstädte zunehmend betroffen. Deshalb stellt sich verstärkt die Herausforderung, integrierte Ansätze für eine Verbesserung der Lebenssituation von Betroffenen und ihres Lebensumfeldes zu entwickeln.

Der Bund hat deshalb mit dem Bundesprogramm „Die soziale Stadt“ zusammen mit den Ländern und Gemeinden ganzheitliche und nachhaltige Hilfen für benachteiligte Menschen geschaffen. Das Programm verknüpft eine aktive und integrativ wirkende Stadtentwicklungspolitik zur Verbesserung der Lebenssituation der betroffenen Menschen in benachteiligten Stadtquartieren mit einer Effizienzsteigerung öffentlicher Maßnahmen durch frühzeitige Abstimmung und Bündelung öffentlicher und privater Finanzmittel auf Stadtteilebene.

Die Bundesregierung stellte von 1999 bis 2003 insgesamt rund 340 Mio. Euro für das Programm „Die soziale Stadt“ zur Verfügung. Mit den Komplementärmitteln von Ländern und Gemeinden wurde bis 2004 über 1 Mrd. Euro für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf bereitgestellt. Auch künftig sind weitere Anstrengungen erforderlich, um sozialer Ausgrenzung in den Städten entgegenzutreten.

6. Gesundes Leben - Basis für Teilhabe

Deutschland verfügt über eines der besten Gesundheitssysteme der Welt. Fast 90% der Bevölkerung sind gesetzlich krankenversichert. Die Gesetzliche Krankenversicherung mit ihren solidarischen Grundprinzipien gewährleistet eine umfassende medizinische Versorgung. Allerdings verursachen strukturelle Mängel unnötige Kosten und ziehen mangelnde Effektivität und Qualität nach sich. Der medizinische Fortschritt und die zunehmende Zahl älterer Menschen führen zudem zu steigenden Ausgaben. Dieser Anstieg kann nicht durch weitere Erhöhung der Beitragssätze aufgefangen werden, weil höhere Arbeitskosten den Beschäftigungsaufbau hemmen würden. Deshalb hat die Bundesregierung durch strukturelle Reformen Effektivität und Qualität der medizinischen Versorgung verbessert, den Zugang zur notwendigen Versorgung sichergestellt und erste Schritte zu einer nachhaltigen Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung unternommen.

Ausgangslage: Reformbedürftiges Gesundheitssystem

Maßnahme: Gesundheitsreform sichert nachhaltig die Gesundheitsversorgung für alle

- Gesundheitsreform hat Kosten im Gesundheitswesen gesenkt und Qualität der Versorgung erhöht
- Alle Versicherten behalten auch in Zukunft Zugang zur notwendigen medizinischen Versorgung
- Gesetzliche Krankenversicherung erzielte im 1.-3. Quartal 2004 Überschuss von 2,64 Mrd. Euro (1.-3. Quartal 2003: Defizit von 2,58 Mrd. Euro)

Die Gesundheitsreform 2004 - erster Schritt zu einer Bürgerversicherung

Die Bundesregierung hat mit der Gesundheitsreform, einem wesentlichen Teil der Agenda 2010, sichergestellt, dass der Zugang zur notwendigen medizinischen Versorgung für alle Versicherten auch weiterhin unabhängig von sozialem Status und Einkommen garantiert ist. Das Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz - GMG) schafft mehr Verlässlichkeit für sozial schwache Personengruppen. Sozialhilfeempfänger werden leistungsrechtlich den Versicherten gleichgestellt.

Die strukturellen Maßnahmen des GMG setzen an der Ausgabenseite an. Sie stabilisieren das Krankenversicherungssystem und erhalten seine Leistungsfähigkeit, zielen auf den effektiveren Einsatz der Finanzmittel, ermöglichen Beitragssatzsenkungen und fördern eine qualitativ hochwertige Versorgung für alle Versicherten. Alle Beteiligten werden in die Pflicht genommen: Ärzte, Pharmaindustrie und Apotheker müssen einen sachgerechten finanziellen Konsolidierungsbeitrag leisten. Auch die Versicherten werden - auch außerhalb der Beitragspflicht - durch sozialverträgliche Zuzahlungen angemessen an der Finanzierung beteiligt. Ihnen wird die Verantwortung übertragen, das System nur im notwendigen Umfang zu nutzen, es aber nicht unsozial im Übermaß auszunutzen. Durch die Begrenzung der Zuzahlungen wird eine finanzielle Überforderung vermieden. Bonusprogramme und mehr Transparenz, z.B. durch die Patientenquittung und die geplante elektronische Gesundheitskarte, geben weitere Anreize und Chancen, auch im Gesundheitswesen selbstverantwortlich zu handeln. Damit ist die Umstrukturierung des Gesundheitssystems aber nicht abgeschlossen. Eine zukünftige Reform muss insbesondere die Einnahmeseite in den Fokus nehmen, ohne die Ausgabenseite zu vernachlässigen. Deshalb steht die Weiterentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung zu einer „Bürgerversicherung“, die sowohl die unterschiedlichen Einkommensarten als auch die Leistungsfähigkeit der Versicherten berücksichtigt, im Zentrum der zu führenden Diskussion.

Stärkung von Gesundheitsförderung und Prävention

Für den Erhalt der eigenen Gesundheit sind die Bürgerinnen und Bürger über die eigene Lebensführung selbst mit verantwortlich. Gesundheit und Gesundheitsverhalten hängen aber auch von Schichtzugehörigkeit, Einkommenslage, Bildungsstand, Arbeitslosigkeit sowie Wohn- und Umweltbedingungen ab. Der Gesundheitssurvey 2003 zeigt die höhere Betroffenheit von Erwachsenen im mittleren Lebensalter mit einem Einkommen unter der Armutsrisikogrenze: Im Vergleich zur einkommensstärkeren Bevölkerung leiden sie vermehrt an Krankheiten oder Gesundheitsstörungen (42,1% gegenüber 36,7%), berichten häufiger von starken gesundheitsbedingten Einschränkungen im Alltag (10,5% gegenüber 8,2%) und beurteilen ihren eigenen Gesundheitszustand öfter als schlecht oder sehr schlecht (10,2% gegenüber 5%).

Aufgrund eines gesundheitsbewussteren Verhaltens ist die Gesundheit bei höherem Bildungsniveau besser und das Erkrankungs- und das Sterberisiko sinken. Vor allem jüngere Frauen und Männer mit niedrigem Bildungsniveau rauchen häufiger und stärker. Frauen und Männer mit Volks- oder Hauptschulabschluss sind zu fast 50% sportlich inaktiv; ihr Anteil ist doppelt so hoch wie bei der Vergleichsgruppe mit Abitur. Gesundheitlich eingeschränkte und erwerbsgeminderte Arbeitnehmer wiederum tragen ein höheres Risiko, entlassen zu werden, bleiben überdurchschnittlich lange arbeitslos und haben geringere Chancen der beruflichen Wiedereingliederung. Wirtschaftlich schwache Bevölkerungsgruppen nehmen zudem Präventionsangebote seltener wahr.

Der für 2005 vorgesehene Ausbau der Prävention zu einer eigenständigen Säule des Gesundheitswesens soll daher vor allem sozial benachteiligte, von Krankheiten stärker betroffene Schichten durch niedrighschwellige, leicht zugängliche Angebote aktiv einbeziehen. Vorgesehen ist eine Stiftung für Prävention und Gesundheitsförderung. Sie soll entsprechende Modelle und Projekte unterstützen, bundesweite Kampagnen zur Information und Stärkung des Gesundheitsbewusstseins durchführen und bundeseinheitliche Präventionsziele und Qualitätsleitlinien aufstellen. Die Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit ist eine wesentliche Voraussetzung für die ökonomischen und sozialen Teilhabechancen des Einzelnen. Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist daher auch in der Gesundheitspolitik von entscheidender Wichtigkeit.

Ausgangslage: Gesundheitsvorsorge und -förderung vernachlässigt

Maßnahme: Stärkung der Prävention und Förderung sozial benachteiligter Gruppen

- Prävention wird eigenständige gesetzliche Säule im Gesundheitswesen
- Verbindliche Präventionsziele und qualitätsgesicherte Maßnahmen
- Durch Förderung von lebensweltbezogenen Maßnahmen Verbesserung der Gesundheitsvorsorge sozial benachteiligter Gruppen

Qualität der Pflege sichern - Pflegeversicherung an gewandelte Bedürfnisse anpassen

Der medizinische Fortschritt, der Menschen ein hohes Alter erreichen lässt, und die insgesamt zunehmende Zahl älterer Menschen führen auch zu einer steigenden Zahl Pflegebedürftiger. Bereits der 1. Armuts- und Reichtumsbericht hat gezeigt, dass die Einführung der sozialen Pflegeversicherung zu einer deutlichen Verbesserung der Lebenssituation der Betroffenen geführt und die pflegenden Angehörigen spürbar entlastet hat. Der überwiegende Teil der zu Hause lebenden Pflegebedürftigen konnte aus der pflegebedingten Sozialhilfeabhängigkeit herausge-

führt werden. Auch die pflegebedingte Abhängigkeit vieler Heimbewohner von Sozialhilfeleistungen konnte erheblich verringert werden.

Bleibt die Pflegeversicherung unverändert, wird die weiter steigende Inanspruchnahme von Pflegeleistungen zu einem sinkenden Kostendeckungsgrad führen. Deshalb ist eine breite Debatte über Umfang und Qualität einer Pflegeversicherung erforderlich, die die Versicherten künftig finanzieren wollen. Damit sich diese Debatte entfalten kann, hat sich der Gesetzgeber zunächst auf die Umsetzung des Urteils der Bundesverfassungsgerichts zum Familienlastenausgleich in der sozialen Pflegeversicherung konzentriert. Eine – aus demografischen Gründen notwendige – weitergehende Reform der Pflegeversicherung wird erst am Ende dieser ausführlichen gesellschaftlichen Diskussion auf der Tagesordnung stehen.

7. Erfolgreiche Politik für behinderte Menschen fortgesetzt

Ende des Jahres 2003 lebten in Deutschland 6,639 Mio. schwerbehinderte Menschen, das entspricht ca. 8% der Wohnbevölkerung. Trotz vieler Fortschritte in der Behindertenpolitik der letzten Jahre muss die Chancengleichheit von behinderten und nicht behinderten Menschen weiter verbessert werden. Die Rahmenbedingungen zur Förderung der Teilhabe von behinderten Menschen werden durch Bund, Länder und Gemeinden, aber auch durch gesellschaftliche Akteure, wie z.B. die Arbeitgeber, gestaltet. Die Situation behinderter Menschen wurde durch die erfolgreiche Politik der Bundesregierung deutlich verbessert. So bietet die Einführung von Persönlichen Budgets für behinderte und für pflegebedürftigen Menschen künftig die Möglichkeit, Betreuungsleistungen selbst zu organisieren, zu steuern und abzurechnen. Dadurch werden die Freiräume für ein selbstständiges und selbstbestimmtes Leben ausgebaut und die Teilhabechancen gestärkt.

Einkommenssituation behinderter Menschen

Zu den Erfolgen einer auf Chancengleichheit setzenden Politik für behinderte Menschen zählt auch, dass diese keinem höheren Armutsrisiko ausgesetzt sind. Ihre Armutsrisikoquote lag laut SOEP zwischen 1998 und 2002 immer unter der Quote nicht behinderter Menschen. Parallel zur allgemeinen Entwicklung stieg die Quote nach einem Rückgang in den Jahren 2000 und 2001 auf 12,5% (nicht behinderte Menschen: 12,7%) im Jahr 2002 an. Die Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen zeigt aber auch, dass Haushalte mit behinderten Menschen häufiger in niedrigen Einkommensgruppen vertreten sind als andere Haushalte. 43,4% der Haushalte mit behinderten Menschen verfügten 2003 über ein monatliches Nettoeinkommen von weniger als 1.700 Euro (gegenüber 30,6% der Haushalte nicht behinderter Menschen). 24,8% der behinderten Frauen gegenüber 13,3% der behinderten Männer und 13,7% der nicht behinderten Frauen verfügten über ein Einkommen unterhalb 1.100 Euro. Entscheidender als die materielle Situation ist aber der seit langem stattfindende Bewusstseinswandel zugunsten behinderter Menschen. Heute grenzt Behinderung nicht mehr in dem Grad aus wie früher; die gegenseitige Akzeptanz zwischen behinderten und nicht behinderten Menschen hat sich positiv entwickelt.

Behinderte Menschen erfolgreich in den Arbeitsmarkt integrieren

Die Arbeitslosenquote schwerbehinderter Menschen ging von 1998 bis 2002 von 17,5% auf 14,5% zurück. Dennoch lag sie immer noch über der allgemeinen Arbeitslosenquote. Aufgrund der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung stieg die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen im Jahresdurchschnitt 2003 an; ihre Arbeitslosenquote erhöhte sich auf 17%. Die Verbesserung der Beschäftigungssituation von behinderten Menschen und ihre Eingliederung in das Berufsleben bleiben daher vorrangige Ziele der Behindertenpolitik.

Jetzt müssen die Rahmenbedingungen für zielgenaue Maßnahmen weiter verbessert werden, um die Qualifikationen behinderter Menschen sowie ihre Zugangschancen zum Arbeitsmarkt zu fördern und damit das Fundament für dauerhafte Erwerbstätigkeit zu stärken. Mit der Kampagne „50.000 Jobs für Schwerbehinderte“ der Bundesregierung war es gelungen, die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen von Oktober 1999 bis Oktober 2002 im Rahmen einer großangelegten Vermittlungsoffensive - über 150.000 Vermittlungsfälle - um rund 24% zu senken. Auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ist es also möglich, die Situation von schwerbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.

Ausgangslage: Geringere Teilhabe- und Verwirklichungschancen behinderter Menschen

Maßnahme: Behinderte Menschen gesetzlich gefördert

- Paradigmenwechsel in der Politik für behinderte Menschen eingeleitet
- 1999 bis 2002 wurden mehr als 150.000 schwerbehinderte Menschen in Arbeit vermittelt
- Förderleistungen wurden verbessert, das Förderrecht vereinfacht und die Ausbildungschancen erhöht
- Persönliche Budgets ermöglichen mehr Selbstständigkeit und Eigenverantwortung

Diese erfolgreiche Politik setzt das Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen fort. Schwerpunkte sind die Förderung der Ausbildungsmöglichkeiten behinderter Jugendlicher, die Verbesserung der Beschäftigungschancen schwerbehinderter Menschen, insbesondere bei kleineren und mittleren Unternehmen, und die Einführung eines betrieblichen Eingliederungsmanagements. Diese Ziele werden durch die Initiative „job - Jobs ohne Barrieren“ unterstützt, an der sich neben der Bundesregierung auch Unternehmen, Sozialpartner, Verbände und Organisationen behinderter Menschen, Behörden auf Bundes- und Landesebene sowie Rehabilitationsträger und -einrichtungen beteiligen. Die betrieblichen Akteure - Arbeitgeber wie Arbeitnehmer - tragen eine besondere Verantwortung für die Integration behinderter Menschen in das Arbeitsleben. Die Schwerbehindertenvertretung fördert die Eingliederung schwerbehinderter Menschen in den Betrieb, vertritt ihre Interessen im Betrieb und steht ihnen beratend und helfend zur Seite.

Über die ergriffenen Maßnahmen hinaus wird die Bundesregierung auch künftig ihren Beitrag dazu leisten, die Chancengleichheit für behinderte Menschen weiter zu verbessern.

8. Migration und Integration

Angesichts von Globalisierung und demografischer Entwicklung gehören Zuwanderungssteuerung und Integrationspolitik zu den wichtigsten Gestaltungsaufgaben der Gegenwart und Zukunft. Deutschland ist, um sein Wohlstandsniveau zu erhalten, auf qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen. Zuwanderinnen und Zuwanderer tragen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Prosperität Deutschlands bei.

Teilhabechancen von Migrantinnen und Migranten verbessern

Die Teilhabechancen der ausländischen Bevölkerung sind gegenwärtig aber noch nicht ausreichend. Ihre ökonomische und soziale Situation unterscheidet sich auch 2002 deutlich von der Situation der Gesamtbevölkerung. Das höhere Risiko ausländischer Haushalte, auf Sozialleistungen angewiesen zu sein, ist vor allem auf höhere Erwerbslosigkeit infolge geringerer Bil-

dungs- und Ausbildungsbeteiligung zurückzuführen. Kinder ausländischer Herkunft weisen schlechtere Bildungsabschlüsse auf und haben damit ungünstigere Startchancen am Ausbildungsmarkt als Deutsche. Im Jahr 2003 lag der Anteil der ausländischen Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung bei 72,5% aller ausländischen Arbeitslosen, der entsprechende Anteil der Deutschen bei 28,9%.

Ausgangslage: Migrantinnen und Migranten sind wegen mangelnder Sprachkenntnisse und fehlender Qualifikationen stärker von Erwerbslosigkeit und soziale Ausgrenzung betroffen

Maßnahme: Staatsbürgerschaft und Zuwanderungsgesetz fördert Integration von Migrantinnen und Migranten

- 660.000 Einbürgerungen seit der Reform des Staatsbürgerrechts (bis 2003)
- Ab 1. Januar 2005 habe alle Zuwanderer einen Rechtsanspruch auf Sprachförderung
- Für Neuzuwanderer investiert der Bund 2005 rund 188 Mio. Euro
- Für schon in Deutschland lebende Zuwanderer werden 76 Mio. Euro eingesetzt

Von 1998 bis 2002 sank entsprechend dem Rückgang der Arbeitslosigkeit insgesamt die Zahl der ausländischen Arbeitslosen von 534.000 auf 505.000, erreichte aber 2003 mit 549.000 Personen wieder einen höheren Stand. Die Arbeitslosenquote der Ausländerinnen und Ausländer war mit 20,4% (2003) weiterhin nahezu doppelt so hoch wie die der Gesamtbevölkerung (11,6%). Der Anteil von Langzeitarbeitslosen unter den arbeitslosen Ausländern lag allerdings - einer Stichtagsauswertung zufolge - im September 2003 mit 33,4% unter dem Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen (36,4%). Ausländer sind damit zwar häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen als die Bevölkerung insgesamt, finden aber schneller wieder Arbeit. Das kann sowohl an einer überdurchschnittlichen Instabilität der Arbeitsverhältnisse als auch an einer größeren Flexibilität ausländischer Erwerbstätiger liegen.

Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit ist auch eine der Ursachen für das höhere Armutsrisiko und die erhöhte Sozialhilfeabhängigkeit der ausländischen Bevölkerung. Das Armutsrisiko von Personen mit Migrationshintergrund ist zwischen 1998 und 2003 von 19,6% auf 24% gestiegen und liegt damit weiterhin deutlich über der Armutsrisikoquote der Gesamtbevölkerung. Die Sozialhilfequote ist bei den ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern zwischen 1998 und 2002 zwar leicht gesunken, liegt aber immer noch rund dreimal so hoch wie bei den Deutschen.

Integration heißt „Fördern und Fordern“

Die Integration von Migrantinnen und Migranten ist eines der wichtigsten Ziele, denen sich die ganze Gesellschaft zu stellen hat. In Deutschland gibt es eine große Übereinstimmung darüber, dass die Integration vertieft werden muss - sowohl, was die Angebote seitens der Politik angeht, als auch in Bezug auf die Integrationsbereitschaft der Migrantinnen und Migranten. Wenn die Integration nicht erfolgreicher gestaltet werden kann, schadet dies letztlich dem sozialen Zusammenhalt in Deutschland. Gelingene Integration bereichert unser Land.

Die Erleichterung des Zugangs zur deutschen Staatsangehörigkeit für die dauerhaft hier lebenden Migrantinnen und Migranten ist ein entscheidender Beitrag zur Stärkung ihrer gesellschaftlichen Teilhabechancen. Mit dem neuen Staatsangehörigkeitsrecht hat die Bundesregierung einen wichtigen Modernisierungsschritt getan. Seither haben sich (bis Ende 2003) ca. 660.000 Ausländer einbürgern lassen; im Jahresdurchschnitt 57,4% mehr Menschen als vor der Reform.

Das Zuwanderungsgesetz vom Juli 2004 wird der gewandelten gesellschaftlichen Realität in Deutschland gerecht und schafft die Grundlagen für eine zeitgemäße und moderne Zuwanderungspolitik. Es sieht zum Januar 2005 durch Integrationskurse für alle erwachsenen Neuzuwanderer bessere Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Integration vor. Der neue Rechtsanspruch auf Sprachförderung ist ein wichtiger Fortschritt. Die Sprachförderung wird durch einen Orientierungskurs zur Vermittlung von Kenntnissen der deutschen Rechtsordnung, Kultur und Geschichte ergänzt. Beides erhöht die Teilhabechancen der zuwandernden Menschen.

Dem Prinzip des „Förderns und Forderns“ folgend kann eine nicht ordnungsgemäße Kursteilnahme mit Sanktionen und ggf. auch mit sozialrechtlichen Leistungskürzungen belegt werden. Damit wird verdeutlicht, dass den gewährten Chancen auch die Pflicht gegenübersteht, aktiv am Erwerb der Sprachkompetenz mitzuarbeiten und sich zu integrieren.

Zur Finanzierung der Sprachförderung für Neuzuwanderer zahlt der Bund allein im Jahr 2005 188 Mio. Euro. Für bereits hier lebende Ausländerinnen und Ausländer werden Sprachkurse im Umfang von 76 Mio. Euro finanziert. Die berufliche Integration von Migrantinnen und Migranten wird mit aktiver Arbeitsmarktpolitik in vielfacher Hinsicht unterstützt. Der Auf- und Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten und Ganztagschulen, die Raum für eine gezielte Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund eröffnen, ist ebenfalls wichtig. Flankiert werden die Maßnahmen der Bundesregierung durch Sozialberatungsdienste und Jugendmigrationsdienste, die ein breit gefächertes Angebot individueller Beratung für Zuwanderer anbieten und so die soziale, kulturelle und berufliche Integration und Teilhabe unterstützen.

Zur Verbesserung der in der Vergangenheit insbesondere bei den Ländern und Kommunen liegenden Integrationsleistungen hat der Bund mit dem obligatorischen Integrationskurssystem im Zuwanderungsgesetz die Gelegenheit ergriffen, die Teilhabechancen von Zuwanderinnen und Zuwanderern nachhaltig zu stärken. Vertiefte Integration nützt Deutschen und ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern.

9. Menschen in extremer Armut

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung dazu aufgefordert, im Armuts- und Reichtumsbericht „in einem eigenen Kapitel die Lebenssituation der Menschen in besonderen Lebenslagen zusammenhängend darzustellen“. Mit den nachfolgenden Ausführungen zur Lebenssituation von besonders armutsgefährdeten und begrenzt selbsthilfefähigen Menschen im Sinne extremer Armut kommt der Bericht dieser Verpflichtung nach.

Deutschland gehört zu den wohlhabendsten Länder der Welt. Es eröffnet den Menschen, die hier leben, weitgehende Teilhabe- und Verwirklichungschancen. Gleichwohl gibt es Personen, die am Rande der Gesellschaft stehen, deren Handlungsspielräume durch besondere Umstände gravierend eingeschränkt sind und deren Sicherung ihrer Grundbedürfnisse gefährdet ist. Mehrfachbetroffenheit durch Problemlagen wie etwa Langzeitarbeitslosigkeit, Einkommensarmut, Wohnungslosigkeit, Drogen- bzw. Suchtmittelgebrauch und Straffälligkeit sowie gesundheitliche Einschränkungen charakterisiert oft extreme Armut. Es besteht die Gefahr einer Verfestigung von Armut im Lebensverlauf. Prägend für die Situation von Menschen in extremer Armut ist, dass sie zur Bewältigung ihrer Krisensituationen durch die Hilfeangebote des Sozialstaates nur noch sehr eingeschränkt bzw. gar nicht mehr erreicht werden können. Sie sind oft nur noch über aufsuchende niedrigschwellige, leicht zugängliche Maßnahmen anzusprechen.

Obdachlosigkeit

Von 1998 bis 2002 ist es zu einem starken Rückgang der Wohnungslosigkeit und der Wohnungsnotfälle gekommen. Wohnungsnotfälle umfassen über die auf der Straße lebenden Menschen hinaus sowohl ordnungs- und sozialhilferechtlich Untergebrachte als auch wegen Miet-

rückständen räumungsbeklagte Haushalte. Ihre geschätzte Gesamtzahl ging von 530.000 (1998) auf 330.000 Personen im Jahr 2002 und damit um fast 38% zurück. Knapp 90% davon (290.000 Personen) lebten im früheren Bundesgebiet. Der Anteil von Frauen lag bei ca. 23% (75.000 Personen), die Zahl der Kinder und Jugendlichen bei ca. 22% (72.000 Personen).

Ausgangslage: Obdachlosigkeit, Sucht, häusliche Gewalt oder Straffälligkeit können zu extremer Armut und sozialer Ausgrenzung führen

Maßnahme: Unterstützung besonders gefährdeter Menschen

- Bundesregierung hat Rahmenbedingungen für Hilfe für Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit Bedrohten verbessert. Die geschätzte Zahl der Wohnungslosen verringerte sich von 530.000 (1998) auf 330.000 Personen (2002)
- Wohnungslose erhalten Zugang zur notwendigen medizinischen Versorgung
- Suchtprävention wird gestärkt („Aktionsplan Drogen und Sucht“ der Bundesregierung)

Eine intensive soziale Unterstützung eröffnet auch hier neue Teilhabechancen. Die sozialstaatlichen Institutionen stellen Hilfsangebote zur Verfügung: So werden z.B. rückständige Mieten von der Sozialhilfe übernommen, wenn ansonsten Wohnungslosigkeit droht. Oder es werden Hilfen zur Ausbildung, zur Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes oder zur Beschaffung einer Wohnung angeboten. Zu den Hilfsangeboten gehören - etwa in der Gesundheitsversorgung - auch Straßenbesuche oder Sprechstunden in Einrichtungen der Wohnungshilfe.

Spezifische Hilfsangebote wenden sich an Kinder und Jugendliche, die auf der Straße leben. Schätzungen gehen von einer Zahl von 5.000 bis 7.000 Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen aus, die über einen längeren Zeitraum keine oder nur noch geringfügig andere Orientierungen und Anbindungen als die Straße haben. Ein Teil der jüngeren Jugendlichen und vor allem Kinder, die als Straßenkinder bezeichnet werden, pendeln zwischen Straße und Familie bzw. Jugendhilfe hin und her. Entsprechende Gefährdungen und Vorstadien einer Straßenkarriere, z.B. häufiges Schuleschwänzen, lassen sich zum Teil schon bei 8- bis 11-jährigen Kindern beobachten.

Suchtkrankheiten

Insbesondere schlechtere Arbeitsmarkt- und Berufschancen und damit verbunden die Reduzierung von Einkommens- und Gesundheitschancen vermindern die soziale Chancengleichheit von Suchtkranken. Armut und soziale Ausgrenzung stellen ein erhebliches Risiko dafür dar, eine Suchterkrankung zu entwickeln oder dauerhaft darunter zu leiden. Mit dem „Aktionsplan Drogen und Sucht“ fördert die Bundesregierung die Integration von Suchtkranken. Es geht hierbei vor allem um die Förderung des allgemeinen Gesundheitsbewusstseins zur Verhinderung der Entstehung von Abhängigkeiten und um einen kritischeren Umgang mit legalen und illegalen Suchtmitteln. Beispiele hierfür sind die Kampagne „Kinder stark machen“ der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) und die Aufklärungsarbeit in szenenahen Projekten.

Staatliche Hilfen und gesellschaftliche Aktivitäten sind unverzichtbar

Fest steht, dass der Prävention durch Bildung und Aufklärung eine besondere Bedeutung bei der Vermeidung extremer Armut zukommt. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass ein ausreichender bundesrechtlicher Rahmen für die vielfältigen Hilfsangebote im Wesentlichen zur Verfügung steht. Zahlreiche Gruppen, Initiativen, Vereine, Stiftungen, soziale Dienste und Einrichtungen der Zivilgesellschaft füllen diesen Rahmen aus. Sie nehmen sich der Problematik

extremer Armut an und organisieren professionelle und ehrenamtliche Hilfe sowie Hilfe zur Selbsthilfe. Ein Großteil dieser Hilfen findet unter dem Dach der freien Wohlfahrtspflege statt.

10. Gesellschaftliche Partizipation und bürgerschaftliches Engagement

Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht thematisiert erstmalig in einem eigenen Kapitel die Möglichkeiten der gesellschaftlichen und politischen Partizipation (z.B. Wahlverhalten, Engagement in politischen Parteien etc.). Hierin wird das erweiterte Verständnis der Berichterstattung und das zugrundeliegende Konzept von Armut und Reichtum als Mangel an bzw. Vielfalt von Teilhabe- und Verwirklichungschancen deutlich.

Eine stabile Demokratie, eine Gesellschaft mit dem Anspruch, soziale Gerechtigkeit zu leben und Teilhabe- und Verwirklichungschancen zu fördern, basiert auf dem aktiven und verantwortlichen Engagement ihrer Mitglieder. Bürgerschaftliches Engagement fördert das „soziale Kapital“ unserer Gesellschaft, erhöht die Verbundenheit und das Verständnis zwischen den Mitgliedern einer Gemeinschaft und bietet Hilfe über die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen hinaus - gerade wenn es um Integration jenseits materieller Unterstützung geht. So kann bürgerschaftliches Engagement zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung beitragen. Darüber hinaus ist es auch ein Weg zu Teilhabe, Mitgestaltung und individueller Selbstverwirklichung der Engagierten selbst.

Lebenslagen und Partizipation

Die Chancen, politische Entscheidungsprozesse mitzugestalten und sich am kulturellen und gesellschaftlichen Leben zu beteiligen, stehen mit den Einkommens- und Vermögenslagen ebenso wie mit Bildung und dem Umfang verfügbarer Zeit in Zusammenhang:

Personen aus einkommensschwachen Haushalten weisen ein geringeres Maß an politischer Partizipation auf als Personen mit höherem Einkommen. Sie sind beispielsweise seltener Mitglied einer Partei, Gewerkschaft oder Bürgerinitiative; sie nehmen ihre Gestaltungsmöglichkeiten weniger wahr als Personen mit höherem Einkommen. Von den Personen mit einem Einkommen unterhalb der Armutsrisikogrenze sind nur 25% regelmäßig bürgerschaftlich engagiert, von den Personen oberhalb dieser Schwelle aber mehr als ein Drittel. Im untersten Fünftel der Einkommensverteilung sind 3% Mitglieder einer politischen Partei, während es im obersten Fünftel 6,7% sind. Auch im Freizeitbereich (gemeint ist die regelmäßige Mitwirkung in Sport- und Freizeitgruppen) nehmen einkommensarme Bevölkerungsgruppen Teilhabemöglichkeiten weniger wahr: 39% der Bevölkerung mit einem Einkommen unter der Armutsrisikogrenze geben eine regelmäßige Mitwirkung in Sport- und Freizeitgruppen an - gegenüber 47% der Bevölkerung oberhalb der Armutsrisikogrenze.

Neben Einkommen und Bildung wirken sich auch soziodemografische Merkmale auf die Intensität der Partizipation aus: Einflussreiche Positionen werden deutlich häufiger von Männern als von Frauen bekleidet. Junge Erwachsene beteiligen sich in vergleichsweise geringem Maße an politischen Wahlen und bürgerschaftlichem Engagement. Hingegen engagieren sich „junge“ Senioren in hohem Maße an der Gestaltung von Politik und Gesellschaft.

Chancen schaffen Chancen

An der Gestaltung der politischen und gesellschaftlichen Lebensverhältnisse sind höhere Einkommens- und Bildungsschichten stärker beteiligt als untere Bevölkerungsschichten. Dabei wird der Zugang zu Eliten durch materielles Vermögen ebenso wie durch kulturelles Kapital, soziales Kapital und symbolisches Kapital (Habitus) begünstigt. Sowohl materielle Privilegien wie

auch nicht-monetäre Vorteile sind in höheren (Bildungs-) Schichten häufiger als in unteren Gesellschaftsschichten anzutreffen, werden im Prozess der familialen Sozialisation weitergegeben und bewirken so eine privilegierte Ausgangsposition für den Erwerb eines hohen sozialen Status. Von einer „Vererbung“ von Bildungschancen kann in dem Sinne gesprochen werden, dass Kinder aus mittleren und höheren Schichten durch familiäre Sozialisation Kompetenzen erwerben, die ihre berufliche Karriere erleichtern. Eine Politik zur Stärkung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen muss daher immer wieder neue Aufstiegschancen vor allem durch Investition in Bildung, Aus- und Weiterbildung sowie durch qualifizierte Betreuungsangebote organisieren. Nur dieser dynamische Prozess schafft flexible Zugänge zu gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Eliten.

Bürgerschaftliches Engagement stärken

Seit 1998 unterstützt die Bundesregierung bürgerschaftliches Engagement mit vielfältigen Maßnahmen. Dazu gehörte die Unterstützung der Enquête-Kommission „Bürgerschaftliches Engagement“, und die Prüfung und Umsetzung der dort entwickelten Empfehlungen. Die Bundesregierung hat zudem verbesserte Rahmenbedingungen geschaffen, mit denen finanzielle und rechtliche Impulse geben werden. Dazu gehören z.B. die Anhebung der Übungsleiterpauschale, die Verbesserung des Stiftungsrechts oder die seit 2004 bessere unfallrechtliche Absicherung sozial Engagierter. Es geht auch darum, schon Kindern und Jugendlichen stärkere Teilhabechancen am sozialen und kulturellen Leben zu eröffnen. Mit dem von der Bundesregierung initiierten „Projekt P - misch Dich ein“ soll erreicht werden, dass Kinder und Jugendliche ihre Bedürfnisse, Interessen, Hoffnungen, Ängste und Probleme in Planungs- und Entscheidungsphasen im unmittelbaren Lebensumfeld einbringen können.

Bürgerschaftliches Engagement kann auch zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung beitragen. Mit dem Programm „FORTEIL - Forum Teilhabe und soziale Integration“ hat die Bundesregierung deswegen eine Veranstaltungsreihe initiiert, die zur Sensibilisierung, Mobilisierung und Vernetzung der Akteure der Zivilgesellschaft beitragen soll.

Ausgangslage: Sozialer Zusammenhalt benötigt bürgerschaftliches Engagement

Maßnahme: Förderung des bürgerschaftlichen Engagements

- Bundesregierung unterstützt seit 1998 bürgerschaftliches Engagement mit vielfältigen Maßnahmen (Empfehlungen der Enquête-Kommission „Bürgerschaftliches Engagement“)
- Stiftungsrecht wurde verbessert
- bessere unfallrechtliche Absicherung ehrenamtlich Engagierter (2004)

Der vorliegende Bericht zeigt, dass der Umfang der aktiven gesellschaftlichen Teilhabe insbesondere auch mit der Einkommensverteilung und Bildung zusammenhängt. Der Staat kann Anreize geben, um gerade in unteren Einkommenschichten Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben zu eröffnen. Alle staatlichen Ebenen müssen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit weiterhin bemühen, Beziehern niedriger Einkommen Zugang zu Kultur und zum Sport, insbesondere die Nutzung von Bibliotheken, Volkshochschulkursen, Musikschulen, Kultureinrichtungen, Sportveranstaltungen und Verkehrsdienstleistungen zu ermöglichen.

Arbeitnehmerrechte und Mitbestimmung sichern

In Zeiten eines verschärften internationalen Wettbewerbs, rasanter technischer Neuerungen und struktureller Veränderungen in der Wirtschaft ist es für die Teilhabe gerade von Beschäftigten zentral, ihre Arbeitnehmerinteressen in einem gesicherten Rechtsrahmen wirksam vertreten zu können. Die Bundesregierung hat durch das reformierte Betriebsverfassungsgesetz die Betriebsratsrechte bei Beschäftigungssicherung und Qualifizierung gestärkt. Der Betriebsrat kann nunmehr bei einem vom Arbeitgeber zu verantwortenden drohenden Qualifikationsverlust frühzeitig und präventiv betriebliche Berufsbildungsmaßnahmen zugunsten der betroffenen Arbeitnehmer durchsetzen, um deren Beschäftigung zu sichern. Er kann von Arbeitgebern verlangen, dass Frauenförderpläne erstellt werden, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern. Die betriebliche Interessenvertretung hat darüber hinaus die Aufgabe, die Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer im Betrieb und das Verständnis zwischen ihnen und den deutschen Arbeitnehmern zu fördern. Auch den besonderen Belangen schwerbehinderter Beschäftigter wurde durch die Stärkung der Rechte der Schwerbehindertenvertretung mit der Verbesserung ihrer Arbeitsmöglichkeiten Rechnung getragen.

IV. Teilhabe- und Verwirklichungschancen zu eröffnen ist eine ständige Aufgabe für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Armut in Deutschland ist eine Tatsache, und soziale Ausgrenzung gibt es auch in diesem reichen und hoch entwickelten Land. Dies zu bestreiten wäre nicht nur unredlich, sondern auch weltfremd. Politik hat Tatsachen zunächst zur Kenntnis zu nehmen, um sie dann ändern zu können. Die Bundesregierung setzt sich, wie der vorliegende Bericht zeigt, mit ihrer sozial gerechten Politik aktiv dafür ein, dass Armut möglichst gar nicht entsteht, jedenfalls aber nur ein vorübergehender Umstand bleibt und kein dauerhafter Zustand wird.

Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung kann sich nicht im Ausgleich ökonomischer Ungleichheiten erschöpfen. Ein rein passiver Ausgleich sichert den materiellen Status nur vorübergehend. Dauerhafte Abhängigkeit von staatlicher Fürsorge bedeutet, dass auch ein Armutsrisiko, das so ausgeglichen werden muss, dauerhaft besteht.

Deshalb greift ein Verständnis von Armut und Reichtum zu kurz, das sich nur auf die Einkommens- und Vermögensverhältnisse konzentriert. Gewiss gilt: Wer arm ist, ist auch arm an Chancen. Aber umgekehrt gilt auch: Wem Chancen geboten werden, der muss nicht arm bleiben. Denn wer Teilhabe- und Verwirklichungschancen nutzt, baut soziales und kulturelles Kapital als Ausgangspunkt für die persönliche und gesellschaftliche Entwicklung auf. Armut und Reichtum drücken sich auch in Potenzialen aus - Potenziale, die entwickelt werden können und aktiviert werden müssen.

Sozial gerechte Politik zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung misst sich deshalb nicht nur an der Einkommens- und Vermögensverteilung. Ebenso wichtig ist eine gerechte Verteilung der Befähigungen - der „capabilities“ - durch eine aktive und gezielte Entwicklung des Humankapitals. Dem dient die Bildungs-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Bundesregierung. Sie stellt Teilhabe- und Verwirklichungschancen für diejenigen bereit, deren eigene Ressourcen zu gering sind. Die Verantwortung des Einzelnen besteht darin, diese Chancen und seine Fähigkeiten auch zu nutzen - in seinem Interesse und im Interesse seiner Kinder. Teilhabe- und Verwirklichungschancen zu verbessern, ist sozial gerecht. Diese Chancen zu eröffnen ist Ziel vor allem auch der Maßnahmen der Agenda 2010.

Chancengerechtigkeit als zentrales Leitbild, sozial gerechte Politik als kontinuierliche Aufgabe, soziale Teilhabe und die Verwirklichung individueller Lebensentwürfe als ehrgeiziges Ziel - das ist der Weg zu einer Gesellschaft, die auf Offenheit und Innovation, auf Engagement und Integration sowie auf Solidarität setzt.

Vorbemerkung

Mit Beschluss vom 27. Januar 2000 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung beauftragt, regelmäßig einen Armuts- und Reichtumsbericht zu erstatten. Am 25. April 2001 hat die Bundesregierung den ersten Armuts- und Reichtumsbericht vorgelegt. Der Bericht und die zeitgleiche Vorlage des „Nationalen Aktionsplanes zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2001-2003“ (NAP'incl)¹ bei der EU-Kommission waren der Beginn einer kontinuierlichen Berichterstattung über Fragen der sozialen Integration und der Wohlstandsverteilung in Deutschland. Am 19. Oktober 2001 hat der Deutsche Bundestag die Verstärkung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung beschlossen und die Bundesregierung beauftragt, jeweils zur Mitte einer Wahlperiode einen entsprechenden Bericht vorzulegen.² Mit der Vorlage des Berichts „Lebenslagen in Deutschland - Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“ setzt die Bundesregierung den Auftrag des Parlaments um.

Die Erstellung des 2. Armuts- und Reichtumsberichts wurde in einem regelmäßigen Diskussions- und Beratungsprozess von Experten aus Wissenschaft und Gesellschaft begleitet. Der bereits im Zuge des ersten Berichts begonnene Dialog aller Akteure aus Politik, Wissenschaft und Gesellschaft wurde entsprechend dem Bundestagsbeschluss vom 19. Oktober 2001 im Sinne einer stärkeren Vernetzung durch geeignete Schritte intensiviert,³ der interministerielle Koordinierungsprozess innerhalb der Bundesregierung zu Fragen von Armut und sozialer Ausgrenzung wurde fortgeführt. Nichtregierungsorganisationen (Wohlfahrtsverbände, Selbsthilfeinitiativen, Nationale Armutskonferenz etc.), Arbeitgeber, Gewerkschaften, Kirchen, Länder und Kommunen sind in einem „Ständigen Beraterkreis“ aktiv beteiligt. Die wissenschaftlichen Leiter der im Zusammenhang mit der Berichterstattung durchgeführten Forschungsprojekte sind in einem wissenschaftlichen Gutachtergremium vertreten (s. Anhang VIII). Darüber hinaus wurde

-
- 1 Der aktuelle Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005 - Aktualisierung 2004 wurde am 26. Mai 2004 vom Bundeskabinett beschlossen. Vgl. Deutscher Bundestag: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005 - Aktualisierung 2004. Drucksache 15/3270 vom 27. Mai 2004, Berlin 2004.
 - 2 Vgl. Deutscher Bundestag: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung - Drucksache 14/5990 - Lebenslagen in Deutschland - Erster Armuts- und Reichtumsbericht. Drucksache 14/6628 vom 5. Juli 2001, Berlin 2001 (s. Anhang IX). In der Koalitionsvereinbarung vom Oktober 2002 hat die Bundesregierung nochmals den Stellenwert der Armuts- und Reichtumsberichterstattung als Grundlage einer Politik zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung bekräftigt. Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.): Erneuerung - Gerechtigkeit - Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland, Berlin 2002.
 - 3 So bot u.a. das Symposium „Perspektiven der Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland“ am 13. Dezember 2001 unter Anwesenheit des damaligen Bundespräsidenten Johannes Rau Gelegenheit zur Reflexion der Berichterstattung wie auch zur Planung des weiteren Berichtsprozesses. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Perspektiven der Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Tagungsdokumentation, Bonn 2002.

der wissenschaftliche Diskurs in Kolloquien und Foren vertieft.⁴ Schließlich schafft die Veranstaltungsreihe „FORTEIL - Forum Teilhabe und soziale Integration“ der Bundesregierung einen Rahmen, um in der Öffentlichkeit die Diskussion über Fragen der sozialen Ausgrenzung zu vertiefen, den strategischen Ansatz zur Stärkung sozialer Teilhabe weiterzuentwickeln und die Perspektiven der Armutsbekämpfung durch Vernetzung der Ansätze weiter zu verbessern.⁵

Allen bei der Erstellung des 2. Armuts- und Reichtumsberichts beteiligten Experten aus Gesellschaft, Wissenschaft und Politik ist für ihre engagierte und kontinuierliche Mitwirkung zu danken, die dem Bericht vielfältige Anregungen und Impulse gegeben hat.

4 Ein wissenschaftlicher Expertenkreis beschäftigte sich im Rahmen eines wissenschaftlichen Kolloquiums mit den Fragen der methodisch-konzeptionellen Fundierung der Berichterstattung, mit Aspekten der Wirkungskontrolle und der Entwicklung geeigneter Indikatoren. Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hg.): Lebenslagen, Indikatoren, Evaluation - Weiterentwicklung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Tagungsdokumentation, Bonn 2003.

Ein weiteres wissenschaftliches Kolloquium diskutierte Fragen der Reichtumsberichterstattung sowie die Kompetenzen privater Haushaltsführung als operatives Element zwischen Ressourcen und Lebensstandard sowie den damit verbundenen Chancen der Armutsprävention. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hg.): Reichtum und Eliten - Haushaltsproduktion und Armutsprävention. Tagungsdokumentation, Bonn 2004.

5 In diesem Zusammenhang steht auch die Erstellung einer Informationsbörse „Teilhabe und soziale Integration“, die die vielfältigen Initiativen und Ansätze zur Armutsprävention und zur Stärkung sozialer Integration auf allen föderalen staatlichen und nicht-staatlichen Ebenen systematisch aufarbeiten soll.

Teil A: Zentrale Trends und Herausforderungen

Einleitung: Konzeptionelle Grundlagen und Zielsetzungen der Berichterstattung

Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung basiert auf dem Leitgedanken, dass eine detaillierte Analyse der sozialen Lage die notwendige Basis für eine Politik zur Stärkung sozialer Gerechtigkeit und zur Verbesserung gesellschaftlicher Teilhabe ist. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung nimmt eine Bestandsaufnahme vor, er analysiert die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen von 1998 bis - soweit Daten verfügbar waren - an den aktuellen Rand. Er beschreibt u.a. die Lebenslagen der Menschen in Deutschland auf der Basis objektiver statistischer Daten zu Einkommen, Vermögen, Erwerbstätigkeit und Bildungsbeteiligung. Das subjektive Wohlbefinden der Menschen wurde dabei nicht erfasst. Hierfür ist unter anderem auf den Datenreport des Statistischen Bundesamtes zu verweisen.

Mit seinem Beschluss vom 19. Oktober 2001 hat der Deutsche Bundestag die Rahmenbedingungen und Ziele für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung umrissen, die bei der Erarbeitung des 2. Armuts- und Reichtumsberichts zu berücksichtigen waren. Insbesondere galt es, das Profil der Berichterstattung als Instrument zur Überprüfung von Politik gegen Armut und soziale Ausgrenzung einerseits und zur Förderung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen andererseits zu schärfen. Ein weiterer Aspekt war die Verbesserung der Datenlage und des wissenschaftlichen Forschungsstands, etwa im Bereich der Einkommens- und Vermögensverteilung. Zur Umsetzung dieses Auftrags des Deutschen Bundestags wurden eine Reihe z.T. längerfristiger wissenschaftlicher Untersuchungen auf den Weg gebracht, deren Ergebnisse in diesen Bericht eingeflossen sind.⁶ Hierbei wurde der Aspekt der Evaluation einbezogen. Darüber hinaus wurde die Berichterstattung im Sinne des „mainstreaming“-Ansatzes verstärkt auf Armut und soziale Ausgrenzung bzw. auf Teilhabe- und Verwirklichungschancen fokussiert sowie der strategische Ansatz der Bundesregierung für die Behandlung dieser Themen weiterentwickelt.

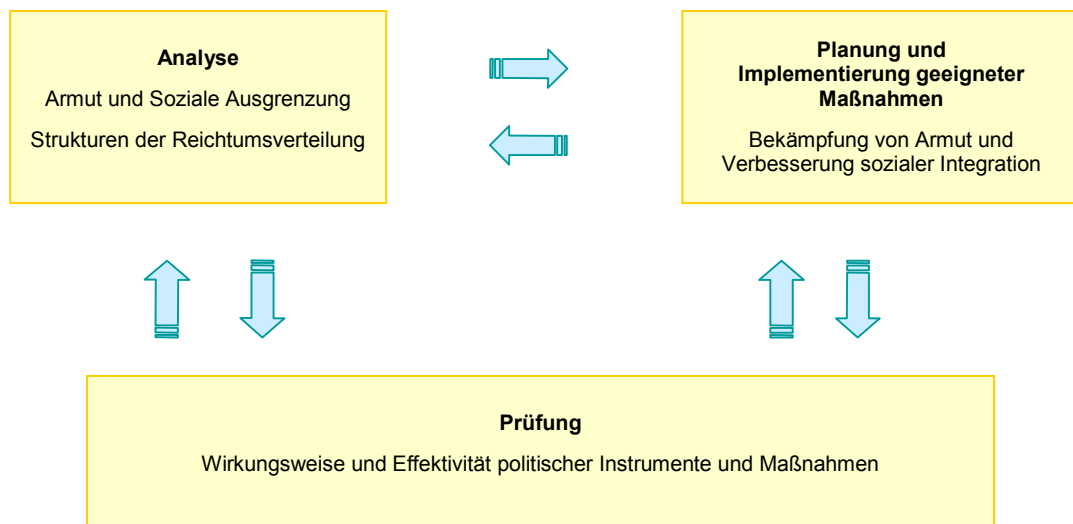
Die wesentlichen Zielsetzungen einer regelmäßige Armuts- und Reichtumsberichterstattung⁷ sind:

6 Eine Übersicht der Gutachten findet sich in Anhang VIII dieses Berichts.

7 Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung steht dabei in engem Zusammenhang mit den Nationalen Aktionsplänen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (NAP'incl), die - obwohl von Aufgabenstellung und Zielsetzung her unterschiedlich - gleichwohl eng miteinander zusammenhängen und vielfach Schnittstellen aufweisen. Vgl. hierzu Semrau, P./Müllenmeister-Faust, U.: The Poverty and Wealth Report and the National Action Plan (NAPIncl): Mutual Coordination and Prospects, in: R. Hauser/I. Becker (Hg.): Reporting on Income Distribution and Poverty. Perspectives from a German and a European Point of View, Berlin/Heidelberg/New York 2003, S. 127-142.

- die Bestandsaufnahme und Analyse sozialer Realität auf Basis fundierten empirisch-statistischen Materials und wissenschaftlicher Untersuchungen,
- die Darstellung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie zur Stärkung sozialer Integration, und
- die Prüfung, ob und inwieweit im Sinne des „mainstreaming“ der Aspekt der Armutsbekämpfung in den politischen Maßnahmen berücksichtigt ist und soziale Integration vorangebracht wird.

Zielsetzungen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung



Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht gliedert sich - wie bereits der erste Bericht - in zwei große Berichtsteile: Die beim ersten Armuts- und Reichtumsbericht vorgenommene klare Trennung zwischen Bestandsaufnahme und Analyse (Berichtsteil A) auf der einen Seite und politischen Maßnahmen einschließlich der vom Deutschen Bundestag geforderten Evaluation von Maßnahmen (Berichtsteil B) auf der anderen Seite wird auch mit dem zweiten Bericht fortgeführt. Im Zentrum des deskriptiv-analytischen Berichtsteils A „Zentrale Trends und Herausforderungen“ steht eine Bestandsaufnahme für den Zeitraum seit 1998, die - abhängig von der verfügbaren Datenlage - überwiegend bis zum Jahr 2002/2003 reicht. In Berichtsteil B „Maßnahmen der Bundesregierung“ reicht die Darstellung bis an den aktuellen Rand. Es werden die Politik und die Maßnahmen der Bundesregierung zur Verbesserung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen und zur Verminderung sozialer Ausgrenzung und von Armutsrisiken vor allem seit dem Jahr 2001⁸ dargestellt. Da viele von der Bundesregierung ergriffene Reformmaßnahmen erst im

8 Bis zu diesem Referenzjahr reichte die Darstellung im Maßnahmenteil des 1. Armuts- und Reichtumsberichts.

Laufe des Jahres 2004 in Kraft getreten sind oder 2005 in Kraft treten werden, können ihre Auswirkungen noch nicht in den Bericht einbezogen werden.

Im Sinne der Kohärenz und der Vergleichbarkeit blieb auch die inhaltliche Struktur des 1. Armuts- und Reichtumsberichts mit seinen auf relevante Lebenslagen bezogenen Kapiteln im Wesentlichen bestehen. Der Bericht wurde jedoch um zwei zusätzliche Kapitel ergänzt. Zum einen wird auf die Lebenssituation von besonders armutsgefährdeten und begrenzt selbsthilfefähigen Menschen im Sinne extremer Armut, z.B. wohnungslose Menschen, Suchtkranke, etc. eingegangen. Hierdurch kommt der Bericht der Verpflichtung des Deutschen Bundestags nach, „in einem eigenen Kapitel die Lebenssituation der Menschen in besonderen Lebenslagen zusammenhängend darzustellen“. Zum anderen thematisiert der Bericht erstmalig in einem eigenen Kapitel die Möglichkeiten der gesellschaftlichen und politischen Partizipation (z.B. Wahlverhalten, Engagement in politischen Parteien).

Hierin wird das erweiterte Verständnis der Berichterstattung und das zugrundeliegende Konzept von Armut und Reichtum als Mangel an bzw. Vielfalt von Teilhabe- und Verwirklichungschancen deutlich. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht begreift Armut und Reichtum als Pole einer Bandbreite von Teilhabe- und Verwirklichungschancen, wie sie Nobelpreisträger Amartya Sen konzeptionell entwickelt hat.⁹ Auf der einen Seite steht Armut im Sinne eines Mangels, auf der anderen Seite ein Reichtum an Teilhabe- und Verwirklichungschancen, dessen Grenzen nur punktuell oder gar nicht erreicht werden. Der Lebenslagenansatz¹⁰ bildet in Verbindung mit dem

9 Das Konzept der „Verwirklichungschancen“ des Nobelpreisträgers Amartya Sen versteht unter Verwirklichungschancen die Möglichkeiten oder umfassenden Fähigkeiten („capabilities“) von Menschen, ein Leben führen zu können, für das sie sich mit guten Gründen entscheiden konnten und das die Grundlagen der Selbstachtung nicht in Frage stellt. Vgl. ausführlich hierzu Sen, A.: *Economics and the Family*, Asian Development Review, Manila 1983. Sen, A.: *Inequality Reexamined*, Oxford 1992. Sen, A.: *Development as Freedom*, Oxford 1999a. Sen, A.: *Commodities and Capabilities*, Oxford 1999b.

Im Rahmen eines Forschungsprojektes wurden wissenschaftlich und gesellschaftlich gängige Begriffe, Definitionen und Methoden diskutiert und Messkonzepte sowie Vorschläge für Indikatoren erarbeitet. Vor dem Hintergrund der bisherigen Zielsetzungen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung wurde Amartya Sens Konzept der Verwirklichungschancen als geeignete konzeptionelle Basis herausgearbeitet, vor allem da es die Perspektive über eine monetäre Betrachtung hinaus auf Handlungsspielräume hin wesentlich erweitert. Zur zukünftigen Operationalisierung dieses Konzepts wird ein Set von (monetären und nicht-monetären) Indikatoren - in Anlehnung an das für die EU erarbeitete „Drei-Ebenen-Konzept“ differenziert in Primär-, Sekundär- und Tertiärindikatoren - vorgeschlagen. Eine Überprüfung der Praxistauglichkeit dieser Indikatoren soll in einem weiterführenden Forschungsprojekt erfolgen. Vgl. hierzu Volkert, J. et al.: *Operationalisierung der Armuts- und Reichtumsmessung*, Bonn 2004.

10 Vgl. zur Methodik des Lebenslagenansatzes ausführlich Voges, W. et al: *Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes*, Bonn 2004 (unveröffentlicht). Im Rahmen des Projekts „Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes“ erfolgte eine theoretische Fundierung und Operationalisierung des Lebenslagenansatzes. Es wurden empirische und statistische Analysen durchgeführt, um die kausalen Zusammenhänge hinsichtlich Unter- bzw. Überversorgungslagen zu hinterfragen und auf der Basis relevanter Dimensionen defizitäre Lebenslagen zu definieren.

Konzept der Teilhabe- und Verwirklichungschancen die Grundlage für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Im Einkommensteil des Berichts werden hierzu ergänzend in einem Exkurs Untersuchungsergebnisse anhand des Lebensstandardansatzes dargestellt, mit dem der realisierte Lebensstandard von Personen und Haushalten auf Basis subjektiver Meinungen eines - repräsentativ erhobenen - Teils der Bevölkerung abgeschätzt werden kann.¹¹

Gleichwohl entzieht sich der Begriff „Armut“ wegen seiner Vielschichtigkeit nach wie vor einer allgemeingültigen Definition und kann je nach Standpunkt und Forschungsinteresse unterschiedlich gefüllt und umgesetzt werden. Die Aufgabe, Armut zu messen bzw. messbar zu machen, ist im streng wissenschaftlichen Sinn nicht lösbar.¹² Möglich ist aber, ein differenziertes Bild über die Gesellschaft, über soziale Ungleichheit und die Ausprägungen sozialer Ausgrenzung, über Armut und Reichtum als Aspekte der Wohlstandsverteilung und den Bereich des mittleren Lebensstandards zu zeichnen. Hierin spiegelt sich die Vielschichtigkeit von Armut und Reichtum wider, die sich einerseits in der Verteilung materieller und immaterieller Ressourcen, andererseits aber auch in individuellen und kollektiven Lebenslagen manifestiert. Im Rahmen einer differenzierten Armuts- und Reichtumsberichterstattung wird nicht nur nach den verfügbaren Ressourcen gefragt, sondern vor allem danach, was die Menschen damit und daraus machen.

Armut im Sinne sozialer Ausgrenzung und nicht mehr gewährleisteter Teilhabe liegt dann vor, wenn die Handlungsspielräume von Personen in gravierender Weise eingeschränkt und gleichberechtigte Teilhabechancen an den Aktivitäten und Lebensbedingungen der Gesellschaft ausgeschlossen sind.¹³ Diese Definition enthält neben dem relativen Charakter auch

11 In Deutschland wurde dieser aus Großbritannien stammende Ansatz erstmalig von H. J. Andreß untersucht. Der Lebensstandardansatz kann ergänzende Informationen zum Thema Armut und soziale Ausgrenzung liefern. Vgl. ausführlich Kapitel I sowie Andreß, H.-J./Krüger, A. und Sedlacek, B. K.: Armut und Lebensstand. Zur Entwicklung des notwendigen Lebensstandards der Bevölkerung 1996 bis 2003, Bonn 2004 (unveröffentlicht).

Von Bedeutung in diesem Zusammenhang ist auch der sog. Haushaltsproduktionsansatz. Der theoretische Stellenwert dieses Ansatzes und seine Einordnung in die Armutsanalyse ist bislang allerdings noch unklar. Deutlicher ist dagegen die Handlungsrelevanz des Haushaltsproduktionsansatzes und seine praktische Funktion im Hinblick auf Prävention und Intervention: Armutsprävention kann wirksam durch eine Schulung dieser Kompetenzen geleistet werden; Interventionsbedarf ist insbesondere dort gegeben, wo geringe Ressourcen mit deren suboptimaler Ausnutzung kombiniert sind. Vgl. hierzu ausführlich Piorkowsky, M.-B.: Private Haushaltsproduktion, Haushaltsführungskompetenzen und Armutsprävention, in: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: Reichtum und Eliten - Haushaltsproduktion und Armutsprävention, Tagungsdokumentation, Bonn 2004, S. 120-150.

12 Vgl. hierzu die Ausführungen im 1. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Deutscher Bundestag: Lebenslagen in Deutschland - Erster Armuts- und Reichtumsbericht. Drucksache 14/5990 vom 8. Mai 2001, Berlin 2001; sowie Voges et al., a.a.O.

13 Dieses Verständnis orientiert sich an einer Definition des Rates der EU aus dem Jahr 1984. Hiernach gelten die Personen, Familien und Gruppen als arm, „die über so geringe (materielle, kultu-

die Mehrdimensionalität von Armut. Armut bezieht sich demnach auf die Ungleichheit von Lebensbedingungen und die Ausgrenzung von einem gesellschaftlich akzeptierten Lebensstandard. Dies entspricht dem Ansatz der „social exclusion“ bzw. der „social inclusion“ in der Armutsbekämpfungspolitik der EU.¹⁴

Die begriffliche Fassung von Reichtum ist ebenso vielschichtig wie die von Armut, seine definitorische Abgrenzung und empirische Ermittlung sind zudem mit weiteren Schwierigkeiten verbunden. Anders als bei der Armutsberichterstattung kann beim Reichtum nicht in analoger Weise wie bei Armutsfragen an eine etablierte Forschungsrichtung, konzeptionelle Vorarbeiten und empirische Arbeiten angeknüpft werden. Die Bundesregierung hat angesichts der noch weitgehend diffusen begrifflichen Fassung von Reichtum, des erst in Ansätzen entwickelten Forschungsstandes und der unbefriedigenden Datenlage die Forschungsaktivitäten im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung insbesondere zur obersten Spitze der Einkommens- und Vermögensverteilung intensiviert. Die Ergebnisse sind in den 2. Armuts- und Reichtumsbericht eingeflossen.¹⁵

Entsprechend dem Beschluss des Deutschen Bundestags vom 19. Oktober 2001 stellte sich die Aufgabe, „den zweiten Bericht als Instrument zur Überprüfung von Politik gegen Armut und soziale Ausgrenzung einerseits und zur Förderung von Teilhabegerechtigkeit andererseits in Deutschland zu nutzen, indem die Wirksamkeit von Maßnahmen überprüft und neue Maßnahmen angeregt werden.“¹⁶ Für den 2. Armuts- und Reichtumsbericht wurden dementsprechende Wirkungsanalysen vorgenommen sowie eine „Perspektivstudie“ zu den Möglichkeiten der Rea-

relle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist.“ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Schlussbericht des zweiten europäischen Programms zur Bekämpfung der Armut 1985-1989, Brüssel 1991.

- 14 Grundlage hierfür sind Artikel 136 und 137 des Amsterdamer Vertrags im Jahr 1997. Vgl. Deutscher Bundestag: Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997. Drucksache 13/9339 vom 3. Dezember 1997, Berlin 1997. Nochmals konkretisiert wurde die Zielsetzung durch den Beschluss des Europäischen Rates von Nizza im Jahr 2000. Vgl. Rat der Europäischen Union: Ziele bei der Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung. Ratsdokument 14110/00 vom 30. November 2000, Brüssel 2000.
- 15 Festzuhalten bleibt, dass eine Übertragung der Fragestellungen und Methoden der Armutsberichterstattung auf Reichtumsaspekte nicht ohne Weiteres möglich ist, da von einer begrifflichen Symmetrie der Gegenpole Armut und Reichtum nicht auszugehen ist. Unter methodischen Gesichtspunkten sind die Kriterien dafür weiter zu diskutieren, was als Reichtum gelten soll. Es bedarf somit noch eines längeren Prozesses, die Reichtumsberichterstattung konzeptionell und methodisch schlüssig zu fundieren und auf eine breitere empirische Basis zu stellen. Weitgehend unstrittig ist aber, dass die Einkommens- und Vermögensverteilung im Zeitverlauf umfassend und mit besonderer Fokussierung auch auf den oberen Rand analysiert werden soll. Dabei kann sich die Reichtumsberichterstattung pragmatisch an Reichtumsgrenzen des „relativen Wohlstands“ oder „gehobenen Konsums“ orientieren, die allerdings nicht wissenschaftlich ableitbar sind. Die im Zusammenhang mit Armutsgrenzen bestehende Werturteilsproblematik trifft auch auf die Abgrenzung von Reichtum zu. Vgl. ausführlich BMGS, a.a.O. 2004.
- 16 Deutscher Bundestag: Drucksache 14/6628 vom 5. Juli 2001, S. 5 (s. Anhang IX).

lisierung einer Wirkungskontrolle von Maßnahmen zur Armutsbekämpfung durchgeführt.¹⁷ Hierbei zeigte sich, dass eine Reihe methodischer Probleme¹⁸ empirisch begründete Wirkungsanalysen erschwert. Zu klären sind noch zahlreiche methodische, konzeptionelle und empirische Fragen vor allem im Hinblick auf Messkonzepte und Indikatoren, deren Diskussion im Zusammenhang mit Fragen der sozialen Ausgrenzung zwar weiter fortgeschritten, aber längst nicht abgeschlossen ist. Eine wichtige Frage ist zudem, ob entsprechende Daten zur Verfügung stehen bzw. wie sie bereitzustellen sind, um die Auswirkungen zielgenau zu dokumentieren und ihre empirische Überprüfung zu ermöglichen. Hinzu kommt, dass aufgrund der Vielfalt von Ursachen- und Wirkungszusammenhängen bei der Armuts- und Reichtumsberichterstattung die Herstellung einer notwendigen Vergleichssituation, der sog. „kontrafaktischen Situation“, die eine Realität simuliert, die ohne die zu überprüfenden Maßnahmen bestehen würde, kaum leistbar ist. Dies ergibt sich vor allem daraus, dass bei Evaluationen im Bereich der Armuts- und Reichtumsberichterstattung komplexe Wirkungszusammenhänge zu berücksichtigen sind, da Maßnahmen aus verschiedenen Politikfeldern wirken und daher einzelne Einflüsse nicht scharf getrennt bzw. kaum lineare Kausalitäten hergestellt werden können.

Die Datenlage und die Datenqualität konnten für den 2. Armuts- und Reichtumsbericht im Sinne des Auftrags des Deutschen Bundestags vom 19. Oktober 2001 weiter verbessert werden.¹⁹ Von Seiten der Bundesregierung wurden eine Reihe von Forschungsprojekten auf den Weg gebracht, um zu Fortschritten bei der Datenlage vor allem an den unteren und oberen Rändern der Verteilung zu kommen. Der Bericht der Bundesregierung stützt sich aber nach wie vor auf eine Vielzahl von Datenquellen.²⁰ Zumeist wurden diese Informationen, die zur Analyse von Armut und Reichtum genutzt werden können, aber nicht mit dem Ziel einer kontinuierlichen Armuts- und Reichtumsberichterstattung erhoben. Sie sind deshalb nicht oder nur eingeschränkt

-
- 17 Beywl, W./Speer, S./Kehr, J.: Wirkungsorientierte Evaluation im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung, Berlin 2004. Die Perspektivstudie arbeitet den aktuellen Forschungsstand im Hinblick auf Evaluationen insgesamt und mit Bezug auf die Armuts- und Reichtumsberichterstattung im Besonderen auf. Ferner wird eine Bestandsaufnahme des verwendbaren und notwendigen Datenmaterials vorgenommen. Auf Basis von - eigens für die Perspektivstudie durchgeführten - „Fokusgruppen“ mit Expertinnen und Experten aus Bundesministerien und der Wissenschaft wird die theoretische und konzeptionelle Basis für die Wirkungsforschung (Evaluation) im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung umrissen und weitergehender Forschungsbedarf thematisiert. Deutlich wird hierbei - auch im internationalen Vergleich - der Nachholbedarf für die Evaluationslandschaft in Deutschland, vor allem im Hinblick auf die Begleitung von Gesetzen, Maßnahmen und Programmen.
- 18 Vgl. Schmidt, C. et al.: Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik. Internationaler Vergleich und Empfehlungen, Heidelberg 2001, S. 28 ff. Die Autoren verdeutlichen anhand der Arbeitsmarktpolitik beispielhaft die grundsätzlichen Schwierigkeiten bei der Evaluation politischer Konzepte und Maßnahmen.
- 19 Zur Weiterentwicklung der empirischen Forschung und der Datengrundlagen vgl. u.a. Hauser, R./Wagner, G. G.: Die personelle Einkommensverteilung, in: K.-F. Zimmermann (Hg.): Neuere Entwicklungen in der Volkswirtschaftslehre, Heidelberg 2001, S. 424 ff. und Hauser, R./Becker, I.: Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973-1998, Berlin 2001, S. 182 ff.
- 20 Vgl. zu den Datenquellen der Berichterstattung ausführlich den 1. Armuts- und Reichtumsbericht.

miteinander in Bezug zu setzen. Insofern geht es weiterhin um eine Qualifizierung der Datenbasis für ein analytisches Vorgehen, das sich - stark vereinfacht - folgendermaßen darstellt: Anhand des Nettoäquivalenzeinkommens wird zunächst eine „Armutrisikogrenze“ ermittelt, die die Bevölkerung in zwei Gruppen aufteilt, nämlich in eine Gruppe, die darunter liegt und eine andere, die darüber liegt.²¹ Die so unterteilten Gruppen werden daraufhin untersucht, wie sich z.B. die Wohnsituation unterhalb und oberhalb dieser Grenze darstellt, wie der Erwerbsstatus und der Bildungsstand ist, wie sich der Gesundheitszustand darstellt oder wie hoch der Anteil der Sozialhilfeempfänger etc. ist. Kommen für die durch das Einkommen abgegrenzte Armutrisikogruppe weitere Einschränkungen oder Benachteiligungen hinzu, besteht also eine Kumulation von - sich möglicherweise gegenseitig verstärkenden - Armutrisiken. Es erhöht sich die Armutswahrscheinlichkeit für diese Haushalte.²² Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Möglichkeiten zur Erhebung repräsentativer haushalts- bzw. personenbezogener Daten z.B. im Hinblick auf eine Lebenslagendimension wie „Gesundheit“ bislang sehr viel begrenzter sind als bei der Dimension „Einkommen“. Auch werden etwa im unteren Einkommenssegment Personen ohne festen Wohnsitz nicht erreicht. Im oberen Einkommenssegment werden Gruppen mit besonders hohem Einkommen etwa in die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe entweder gar nicht einbezogen oder es besteht eine eingeschränkte Auskunftsbereitschaft insbesondere bei den Fragen nach Einkommen und Vermögen. Vielfach sind die Datengrundlagen auch zu wenig geschlechtsspezifisch ausgelegt. Gleichwohl hat auch weiterhin die Nutzung vorhandener Datenquellen Vorrang vor einer Ausweitung des Erhebungsprogramms.

Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung greift gemeinsam mit dem Nationalen Aktionsplan auf ein Indikatorentableau (s. Anhang X) zurück, auf dem auch zukünftig aufgebaut werden kann. Dieses Tableau berücksichtigt sowohl die zwischen den EU-Mitgliedstaaten vereinbarten sogenannten „Laeken-Indikatoren“ wie auch für Deutschland spezifische Indikatoren, etwa im Bereich der Mindestsicherung oder Armutrisikoquoten für einzelne Bevölkerungsgruppen. Mit diesen Indikatoren werden keine starren Armutsgrenzen festgelegt, es wird vielmehr die Identifizierung von Personengruppen erleichtert bzw. ermöglicht, die einem erhöhten Armutrisiko

-
- 21 Dabei ist zu beachten, dass sich durch scheinbar nebensächliche Verschiebungen einzelner Parameter - etwa die Wahl der Äquivalenzskala - gravierende Änderungen bei der Analyse etwa von gruppenspezifischen Armutrisiken ergeben können. Zwangsläufig kann aus solch divergierenden Befunden auch unterschiedlicher politischer Handlungsbedarf abgeleitet werden. Vgl. Hauser/Becker, a.a.O. 2001 und BMGS, a.a.O. 2003.
- 22 Diese Analysen lassen sich mit den verfügbaren amtlichen Statistiken allerdings nicht durchführen. Auch gibt es keine repräsentative, ausreichend große und differenzierte Haushaltsstichprobe, die die notwendigen Informationen und einen standardisierten Datensatz zu den für die Berichterstattung relevanten Fragen und Lebenslagen bereitstellt, der regelmäßig erhoben wird, statistisch gesichert und belastbar ist sowie zeitnah mit einem „time-lag“ von höchstens zwei Jahren vorliegt. Vgl. Semrau, P./Müllenmeister-Faust, U.: Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland, in: Statistisches Bundesamt (Hg.): Sozialer Wandel. Daten, Analysen, Gesamtrechnungen, Forum der Bundesstatistik, Bd. 41, Wiesbaden 2003, S. 55-72.

ausgesetzt sind. Wenn in mehreren Lebenslagendimensionen Unterversorgung und Mangellen, fehlende Teilhabe und Ausgrenzung zu beobachten sind, sich die Personen sozusagen in einem „Armutskorridor“ bewegen, kann ein erhöhtes Armutsrisiko angenommen werden. Eine laufende Überprüfung des Indikatoren-Tableaus sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene und seiner Kohärenz mit den Indikatoren verwandter Politikbereiche ist aber notwendig. Die Eignung von Indikatoren ist immer wieder gezielt darauf hin zu reflektieren, inwieweit sie robust, vergleichbar, zielgenau und auf der Basis von aktuellen Daten die angestrebten Ziele messen können. Dabei sollten Indikatoren theoretisch abgeleitet sein, um eine Unbegrenztheit der Möglichkeiten, Willkür der Auswahl und Unklarheit der Beziehungen untereinander zu vermeiden.²³

Im Sinne des Konzepts des „Gender Mainstreaming“ sind die Analysen im 2. Armuts- und Reichtumsbericht - soweit die Datengrundlagen es erlauben - geschlechtsdifferenzierend ausgerichtet. Es wurden die Anstrengungen verstärkt, Daten geschlechtsspezifisch auszuwerten. Auch bei der Darstellung der Maßnahmen auf verschiedenen Politikfeldern wird das „Gender Mainstreaming-Prinzip“ berücksichtigt. Dies entspricht der Selbstverpflichtung der Bundesregierung, Gender Mainstreaming als durchgängiges Leitprinzip für die Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern anzuwenden. Unterstützung wird dabei seit November 2003 durch das GenderKompetenzZentrum geboten.²⁴

23 Zu klären ist nach wie vor, ob und inwieweit mit einem in sich konsistenten Konzept und einem differenzierten Indikatorenset Armut und soziale Ausgrenzung bzw. Reichtum und Privilegierung zu diagnostizieren sind. Mit Blick auf das erkenntnisleitende Interesse ist hierbei für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung die Gesamtschau der Lebenslagen maßgeblich, in der sich Ungleichheit demonstriert und ggf. kumulierend verstärkt und somit soziale Ausgrenzung bzw. Privilegierung kennzeichnet.

24 Aber auch andere öffentliche und private Einrichtungen und Firmen können seine Leistungen in Anspruch nehmen.

I. Einkommen, Vermögen und Überschuldung

I.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Der Zeitraum von 1998 bis 2003 ist in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht von zwei sehr unterschiedlichen Phasen geprägt. Während die Jahre 1998 bis 2000 eine günstige Entwicklung zeigten, in der Wachstum und Beschäftigung zunahmen, brach diese günstige Entwicklung nach dem Jahr 2000 ab. Insbesondere externe Schocks wie z.B. der Anschlag vom 11. September 2001, der Irak-Krieg und die damit einhergehende Schwäche der Weltwirtschaft, haben die besonders exportorientierte deutsche Wirtschaft stärker belastet als andere Volkswirtschaften. Die dadurch geprägte mangelnde wirtschaftliche Dynamik im Inland hat zu sozialer Ungleichheit wesentlich beigetragen.

Die Stagnationsphase von 2001 bis 2003 hinterließ deutliche Spuren in der deutschen Volkswirtschaft. Das reale Bruttoinlandsprodukt stagnierte. Die Beschäftigung brach ein und die Arbeitslosigkeit nahm wieder deutlich zu. Die schlechte Arbeitsmarktlage belastete ihrerseits das Konsumklima, das Geschäftsklima blieb unbeständig. Die gesamtwirtschaftlichen Investitionen gingen kräftig zurück. Die Wachstumsschwäche hatte starke negative Auswirkungen auf die Finanzen von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen. Da die Erzielung von Einkommen am Markt und der Umverteilungsspielraum des Steuer- und Transfersystems auch von den konjunkturellen Schwankungen des Wirtschaftsprozesses abhängen, blieb dies nicht ohne Folgen für die Verteilung der Einkommen und Vermögen.

Analog zur schwachen Wirtschaftsentwicklung fiel der Zuwachs bei den Lohneinkommen je Arbeitnehmer über den gesamten Zeitraum hinweg äußerst moderat aus. Die Zuwächse bewegten sich zwischen 1% und 1,8%. Trotz der geringen Preissteigerung, die im gesamten Untersuchungszeitraum die Marke von 2% pro Jahr nicht überstieg, nahmen die Bruttoreallöhne kaum zu oder gingen gar zurück. Auch der Anstieg der verfügbaren Einkommen nach 2001 war gering. Nachdem sie in den Jahren zuvor mit über 3% zulegten, waren nunmehr nur noch Zuwächse von knapp 1% zu verzeichnen. Nach den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) hat sich im früheren Bundesgebiet das durchschnittliche monatliche Haushaltsnettoeinkommen vom 1. Halbjahr 1998 bis zum 1. Halbjahr 2003 nominal um rund 7,8% von 2.686 Euro auf 2.895 Euro erhöht. Real entsprach dies einem Zuwachs von 1,1%. In den neuen Ländern stieg das Nettoeinkommen in diesem Zeitraum nominal um 10,4% von 2.023 Euro auf 2.233 Euro und damit real um 3,5%. Dies obwohl die verfügbaren Einkommen von einer sinkenden Abgabenquote positiv beeinflusst wurden. Sie betrug im Jahr 1998 42,4% und verringerte sich bis 2003 auf 41,2%.

I.2 Einkommensverteilung

Dem Einkommen kommt auch unter dem Blickwinkel des Lebenslagenansatzes große Bedeutung zu. Es entscheidet maßgeblich über die materiellen Lebensbedingungen und Handlungsoptionen des Einzelnen in der Gesellschaft. Zu betonen ist, dass die Einkommensverteilung das Ergebnis eines vielschichtigen Prozesses mit Wechselwirkungen im gesamtwirtschaftlichen Kreislauf ist.²⁵ Jede Betrachtung der Einkommensverteilung basiert vor allem auf Markteinkommen, die im Wirtschaftsprozess erzielt werden. Die Löhne und Gehälter werden im Rahmen von Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften auf der Basis der staatlich garantierten Tarifautonomie gestaltet. Bund und Ländern stehen bei der Sekundärverteilung die Instrumente der Finanz-, Steuer-, Vermögensbildungs- und Sozialpolitik zur Verfügung.

Festzustellen ist ein Trend zunehmender Streuung der Bruttoeinkommen, also zunehmender Ungleichheit, die vor allem auf die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung geringen Umfangs zurückgeführt werden kann. Staatliche Transferleistungen und Steuern können Ungleichverteilung allerdings verringern. Bei den nachfolgenden Analysen ist von besonderem Interesse, wie die Einkommensverteilung durch Markteinkommen und von den staatlichen Umverteilungsmaßnahmen durch das Steuer- und Transfersystem geprägt wird und welche Entwicklungen am unteren Rand (Risiko der Einkommensarmut) sowie am oberen Rand (Einkommensreichtum) zu beobachten sind.

I.2.1 Allgemeine Trends²⁶

Die durchschnittlichen Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Arbeit stiegen von 1998 bis 2003 in Deutschland von 25.955 Euro um 6% auf 27.493 Euro je Bezieher (hierzu und zu den folgenden Ausführungen s. Tabelle I.1). Einher damit ging eine Veränderung der Verteilung. Der Gini-Koeffizient²⁷ zeigt für 2003 eine stärkere Streuung der Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Arbeit als für 1998. Hier schlägt sich die Zunahme der geringfügigen und Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse nieder. Aber selbst wenn nur Vollzeitentgelte betrachtet werden, um diese Effekte auszublenden, bleibt der beobachtete Trend einer gestiegenen Spreizung auf dieser Ebene des Einkommensverteilungsprozesses bestehen, wenn auch in abgeschwächter Form.

25 Zum Prozess der Einkommensverteilung findet sich eine Erläuterung im Glossar.

26 Dieser Abschnitt stützt sich auf das Gutachten „Verteilung der Einkommen 1999 - 2003“ von R. Hauser und I. Becker sowie unter Mitarbeit von P. Krause, M. Grabka, K. Kortmann und B. Mattil, Bonn 2004 (unveröffentlicht). Als wichtigste Datenbasis dienten die EVS von 1998 und 2003. Die Ergebnisse auf dieser Grundlage wurden durch Berechnungen auf Basis des SOEP und des NIEP abgesichert und vertieft. Die verwendeten Datenquellen werden im Glossar dargestellt. Dort finden sich auch Erläuterungen zu den verwendeten statistischen Maßzahlen.

27 Der Gini-Koeffizient wird im Glossar beschrieben.

Zur Analyse der Verteilung der Markteinkommen auf die Gesamtbevölkerung werden die verschiedenen Einkommenskomponenten des Markteinkommens auf Haushaltsebene zusammengefasst und über Äquivalenzgewichte den Haushaltsmitgliedern zugeordnet.²⁸ In Gesamtdeutschland nahm die Differenzierung der Marktäquivalenzeinkommen im Vergleich von 1998 und 2003 zu, der Gini-Koeffizient stieg von 0,449 auf 0,472. Der Zuwachs in der Disparität von am Markt erwirtschafteten Einkommen lässt sich auch dann noch erkennen, wenn man die Haushaltsgröße und -zusammensetzung berücksichtigt.

Tabelle I.1:

Entwicklung und Verteilung der Einkommen nach verschiedenen Ebenen und Gebieten 1998 und 2003

	Deutschland		Früheres Bundesgebiet		Neue Länder	
	1998	2003	1998	2003	1998	2003
Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Arbeit ¹⁾						
a) aller Bezieher						
Arithmetisches Mittel in Euro / Jahr	25.955	27.493	27.191	28.747	20.556	21.950
Median in Euro / Jahr	25.128	25.692	27.004	27.630	20.724	20.738
Gini-Koeffizient	0,396	0,423	0,397	0,422	0,357	0,403
b) der Vollzeitbeschäftigten						
Arithmetisches Mittel in Euro / Jahr	33.832	37.601	36.236	40.089	24.648	27.889
Median in Euro / Jahr	31.824	34.776	33.860	36.744	23.749	25.970
Gini-Koeffizient	0,271	0,283	0,257	0,270	0,264	0,285
Marktäquivalenzeinkommen der Bevölkerung ²⁾						
Arithmetisches Mittel in Euro / Monat	1.762	1.864	1.872	1.968	1.282	1.403
Median in Euro / Monat	1.591	1.619	1.701	1.718	1.162	1.190
Gini-Koeffizient	0,449	0,472	0,436	0,461	0,482	0,509
Nettoäquivalenzeinkommen der Bevölkerung ³⁾						
Arithmetisches Mittel in Euro / Monat	1.541	1.740	1.607	1.803	1.254	1.462
Median in Euro / Monat	1.375	1.564	1.445	1.624	1.182	1.335
Gini-Koeffizient	0,255	0,257	0,257	0,258	0,211	0,226

- 1) Einschließlich Arbeitgeberanteile an den Sozialversicherungsbeiträgen und unterstellter Sozialbeiträge für Beamte.
- 2) Summe aller Markteinkommen im Haushalt (Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Arbeit, aus selbstständiger Tätigkeit und aus Vermögen einschließlich des Mietwerts selbstgenutzten Wohneigentums) dividiert durch die Summe der Äquivalenzgewichte der Haushaltsmitglieder nach der neuen OECD-Skala.
- 3) Haushaltsnettoeinkommen (Markteinkommen zuzüglich laufender Transfers abzüglich Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil bzw. unterstellte Beiträge für Beamte) und Steuern dividiert durch die Summe der Äquivalenzgewichte der Haushaltsmitglieder nach der neuen OECD-Skala).

Quelle: EVS, jeweils Halbjahresergebnisse, Berechnungen von Hauser/Becker 2004

Das Umverteilungssystem aus Transfereinkommen sowie Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen verringerte das Ausmaß der ungleichen Verteilung der Einkommen durch erhebliche

²⁸ Die Äquivalenzskala und ihre Bedeutung für die Analyse der Einkommensverteilung werden im Glossar erläutert.

Umschichtungen. Dies gilt insbesondere für 2003, wo die Ungleichheit von 0,472 auf Ebene der Marktäquivalenzeinkommen auf 0,257 auf Ebene der Nettoäquivalenzeinkommen und somit, gemessen am Gini-Koeffizienten, um 46% verringert wurde. Im Jahr 1998 waren dies nur 43%. Trotzdem ergab sich auf Ebene der Nettoäquivalenzeinkommen noch eine geringfügige Zunahme der Ungleichheit.

Armutrisikogrenze - Armutsrisikoquote

In diesem Bericht wird die zwischen den EU-Mitgliedstaaten vereinbarte Definition einer „Armutrisikoquote“ zugrundegelegt. Sie ist definiert als Anteil der Personen in Haushalten, deren „bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenzeinkommen“ weniger als 60% des Mittelwerts (Median) aller Haushalte beträgt. Das Nettoäquivalenzeinkommen wird ermittelt als gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen, abgeleitet über die neue OECD-Skala. In Deutschland beträgt die so errechnete Armutsrisikogrenze 938 Euro (Datenbasis EVS 2003).

Die Höhe des Nettoäquivalenzeinkommens hängt maßgeblich von der Festlegung der verwendeten Äquivalenzskala, des Mittelwerts und der Datengrundlage ab. So beziffert beispielsweise der Sozialbericht des Landes Nordrhein-Westfalen vom Dezember 2004 eine Armutsrisikogrenze in Höhe von 604 Euro. Dabei wurden 50% des arithmetischen Mittels, die alte OECD-Skala und die Daten des Mikrozensus zugrunde gelegt. Aufgrund dieser Festlegungen ist dieser Wert nicht mit den Werten des 2. Armuts- und Reichtumsberichts vergleichbar.

Weder das Konzept des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens noch das des Pro-Kopf-Einkommens ist für eine wohlstandsorientierte Betrachtung der persönlichen Nettoeinkommensverteilung geeignet. So bleibt beim ersteren das Wohlstandsniveau beim Hinzukommen von weiteren Personen konstant, d.h. neue Haushaltsmitglieder müssten umsonst unterhalten werden. Auf der anderen Seite würde ein kopfteiliges Verfahren außer acht lassen, dass nicht jedes Haushaltsmitglied den gleichen Einkommensbetrag benötigt, um das gleiche Wohlstandsniveau wie die übrigen Haushaltsmitglieder zu erzielen. Um diesen Einwänden Rechnung zu tragen, wurde das Konzept des Nettoäquivalenzeinkommens entwickelt. Bei einer Familie mit zwei Kindern unter 14 Jahren würde das Haushalteinkommen somit beispielsweise nicht durch 4, sondern durch 2,1 geteilt. Das bedarfsgewichtete Pro-Kopf-Einkommen ist also in Mehrpersonenhaushalten höher als das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen, weil Synergieeffekten und altersspezifisch unterschiedliche Bedarfe berücksichtigt werden.

Das Konzept der relativen Einkommensarmut beinhaltet, dass die Armutsrisikogrenze vom Wohlstandsniveau abhängt. Weil in Deutschland der erreichte Wohlstand vergleichsweise hoch ist, liegt die Armutsrisikogrenze auch auf einem relativ höheren Niveau als in anderen Ländern. Dies ist bei internationalen Vergleichen zu berücksichtigen.

Von diesen relativen Definitionen von „Armutrisiko“ unterscheidet sich das soziokulturelle Existenzminimum, das im Sozialhilferecht definiert und abgesichert ist, und auf dessen Grundlage auch das steuerliche Existenzminimum bestimmt wird.

I.2.2 Relative Einkommensarmut²⁹

Bereits im 1. Armuts- und Reichtumsbericht wurde ein kontinuierlicher Anstieg der Armutsrisikoquoten von 1983 bis 1998 festgestellt. Dieser Trend hat sich fortgesetzt (s. Tabelle I.2). Die Armutsrisikoquote nach öffentlichen Transferzahlungen (60% des äquivalenzgewichteten Median-Nettoeinkommens) ist von 12,1% in 1998 auf 13,5% in 2003 gestiegen (Basis: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, EVS). Gleichwohl gehört Deutschland - trotz höherer Arbeitslosigkeit - im europäischen Vergleich nach Dänemark und Schweden zu den Ländern mit der niedrigsten Armutsrisikoquote und relativ geringer Armut und sozialer Ausgrenzung (letzte verfügbare EUROSTAT-Zahlen aus dem Jahr 2001 - Schweden: 9%, Dänemark: 10%, Deutschland: 11%, EU-15: 15%). Bei Betrachtung des Armutsrisikos in einer engeren Abgrenzung mit der Schwelle von 40% des Medianeinkommens ergibt sich ein konstanter Anteil von unter 2%.

Der Beitrag des Transfersystems zur Vermeidung des Risikos der Einkommensarmut lässt sich darstellen, indem man eine fiktive Armutsrisikoquote vor allen öffentlichen Transfers der Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften ausweist. Werden diese Leistungen aus dem Haushaltseinkommen herausgerechnet, ergibt sich als fiktive Armutsrisikoquote des Jahres 2003 ein Wert von 41,3%. Durch die Transfers wurde der Anteil der Bevölkerung, der dem Risiko der Einkommensarmut ausgesetzt ist, um zwei Drittel auf 13,5% reduziert.

Tabelle I.2:

Armutsrisikoquoten und Armutsrisikolücke¹⁾

Statistische Maßzahl	Deutschland		Alte Länder		Neue Länder	
	1998	2003	1998	2003	1998	2003
40% des Medianeinkommens	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	(2,0)
60% des Medianeinkommens	12,1	13,5	11,0	12,2	17,1	19,3
Fiktive Quote vor öffentlichen Transfers ²⁾	38,5	41,3	34,9	38,2	54,1	55,1
Armutsrisikolücke ³⁾	15,5	16,0	16,2	16,4	14,6	14,6

1) Werte beziehen sich auf Berechnungen mit der neuen OECD-Skala und für die Gebietsteile jeweils auf den gesamtdeutschen Mittelwert.

2) Alle öffentlichen Transfers einschließlich gesetzlicher Renten und Pensionen.

3) Die ausgewiesenen Werte beziehen sich auf die 60%-Mediangrenze.

Quelle: EVS, jeweils Halbjahresergebnisse, Berechnungen von Hauser/Becker 2004

29 Dieser Abschnitt stützt sich auf das Gutachten von Hauser/Becker 2004. Ein allgemeingültiges Instrument zur Messung von Einkommensarmut gibt es nicht. Zur Analyse ihrer Entwicklung wird im Folgenden das Konzept der relativen Einkommensarmut verwendet. Dabei wird Einkommensarmut als Rückstand zum mittleren Einkommen der Bevölkerung definiert. Das verwendete Konzept des relativen und auf Einkommen bezogenen Armutsrisikos orientiert sich an der Definition der Europäischen Union. Detaillierte Ausführungen dazu finden sich im Glossar.

Neben der Entwicklung der Bevölkerungsanteile unterhalb der Grenze zum Risiko der Einkommensarmut ist auch das Ausmaß des Einkommensrückstandes der Betroffenen zur Beurteilung der Gesamtsituation von Bedeutung. Denn bei gegebener Armutsrisikoquote ist der Problemdruck umso größer, je weiter die Einkommen der Armutspopulation unter dem Grenzwert liegen. Die Armutslücke³⁰ hat sich von 15,5% auf 16,0% leicht erhöht. Dabei bleibt das Ausmaß der Lücke in den neuen Ländern konstant, in den alten zeigt sich eine leichte Zunahme. Ergänzende Analysen auf der Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für die einzelnen Jahre im Zeitraum zwischen 1998 und 2003 zeigen, dass sich die Quoten für das Einkommensarmutsrisiko analog zu den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen entwickelten.³¹

Hinter dem für die Gesamtbevölkerung ermittelten Risiko der Einkommensarmut verbergen sich unterschiedliche gruppenspezifische Betroffenheiten. Unter anderem aus den Analysen für den 1. Armuts- und Reichtumsbericht ist bekannt, dass die Struktur gruppenspezifischer Betroffenheiten von relativer Einkommensarmut erheblich von der Wahl der Äquivalenzskala abhängt. Dies lässt sich auch Tabelle I.3 entnehmen. Bei der Gruppe der Älteren zeigt sich der Einfluss der Äquivalenzgewichtung am deutlichsten. Bei Bezugnahme auf die alte OECD-Skala ergibt sich 1998 für über 65-Jährige noch ein unterdurchschnittlicher Anteil, bei Verwendung der neuen dagegen ein überdurchschnittlicher. Der Trend für 2003 ist dagegen unabhängig von der verwendeten Skala eindeutig: Das Risiko für Einkommensarmut unter den Älteren ist seit 1998 merklich zurückgegangen. Es beträgt nach der neuen OECD-Skala 11,4% und nach der alten OECD-Skala 7,5% und ist damit geringer als für die Gesamtbevölkerung. Das verhältnismäßig niedrige Armutsrisiko für deutsche Senioren bestätigt auch der EU-Vergleich. Den letzten verfügbaren Zahlen aus dem Jahr 2001 zufolge waren die über 65-Jährigen nur in Luxemburg und in den Niederlanden in geringerem Ausmaß mit Altersarmut konfrontiert.

Während sich beim Vergleich zwischen 1998 und 2003 eine Zunahme in der relativen Betroffenheit der meisten Gruppen zeigt, bilden Selbstständige und in geringem Ausmaß Frauen in Einpersonenhaushalten neben den Senioren weitere Ausnahmen. Folgt man der Auswertung mit der neuen OECD-Skala, ist die relative Einkommensarmut in Paarhaushalten mit Kindern weniger gestiegen als in der Gesamtbevölkerung. Unter Zugrundelegung der alten OECD-Skala ergibt sich für diese Gruppe ein gleichbleibender Wert. Bei den allein Erziehenden ist der Trend auch nicht eindeutig: Konstantes Armutsrisiko bei der neuen und sinkendes bei der alten OECD-Skala. Je nach Betrachtungsweise haben die Erhöhungen von Kindergeld und Kinder-

30 Eine genaue Definition der Armutsrisikolücke findet sich im Glossar.

31 Mit dem jährlich durchgeführten SOEP lassen sich kurzfristige Schwankungen der Armutsrisikoquoten von längerfristigen Trends unterscheiden. Demgegenüber wird die EVS nur in fünfjährigem Turnus durchgeführt.

freibeträgen an dieser Stelle also eine relative Verschlechterung der Situation verhindert oder eine Verbesserung herbeigeführt.

Tabelle I.3:

Gruppenspezifische Armutsrisikoquoten¹⁾ in % in Deutschland nach Geschlecht, Alter, Erwerbsstatus und Haushaltstypen

Bevölkerungsgruppe	Neue OECD-Skala		Alte OECD-Skala	
	1998	2003	1998	2003
Differenzierung nach Geschlecht				
Männer	10,7	12,6	11,6	12,9
Frauen	13,3	14,4	12,6	13,3
Differenzierung nach Alter				
bis 15 Jahre	13,8	15,0	18,6	18,6
16 bis 24 Jahre	14,9	19,1	14,6	19,0
25 bis 49 Jahre	11,5	13,5	12,3	13,5
50 bis 64 Jahre	9,7	11,5	7,7	9,8
65 und mehr Jahre	13,3	11,4	9,3	7,5
Differenzierung nach Erwerbsstatus ²⁾				
Selbstständige(r)	11,2	9,3	11,2	9,6
Arbeitnehmer(in)	5,7	7,1	5,9	6,8
Arbeitslose(r)	33,1	40,9	31,2	37,4
Rentner(in)/Pensionär(in)	12,2	11,8	8,4	7,8
Personen in Einpersonenhaushalten				
Insgesamt	22,4	22,8	13,7	14,1
Männer	20,3	22,5	13,8	15,0
Frauen	23,5	23,0	13,7	13,6
Personen in Haushalten mit Kind(ern) ³⁾				
Allein Erziehende	35,4	35,4	37,0	36,4
2 Erwachsene mit Kind(ern)	10,8	11,6	14,6	14,6
Armutsrisikoquote insgesamt	12,1	13,5	12,1	13,1

1) Armutsrisikogrenze 60% des Medians der laufend verfügbaren Äquivalenzeinkommen.

2) Nur Personen im Alter ab 16 Jahren.

3) Kinder: Personen unter 16 Jahren sowie Personen von 16 bis 24 Jahren, sofern sie nicht-erwerbstätig sind und mindestens ein Elternteil im Haushalt lebt.

Quelle: EVS, jeweils Halbjahresergebnisse, nach Berechnungen von Hauser/Becker 2004

Besonders ins Auge fällt das unverändert hohe Niveau der Quoten bei Arbeitslosen und allein Erziehenden. Offensichtlich sind ihre Einkommensprobleme nicht mit Transferleistungen allein zu lösen, sondern haben ihre Ursachen in den fehlenden Erwerbsmöglichkeiten. Im Fall der allein Erziehenden hängt dies auch mit dem in vielen Teilen Deutschlands noch unzureichenden Angebot außerhäuslicher Kinderbetreuung zusammen.

I.2.3 Wirkung von Kindergelderhöhungen und Steuerreform auf die Einkommensverteilung³²

Änderungen im Steuer- und Transfersystem wirken sich unmittelbar auf die Einkommensstrukturen aus. Die wesentlichen Maßnahmen zwischen 1998 und 2002 waren in diesem Bereich die Erhöhung des Kindergeldes und die Steuerreform. Zur Beurteilung ihrer Auswirkungen auf die Einkommensverteilung wurden Simulationsrechnungen durchgeführt. Weitere sozialpolitische Maßnahmen im Beobachtungszeitraum können an dieser Stelle nicht näher betrachtet werden, da ihre Verteilungseffekte erst in der Zukunft wirksam werden oder das Datenmaterial unzureichend ist.

Das Kindergeld für Erst- und Zweitkinder wurde 1999, 2000 und 2002 schrittweise von 112 Euro auf 154 Euro erhöht, und weitere kindbedingte Freibeträge wurden eingeführt.³³ Für die Kindergelderhöhungen seit 1998 lassen sich folgende Wirkungen nachweisen (s. Tabelle I.4):

- Die Armutsrisikoquote wurde im Durchschnitt aller Haushalte um etwa 5% und bezogen auf solche mit Kindergeldbezug um fast 9% reduziert.
- Das Armutsrisiko der allein Erziehenden und ihrer Kinder verringerte sich durch die Anhebungen der Zahlbeträge seit 1998 um rund 8%.
- Für Kinder und Jugendliche bis zum Alter von 15 Jahren hätte die Risikoquote im Jahr 2003 ohne die Transferanhebungen um rund 6% höher gelegen; eine ähnliche Entlastungswirkung ergibt sich für die Altersgruppe der 16- bis 24-Jährigen.
- In der Altersgruppe der 25- bis unter 49-Jährigen wird ein vergleichsweise schwacher Effekt sichtbar. Das Armutsrisiko liegt ohne Kindergelderhöhung um 5,5% höher. Der Grund ist, dass sich unter ihnen relativ viele Personen aus Haushalten ohne Kinder befinden.

Neben diesen Erleichterungen für Familien wurden nach dem Regierungswechsel im Herbst 1998 auch allgemeine Reduzierungen der Einkommensteuerbelastung durchgesetzt. So wurde der Grundfreibetrag bis zum Jahr 2002 um 913 Euro bzw. gut 14% angehoben. Gleichzeitig erfolgte eine schrittweise Senkung des Eingangssteuersatzes, der 1996 deutlich erhöht worden war. Infolge der Steuerreformen der Regierungskoalition seit 2001 lag er 2002 nur noch knapp

32 Der Abschnitt zu den Wirkungsanalysen stützt sich auf das Gutachten von Hauser/Becker, 2004. Die Konzeption der Analyse und die Interpretation der Ergebnisse oblagen dabei Frau Dr. I. Becker und Herrn Prof. em. R. Hauser, die Berechnungen auf Grundlage des SOEP wurden vom DIW durchgeführt. Zur Beurteilung der Wirkung der beiden Maßnahmen dienen im Folgenden Simulationsrechnungen. Man schätzt dabei die Ergebnisse für die Situation, die sich ergeben hätte, wenn die jeweilige Maßnahme nicht ergriffen worden wäre. Diese werden anschließend mit dem Ist-Zustand verglichen.

33 Vgl. dazu auch Kapitel III.

über dem Niveau zu Beginn der 90er Jahre. Gleichzeitig wurde der Spitzensteuersatz von 53% auf 48,5% reduziert.

Tabelle I.4:

Reduzierung der Armutsrisikoquote in % durch die Kindergelderhöhungen seit 1998

Haushaltstyp / Bevölkerungsgruppe	Reduzierung seit 1998 (in %)
Ausgewählte Haushaltstypen	
Allein Erziehende	7,6
2 Erwachsene mit Kind(ern)	8,6
Differenzierung nach dem eigenen Alter	
bis 15 Jahre	6,4
16 bis 24 Jahre	6,1
25 bis 49 Jahre	5,5
Gesamtbevölkerung in Haushalten...	
mit Kindergeldbezug	8,6
ohne Kindergeldbezug	--
insgesamt	4,9

- 1) Bezug: Neue OECD-Skala; Armutsrisikogrenze: 60% des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen, der sich für 2003 bei gegebener Kindergeldregelung ergibt; für die Referenzsituation wird also eine unveränderte Armutsrisikogrenze angenommen.
- 2) Kinder: Personen unter 16 Jahren sowie Personen von 16 bis 24 Jahren, sofern sie nicht erwerbstätig sind und mindestens ein Elternteil im Haushalt lebt.

Quelle: SOEP 2003, Berechnungen von Hauser/Becker 2004

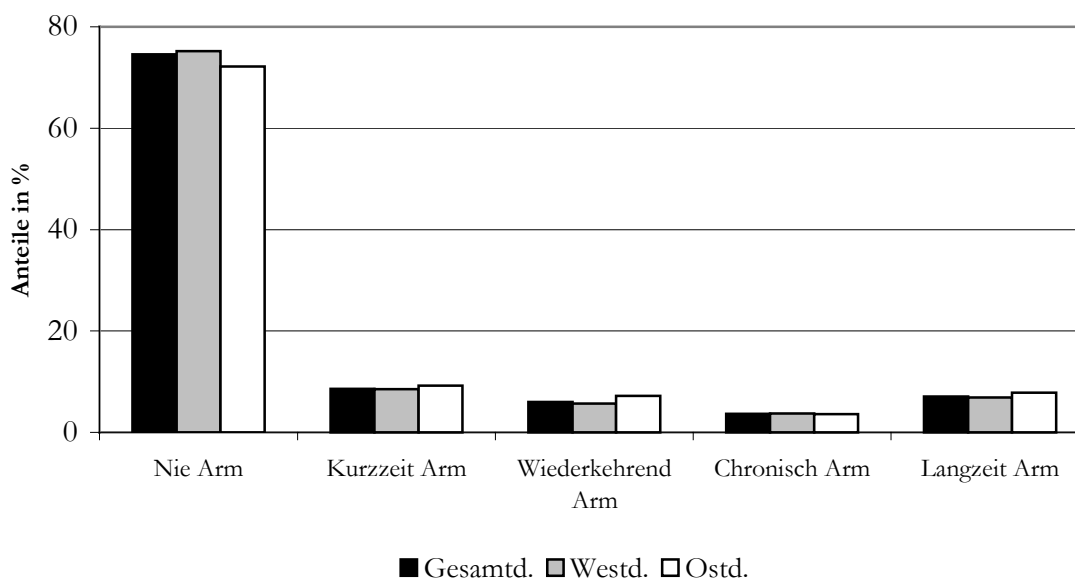
Wegen der Freistellung des steuerlichen Existenzminimums und des Bezugs von Transferleistungen im Niedrigeinkommensbereich sind Evaluationen der Auswirkungen der Einkommenssteuerreform auf das Ausmaß relativer Einkommensarmut wenig aussagekräftig. Im Unterschied zur Wirkungsanalyse der Kindergelderhöhungen wurden daher bei den Analysen zur Einkommenssteuerreform nicht ihre Effekte auf das Ausmaß relativer Einkommensarmut untersucht, sondern die Auswirkungen auf die personelle Einkommensverteilung insgesamt. Zur Beurteilung der Wirkung der Einkommenssteuerreform zwischen 1998 und 2002 geht die Untersuchung von den Bruttoeinkommen des Jahres 2002 aus und belegt diese einmal mit den Parametern der Einkommensbesteuerung von 1998 und einmal mit denen von 2002. Danach haben die Entlastungsmaßnahmen bei der Einkommenssteuer zu einer Erhöhung des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens um 2,4% geführt. Dieser Entlastungseffekt fiel in den alten Bundesländern mit 2,4% etwas stärker aus als in den neuen Ländern mit 2,1%.

I.2.4 Einkommensmobilität³⁴

Einkommensarmut ist keineswegs ein permanenter Zustand, sondern wird vielmehr durch ein hohes Ausmaß an Fluktuation gekennzeichnet. In den Jahren 1998 bis 2003 ist es mehr als der Hälfte der dem Risikobereich der Einkommensarmut zuzuordnenden Bevölkerung gelungen, ihre Situation zu verbessern. Dabei zeigen sich zwischen den Mobilitätsmustern in den alten und in den neuen Ländern keine wesentlichen Unterschiede. Die Veränderung der Erwerbseinkommen im Haushalt ist die entscheidende Ursache für Bewegungen im haushaltsspezifischen Wohlstandsniveau. Daneben kommen Änderungen beim Bezug von Transfers ebenso in Betracht wie be- oder entlastende Veränderungen der Haushaltszusammensetzung.

Schaubild I.1:

Mobilitätsprofile in und aus dem Risiko der relativen Einkommensarmut 1998-2003



Quelle: SOEP 1998 bis 2003, Berechnungen des DIW. Nettohaushaltsäquivalenzeinkommen des Vorjahres mit Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums, alte OECD-Skala

Die meisten der Phasen in relativer Einkommensarmut sind eher kurzfristig. So sind im Zeitraum von 1998 bis 2003 nach zwei Jahren etwa ein Drittel dieser Phasen abgeschlossen und nach drei Jahren etwa zwei Drittel.

Etwa drei Viertel der Bevölkerung (s. Schaubild I.1) sind nie von relativer Einkommensarmut betroffen, 9% der Bevölkerung waren in diesen sechs Jahren genau einmal davon betroffen (Kurzzeitarmut). 6% der Bevölkerung sind von wiederkehrenden Phasen relativer Einkommens-

34 Der Abschnitt stützt sich auf beim DIW durchgeführte Auswertungen des SOEP, die in das Gutachten von Hauser/Becker eingearbeitet wurden.

armut betroffen. Als chronisch einkommensarm gelten Personen, die in drei aufeinanderfolgenden Jahren die Grenze von 60% des Medians des Einkommens der Gesamtbevölkerung unterschreiten. Ihr Anteil beträgt etwa 4%. Die Gruppe derjenigen, die (fast) durchgehend dem Risiko der relativen Einkommensarmut ausgesetzt waren, machte 7% aus. Auch hier bestehen nur geringe Unterschiede zwischen den alten und den neuen Ländern.

Personen, die über einen längeren Zeitraum einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt sind, weisen häufig ein vergleichsweise niedriges Qualifikationsniveau auf. Sie sind zudem oft alleinerziehend oder leben in Haushalten mit drei und mehr Kindern, sind getrennt oder geschieden, selbst arbeitslos oder leben in Haushalten von Arbeitslosen oder Nichterwerbstätigen.

Auch die Ergebnisse des Niedrigeinkommenspanels (NIEP)³⁵ stützen die Thesen der hohen Mobilität im unteren Bereich der Einkommensverteilung und der Bedeutung des Erwerbseinkommens für den Ausstieg aus der Armut. Bereits in dem kurzen Zeitraum von 1999 bis 2002 schaffte die Hälfte der Armutsgefährdeten zumindest zeitweilig den Ausstieg aus dem Risikobereich, etwa einem Viertel gelang dies sogar nachhaltig. Als Impulsgeber für diese Aufwärtsbewegungen fungiert vor allem die Ausweitung der Erwerbsbeteiligung. Nur jeder Fünfte verblieb durchgehend unterhalb der Armutsrisikogrenze. Während sich in der Mitte der Einkommensverteilung Auf- und Abstiege mit jeweils etwa einem Drittel die Waage halten, zeigt sich am oberen Ende eine ebenso dynamische Entwicklung wie am unteren Ende: Die Hälfte derjenigen mit relativen Einkommenspositionen ab dem Doppelten des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen ist fünf Jahre später in eine niedrigere Klasse abgestiegen.

I.2.5 Erwerbstätigkeit und Einkommensarmut³⁶

Übereinstimmend mit dem Ergebnis im 1. Armuts- und Reichtumsbericht zeigen auch die aktualisierten Untersuchungen, dass Erwerbstätige zu den Gruppen mit weit unterdurchschnittlichem Armutsrisiko gehören. Die Entwicklung der Armutsrisikoquote wie auch -intensität lassen keine Tendenz zur Verschärfung der relativen Einkommensarmut bei Erwerbstätigkeit erkennen. Für die Bevölkerung in Haushalten, in denen wenigstens ein Mitglied voll- oder mindestens zwei Mitglieder teilerwerbstätig sind (sog. Vollerwerbshaushalte), liegt die Armutsrisikoquote für das Jahr 2002 etwa bei 4%. Das Risiko für Einkommensarmut trotz Erwerbstätigkeit hängt im wesentlichen von zwei Faktoren ab: Vom Umfang der Erwerbstätigkeit und vom Vorhandensein von Kindern. Teilzeithaushalte sind armutsgefährdet, während bei Vollzeithaushalten das Risiko ausgesprochen gering ist. Unter Haushalten mit Kindern sind vor allem kin-

35 Das NIEP wird im Glossar beschrieben.

36 Dieser Abschnitt stützt sich auf das Gutachten des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI): Lebensstandarddefizite bei Erwerbstätigen („Working Poor“) 2004 (unveröffentlicht).

derreiche Migrantenfamilien und allein Erziehende betroffen (ausführlich hierzu s. Teil A, Kap. V).

I.2.6 Hohe Einkommen³⁷

Um den Mangel an quantifizierbaren Fakten über hohe Einkommen zu beheben, wurde bereits für den 1. Armuts- und Reichtumsbericht die Lohn- und Einkommensteuerstatistik (ESt-Statistik) herangezogen. Diese Arbeit konnte für den 2. Armuts- und Reichtumsbericht fortgesetzt und ausgebaut werden.³⁸

Bisher ist weder ein allgemein akzeptierter Begriff des Einkommensreichtums noch eine allgemeingültige Einkommenshöhe als Abgrenzung entwickelt worden.³⁹ Einkommensreichtum lässt sich analog zum Messkonzept der relativen Einkommensarmut definieren. Als einkommensreich gilt dann, wer z.B. über mehr das Doppelte des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens verfügt. Für das aktuell verfügbare Jahr 1998 ergibt sich eine Anzahl von 3,6 Mio. Personen. Ihr Anteil lag 1992 und 1995 bei ungefähr 5,2% und hat sich bis zum Jahr 1998 auf 5,9% erhöht.

Wie problematisch der Begriff des Millionärs als Abgrenzungskriterium ist, macht die Währungsumstellung von DM auf Euro deutlich. Diese Grenze ist willkürlich gesetzt, hat keinen Bezug zur Einkommensverteilung und führt allein schon auf Grund der Preisentwicklung zu einer Zunahme der Einkommensreichen im Zeitverlauf. Über der Grenze von einer Million Euro Nettoäquivalenzeinkommen lagen 1998 nur etwa 6.000 Personen.

Die Grenze zu dem obersten 1% der Einkommensverteilung ist 1998 durch die Einkommenschwelle von etwa 65.000 Euro markiert. Etwa 609.000 Personen verfügen über ein Nettoäquivalenzeinkommen, das darüber liegt. Das reichste 1% der Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen verfügte 1992 und 1995 über 8,4% aller Einkommen. 1998 betrug der Anteil rund 10%.

37 Dieser Abschnitt stützt sich auf das Gutachten: Merz, J./Hirschel, D./Zwick, M.: Zur Struktur und Verteilung hoher Einkommen, Mikroanalysen auf der Basis der Einkommensteuerstatistik, Bonn 2004 (unveröffentlicht).

38 Ein weiterer Beitrag zur Verbesserung der Datenlage bestand im Aufbau einer Zusatzstichprobe des SOEP über Hocheinkommensbezieher. Vgl. Schupp, J./Wagner, G. G.: Repräsentative Analyse der Lebenslagen einkommensstarker Haushalte, Berlin 2003.

39 Konzeptionelle Fragen der Berichterstattung über hohe Einkommen bzw. Reichtum im Allgemeinen wurden im Rahmen des 2. Wissenschaftlichen Kolloquiums zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung am 8./9.10.2003 erörtert. Vgl. BMGS, a.a.O. 2003.

Tabelle I.5:

Bezieher höherer Einkommen nach alternativen Abgrenzungen

	Einkommensgrenze in Euro	Anteil am Gesamteinkommen in %	Anzahl ¹⁾ (N)	Anteil in %
Bruttoeinkommen 1992				
200% (arithmet. Mittel)	62.760	25,81	1.993.996	6,77
Euro - Million	1 Mio.	2,85	11.781	0,04
DM - Million	511.292	4,26	29.453	0,10
Reichstes 1%	139.907	10,60	294.534	1
Nettoäquivalenzeinkommen 1992				
200% (arithmet. Mittel)	26.334	19,03	3.233.767	5,24
Euro - Million	1 Mio.	1,13	6.171	0,01
DM - Million	511.292	1,75	12.343	0,02
Reichstes 1%	48.578	8,41	617.131	1
Bruttoeinkommen 1995				
200% (arithmet. Mittel)	68.186	24,88	2.023.891	6,82
Euro - Million	1 Mio.	2,58	8.903	0,03
DM - Million	511.292	3,80	26.708	0,09
Reichstes 1%	144.346	9,74	296.758	1
Nettoäquivalenzeinkommen 1995				
200% (arithmet. Mittel)	28.856	18,86	3.208.777	5,17
Euro - Million	1 Mio.	1,41	6.207	0,01
DM - Million	511.292	1,96	12.413	0,02
Reichstes 1%	53.101	8,40	620.653	1
Bruttoeinkommen 1998				
200% (arithmet. Mittel)	78.171	26,28	1.920.133	6,75
Euro - Million	1 Mio.	4,14	14.223	0,05
DM - Million	511.292	5,66	39.825	0,14
Reichstes 1%	168.687	11,23	284.464	1
Nettoäquivalenzeinkommen 1998				
200% (arithmet. Mittel)	32.436	22,67	3.573.899	5,87
Euro - Million	1 Mio.	2,43	6.088	0,01
DM - Million	511.292	3,21	18.265	0,03
Reichstes 1%	65.273	9,93	608.841	1

1) Brutto- und Nettoeinkommen alle Steuerpflichtigen:
1992= 29.453.411, 1995= 29.675.828, 1998= 28.446.416

Nettoäquivalenzeinkommen: Bevölkerung abzüglich der steuerlich nicht erfassten Personengruppen:
1992= 61.713.104, 1995= 62.065.320, 1998= 60.884.134

Quelle: Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1992, 1995 und 1998, 10%-Stichprobe, Statistisches Bundesamt

Nimmt man alle Informationen aus Tabelle I.5 zusammen, so lässt sich in erster Linie der Trend eines von 1992 bis 1995 stagnierenden und für die Zeit bis 1998 steigenden Einkommens-

reichtums festhalten. Dabei spielt es keine Rolle, ob auf die Bruttoeinkommen der Steuerpflichtigen oder auf die Nettoäquivalenzeinkommen der Bevölkerung abgestellt wird. Um die Dynamik hoher Einkommen zu untersuchen, wurde auch die weitere Entwicklung auf der Grundlage eines Fortschreibungsmodells geschätzt. Nach diesem Modell wäre auch für die Zeit nach 1998 ein Zuwachs hoher Einkommen feststellbar.

I.2.7 Exkurs: Einkommenssituation und Lebensstandard⁴⁰

Neben den in diesem Bericht dargestellten Fakten, die auf Daten der amtlichen Statistik und auf quantitativen empirischen Ergebnissen basieren, versucht der aus Großbritannien stammende Lebensstandardansatz, auf Basis subjektiver Einschätzungen den Lebensstandard zu ermitteln, der nach Meinung eines - repräsentativ erhobenen - Teils der Bevölkerung für notwendig gehalten wird. Im Hinblick auf die Aussagekraft der nachfolgend dargestellten Ergebnisse sind die mit einem solchen Vorgehen verbundenen stark subjektiven Einflussgrößen zu berücksichtigen, die eine Vergleichbarkeit dieser Ergebnisse mit anderen empirischen Untersuchungen zu Fragen von Armut und sozialer Ausgrenzung im Rahmen dieses Berichts nicht zulassen.

Nach den Ergebnissen des diesem Abschnitt zugrundeliegenden Gutachtens von Prof. H.-J. Andreß gehören zum notwendigen Lebensstandard z.B. die Ausstattung mit (langlebigen) Gütern für Haushalt und persönlichen Bedarf, Wohnungsausstattung und Wohnumfeld, finanzielle Rücklagen und Zahlungsfähigkeit, Bildungs- und Freizeitaktivitäten, Sozialkontakte sowie Möglichkeiten der Gesundheitsvorsorge. Die Repräsentativbefragung erhebt, in welchem Umfang diese Güter in Haushalten vorhanden sind. Hieraus lassen sich Rückschlüsse auf den Lebensstandard ziehen, der von Personen und Haushalten realisiert wird. Fehlende Güter oder nicht ausgeübte Tätigkeiten werden als Hinweis auf einen defizitären Lebensstandard interpretiert. Bei einer Kumulation von Einschränkungen wird von Deprivation gesprochen.⁴¹

Untersuchungsergebnisse auf Basis dieser Vorgehensweise zeigen, dass die zum notwendigen Lebensstandard zuzurechnenden Güter relativ homogen und zeitlich konstant sind und sich in den alten und neuen Ländern kaum unterscheiden. Ernährung, Hygiene und Wohnen stehen als unverzichtbare Teile eines normalen Lebensstandards im Vordergrund, gefolgt von Kommunikation, Information, Mobilität und finanzieller Absicherung. Der Verbreitungsgrad grundlegender Lebensstandardmerkmale ist demnach auf einem hohen Niveau und seit 1998 im wesentlichen konstant geblieben. In den Erhebungsjahren 1998 und 2003 musste nur maximal 1% der Bevölkerung einen Fernseher, ein Telefon oder jeden zweiten Tag eine warme Mahlzeit mit Fisch oder Fleisch aus finanziellen Gründen entbehren. Auch eine Wohnung in einer guten

40 Der Text stützt sich auf ein Gutachten von Andreß et al., a.a.O.

41 Die Methodik des Lebensstandardansatzes wird im Glossar erläutert.

Gegend bzw. in einem Haus, das in einem guten Zustand ist, fehlte 2003 in weniger als 5% der Fälle aufgrund finanzieller Schwierigkeiten. Weiterhin sehen sich nur 7% bis 10% nicht in der Lage, ein Auto zu unterhalten, die Wohnungsmiete ohne Probleme zu zahlen oder im Durchschnitt einmal im Monat Gäste zu bewirten.

Wird der Mangel an verschiedenen Lebensstandardmerkmalen nach Erwerbsstatus, Einkommen, Bildung, Haushaltstyp, Alter und Staatsangehörigkeit differenziert, zeigen sich erhebliche Unterschiede. So sind vor allem Arbeitslose, Personen mit sehr niedrigen Einkommen oder geringer Schulbildung, aber auch allein Erziehende, kinderreiche Familien, Ausländer sowie sehr junge Menschen besonders von Ausstattungsdefiziten betroffen. Es zeigt sich, dass weitgehend dieselben Personengruppen, die sich besonders häufig einzelne Lebensstandardmerkmale nicht leisten können, oftmals auch auf mehrere Merkmale gleichzeitig verzichten müssen. Für das Jahr 2003 wurden mit dieser Vorgehensweise für 4% der Bevölkerung in den alten und 6% der Bevölkerung in den neuen Ländern eine Situation ermittelt, in der sich sowohl bezogen auf den als normal erachteten Lebensstandard als auch bezogen auf das Einkommen Beeinträchtigungen in der Lebensweise ergeben. Im Vergleich zu 1998 (früheres Bundesgebiet: 5%, neue Länder: 9%) zeigte sich aber ein Rückgang der Betroffenheit.

Zusammenfassung: Einkommensverteilung

Der Zeitraum von 1998 bis 2003 ist in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht von zwei sehr unterschiedlichen Phasen geprägt. Während die Jahre 1998 bis 2000 eine günstige Entwicklung zeigen, hinterließ die Stagnationsphase von 2001 bis 2003 deutliche Spuren. Analog zur konjunkturellen Lage waren die Möglichkeiten zur Erzielung von Einkommen am Markt ebenso eingeschränkt wie der Umverteilungsspielraum des Steuer- und Transfersystems. Dazu kommt ein Trend zunehmender Differenzierung der Markteinkommen. Im früheren Bundesgebiet hat sich das durchschnittliche monatliche Haushaltsnettoeinkommen vom 1. Halbjahr 1998 bis zum 1. Halbjahr 2003 nominal um 7,8% von 2.686 Euro auf 2.895 Euro erhöht. Real entsprach dies einem Zuwachs von 1,1%. In den neuen Ländern stieg das Nettoeinkommen in diesem Zeitraum nominal um 10,4% von 2.023 Euro auf 2.233 Euro und damit real um 3,5%.

Fortgesetzt hat sich bis 2003 der Anstieg des Armutsrisikos. Die Armutsrisikoquote (60% des äquivalenzgewichteten Median-Nettoeinkommens) ist von 12,1% in 1998 auf 13,5% in 2003 gestiegen. Gleichwohl gehört Deutschland im europäischen Vergleich nach Dänemark und Schweden zu den Ländern mit der niedrigsten Armutsrisikoquote und relativ geringer Armut und sozialer Ausgrenzung (letzte verfügbare Zahlen aus dem Jahr 2001). Eine Analyse der Jahre 1998 bis 2003 zeigt, dass sich das Einkommensarmutsrisiko analog zu den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen entwickelte. Nach einem Rückgang bis 2000 stieg mit dem Einsetzen der wirtschaftlichen Stagnation ab 2001 auch die Armutsrisikoquote wieder an. Transfereinkommen und Abgaben haben aber dafür gesorgt, dass das Ausmaß der ungleichen Verteilung trotz der schwierigen Lage nach 2001 in Grenzen gehalten wurde. So haben seit 1998 die Kindergelderhöhungen zu einer um etwa 5% niedrigeren, bezogen auf die Kindergeldbezieher um rund 9% niedrigeren Armutsrisikoquote geführt. Die Entlastungsmaßnahmen bei der Einkommensteuer führten zu einer Erhöhung des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens um 2,4%.

Relative Einkommensarmut ist in der Mehrzahl der Fälle kein permanenter Zustand, sondern wird durch ein hohes Ausmaß an Fluktuation gekennzeichnet. Im Zeitraum von 1998 bis 2003 sind nach zwei Jahren etwa ein Drittel der Phasen in relativer Einkommensarmut abgeschlossen und nach drei Jahren etwa zwei Drittel. Hinter dem für die Gesamtbevölkerung ermittelten Risiko der Einkommensarmut verbergen sich unterschiedliche Betroffenheiten. Während sich beim Vergleich zwischen 1998 und 2003 eine Zunahme bei den meisten Gruppen zeigt, ist das Risiko für Einkommensarmut unter den Älteren (65 und mehr Jahre) seit 1998 entgegen dem allgemeinen Trend von 13,3% auf 11,4% zurückgegangen und führt 2003 zu einer deutlich geringeren Quote als bei der Gesamtbevölkerung. Ebenfalls sinkende und unterdurchschnittliche Armutsrisikoquoten ergeben sich im Vergleich von 1998 und 2003 für Selbstständige. Erwerbstätige gehören zu den Gruppen mit weit unterdurchschnittlichem Armutsrisiko. Bei ihnen lässt sich zudem keine Tendenz zur Verschärfung der relativen Einkommensarmut erkennen.

Der Anteil der besonders hohen Einkommen am Gesamteinkommen stagnierte von 1992 auf 1995, von 1995 auf 1998 stieg ihr Anteil an.

I.3 Vermögensverteilung⁴²

I.3.1 Entwicklung und Verteilung der Vermögensbestände der privaten Haushalte⁴³

Deutschland ist ein reiches Land. Dies zeigt sich insbesondere auch an den Vermögenswerten in privater Hand, die ein wichtiger Bestimmungsfaktor für die materielle Lebenslage der Menschen sind. Diese Vermögen umfassen im engeren Sinne das verzinsliche Geldvermögen (Spar- und Bausparguthaben, Wertpapiere, Termingeld und angesammeltes Kapital bei Lebensversicherungen) und die Verkehrswerte von Immobilien abzüglich Bau- und Konsumschulden. Die Vermögen sind in den vergangenen Jahrzehnten stetig gestiegen und haben 2003 eine Summe von rund 5 Billionen Euro erreicht.⁴⁴

Tabelle I.6:

Mittelwert und Median des Gesamtvermögens (in 1.000 Euro je Haushalt)

	1993		1998		2003	
	Mittelwert	Median	Mittelwert	Median	Mittelwert	Median
	Deutschland					
Bruttovermögen	121,1	35,6	133,7	45,6	161,3	67,0
Schulden	15,0	0,0	20,0	0,0	27,9	0,0
Nettovermögen	106,2	32,4	113,7	38,5	133,4	49,8
	Früheres Bundesgebiet					
Bruttovermögen	143,3	79,4	151,3	74,8	179,0	93,5
Schulden	17,9	0,0	22,2	0,0	30,2	0,0
Nettovermögen	125,4	60,0	129,2	56,1	148,8	63,6
	Neue Länder					
Bruttovermögen	40,1	10,6	56,3	16,8	76,1	25,2
Schulden	3,7	0,0	10,6	0,0	16,6	0,0
Nettovermögen	36,4	10,1	45,6	15,4	59,6	21,8

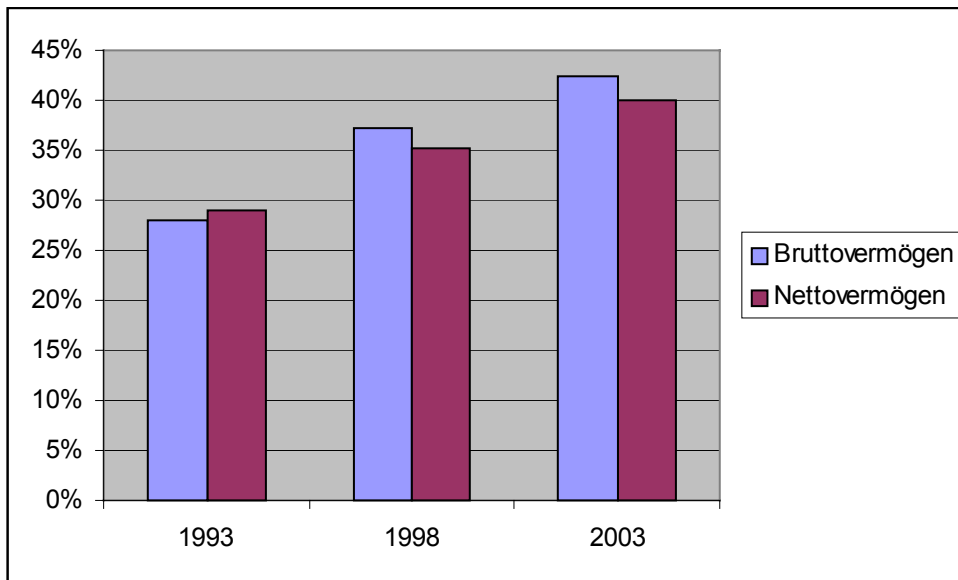
Quelle: EVS, ZEW-Berechnungen

-
- 42 Der Bericht zur Vermögenssituation stützt sich auf das ZEW-Gutachten von Westerheide, P.: Die Entwicklung und Verteilung des Vermögens privater Haushalte unter besonderer Berücksichtigung des Produktivvermögens, Bonn 2004 (unveröffentlicht).
- 43 Weitere Ausführungen zu Begriffen, Konzepten, Datengrundlagen und Verteilungsmaßen sowie über die Bedeutung des Einkommens und des Lebens- und Familienzyklus für die Vermögensverteilung können dem 1. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung aus dem Jahre 2001 entnommen werden.
- 44 Datenquelle ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes (StBA), mit der alle 5 Jahre detaillierte Querschnittsdaten zur Verteilung von Einkommen und Vermögen der privaten Haushalte geliefert werden. Für den Zeitvergleich stellt aber das unterschiedlich häufige Auftreten fehlender oder unplausibler Vermögenswerte in den Mikrodatsätzen der EVS ein wesentliches Problem dar. Von den Gutachtern wurde daher in enger Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt ein Verfahren zum Ersatz dieser Werte (Imputation) entwickelt, das sowohl für die Darstellung der Vermögensverteilung am aktuellen Rand als auch für Analysen der Entwicklung am besten geeignet ist. Weiteres zu dieser Problematik wird im Anhang unter "Imputation" erläutert. Das gesamte Nettovermögen der privaten Haushalte und der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck, einschließlich Betriebs- und Gebrauchsvermögen, belief sich Ende 2002 auf rund 7,8 Billionen Euro.

Im Durchschnitt über alle Haushalte (Mittelwert) sind dies in Deutschland rund 133.000 Euro. Der Haushalt in der Mitte der Verteilung (Median) verfügt über ein Nettovermögen von rund 50.000 Euro (s. Tabelle I.6). Von 1998 bis 2003 stieg das Nettovermögen nominal um rund 17%. Bereinigt um die Steigerung der Konsumentenpreise ergibt sich mit knapp 10% auch ein deutlicher realer Vermögenszuwachs in diesem Zeitraum. Höhe und Verteilung des Vermögens privater Haushalte wird durch das Immobilienvermögen dominiert, das rund drei Viertel des Gesamtvermögens ausmacht. Die im Durchschnitt kräftige Steigerung der Verkehrswerte von Immobilien trug daher wesentlich zur positiven Entwicklung des gesamten Privatvermögens bei. Von dieser Steigerung profitieren aber vor allem die reicheren Haushalte, da sie sehr viel häufiger und auch über deutlich höhere Immobilienvermögen verfügen. Ordnet man nämlich die Haushalte nach der Höhe des Vermögens, so zeigt sich, dass im obersten Zehntel praktisch jeder Haushalt Grundvermögen besitzt, während es im untersten Zehntel nur rund 6% sind. Auch sind die Verkehrswerte der Haushalte im obersten Zehntel durchschnittlich über 10-mal so hoch. Die Bedeutung von Aktien für das gesamte Vermögen privater Haushalte ist dagegen trotz des Aktienbooms der vergangenen Jahre nach wie vor eher gering. Nur etwa 3-4% ihres Bruttovermögens haben Privathaushalte in Aktien oder Aktienfonds angelegt.

Schaubild I.2:

Ost/West-Relation der durchschnittlichen Gesamtvermögensbestände



Quelle: EVS, ZEW-Berechnungen

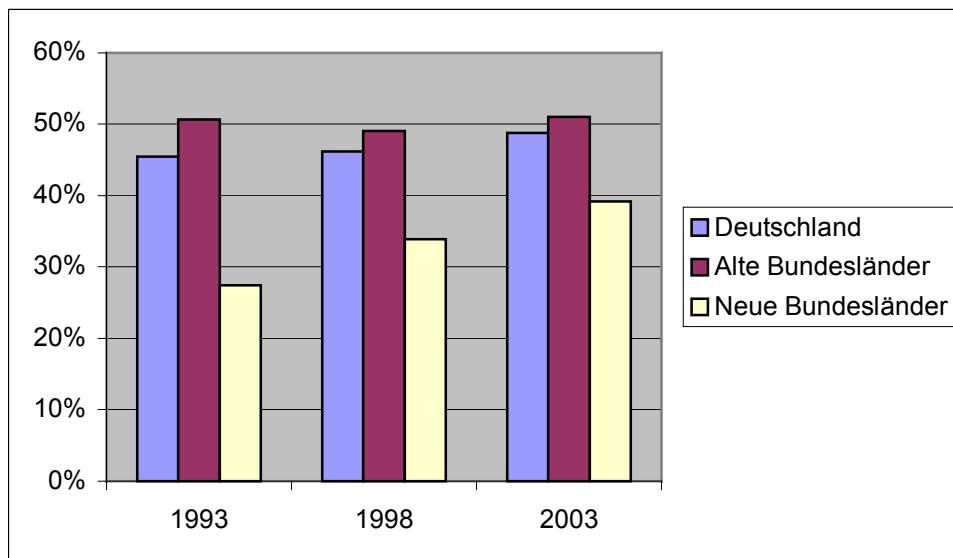
I.3.1.1 Aufholprozess in den neuen Ländern

Allerdings zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland, was sich aus der unterschiedlichen historischen Ausgangslage erklärt. Schließlich haben Haushalte in

Ostdeutschland erst seit 1990 die Möglichkeit, unter den Bedingungen der sozialen Marktwirtschaft privates Vermögen zu bilden. Von 1993 bis 2003 stieg das Nettovermögen im Durchschnitt nominal um rund 26%. Während die privaten Haushalte 2003 im früheren Bundesgebiet im Durchschnitt über ein Immobilien- und Geldvermögen von rund 149.000 Euro verfügen, umfassen die Vermögen der ostdeutschen Haushalte mit knapp 60.000 Euro im Durchschnitt nur 40% des Betrages der westdeutschen Haushalte. Jedoch hat sich der Abstand zwischen ost- und westdeutschen Haushalten im Zeitverlauf erheblich verringert (s. Schaubild I.2). Die Nettovermögen der ostdeutschen Haushalte sind seit 1993 nominal um 63% (real 42%) gewachsen. Mit nominal 19% bzw. real 3% blieben die Zuwachsraten der westdeutschen Privatvermögen deutlich dahinter zurück.

Schaubild I.3:

Anteil der Haushalte mit Immobilien



Quelle: EVS, ZEW-Berechnungen

Dieser Aufholprozess zeigt sich auch in der Verbreitung der einzelnen Vermögensformen. So stieg insbesondere beim Grundvermögen, das die Gesamtverteilung dominiert, die Quote der Haushalte mit Immobilienbesitz im Osten von 27,4% in 1993 nach 33,9% in 1998 auf 39,2% in 2003, während diese Quote in Westdeutschland mit rund 50% relativ konstant blieb (s. Schaubild I.3). Dazu hat neben der weiteren fortschreitenden Angleichung der Einkommen sicherlich auch die hohe staatliche Förderung des Wohneigentums beigetragen.

Beim Geldvermögen zeigt sich ebenfalls bereits eine beachtliche Angleichung. Dessen Struktur hat sich in Ost- und Westdeutschland grundsätzlich in die gleiche Richtung entwickelt. Insbesondere die Anlage in Aktien und in sonstigen Wertpapieren, zu denen auch die Investmentfonds zählen, nahm erheblich zu. Dagegen war sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland die

Anlage in Bankeinlagen und festverzinslichen Wertpapieren über die letzten 10 Jahre über alle Haushalte betrachtet rückläufig (s. Tabelle I.7). In Ostdeutschland ist darüber hinaus ein erhebliches Wachstum des in Kapitalversicherungen angelegten Vermögens zu verzeichnen, wogegen für Bauspareinlagen eine zwar substanzielle, aber gemessen am gesamten Geldvermögen doch unterdurchschnittliche Zunahme zu konstatieren ist.

I.3.1.2 Ungleichmäßige Verteilung der Vermögen

Die Privatvermögen in Deutschland sind allerdings sehr ungleichmäßig verteilt. Die unteren 50% der Haushalte verfügen über etwas weniger als 4% des gesamten Nettovermögens, während die vermögensstärksten 20% der Haushalte rund zwei Drittel des gesamten Nettovermögens auf sich vereinen (s. Tabelle I.8). Auf das oberste Zehntel entfallen allein knapp 47% des gesamten Nettovermögens. Dieser Anteil des obersten Zehntels ist gegenüber 1998 um gut zwei Prozentpunkte gestiegen.

Tabelle I.7:

Anteil der Haushalte mit einzelnen Arten des Geldvermögens an allen Haushalten in %

		1993	1998	2003
Deutschland	Bausparguthaben	40,2	43,8	40,5
	Bankeinlagen	91,7	82,2	80,9
	Aktien	10,0	17,1	21,1
	Rentenwerte	15,1	8,5	8,2
	Sonstige Wertpapiere	18,7	20,4	30,8
	Versicherungen	58,9	56,3	55,9
Früheres Bundesgebiet	Bausparguthaben	42,1	45,1	41,4
	Bankeinlagen	92,1	82,5	81,5
	Aktien	12,0	18,3	22,8
	Rentenwerte	16,8	8,7	8,7
	Sonstige Wertpapiere	18,6	20,8	31,5
	Versicherungen	59,3	56,5	55,6
Neue Länder	Bausparguthaben	33,9	38,4	36,8
	Bankeinlagen	90,0	81,7	79,2
	Aktien	3,1	11,9	12,9
	Rentenwerte	9,0	7,5	6,0
	Sonstige Wertpapiere	17,7	19,1	27,4
	Versicherungen	55,7	55,1	57,2

Quelle: EVS, ZEW-Berechnungen

Die Vermögensverteilung in Ostdeutschland ist nach wie vor noch etwas ungleichmäßiger als in Westdeutschland. Allerdings haben sich die Unterschiede im Zeitverlauf deutlich verringert. Während die ostdeutsche Vermögensverteilung tendenziell gleichmäßiger geworden ist, ist für die westdeutsche Verteilung eine Tendenz zu einer stärkeren Ungleichverteilung festzustellen. So haben die Vermögen der Haushalte in Westdeutschland in der Zehnjahresperspektive in den ersten drei Zehnteln - auf ohnehin niedrigem Niveau - noch deutlich abgenommen, was zu einer

weiteren Zunahme der durchschnittlichen Verschuldung im ersten Zehntel geführt hat. In der Mitte der Verteilung sind im Allgemeinen geringe Zuwächse zu verzeichnen, die aber in den höheren Zehnteln stärker ausfallen. In Ostdeutschland ist dagegen in der Zehnjahresperspektive ein substanzieller Aufbau von Vermögen in breiten Schichten der Bevölkerung zu beobachten. Der Schwerpunkt dieser Zunahme liegt im fünften bis achten Zehntel der ostdeutschen Verteilung. Die Zunahme am oberen Rand der Verteilung fällt dagegen relativ gering aus.

Tabelle I.8:

Mittelwerte und Anteile von Zehnteln der Haushalte am gesamten Nettovermögen

Zehntel	Mittelwerte in 1.000 Euro			Anteile		
	1993	1998	2003	1993	1998	2003
Deutschland						
1	-2,1	-3,9	-7,9	-0,2%	-0,3%	-0,6%
2	2,4	1,3	0,8	0,2%	0,1%	0,1%
3	6,3	5,9	6,1	0,6%	0,5%	0,5%
4	12,5	13,4	16,2	1,2%	1,2%	1,2%
5	23,9	27,3	34,9	2,3%	2,4%	2,6%
6	50,7	58,5	70,5	4,8%	5,1%	5,3%
7	105,7	112,1	123,6	10,0%	9,9%	9,3%
8	160,3	171,2	190,0	15,1%	15,1%	14,2%
9	227,3	247,0	275,8	21,4%	21,7%	20,7%
10	474,7	504,3	624,1	44,7%	44,4%	46,8%
Früheres Bundesgebiet						
1	-2,2	-4,0	-7,8	-0,2%	-0,3%	-0,5%
2	3,0	1,4	0,9	0,2%	0,1%	0,1%
3	8,7	6,9	7,0	0,7%	0,5%	0,5%
4	19,1	16,8	19,5	1,5%	1,3%	1,3%
5	40,4	38,0	44,5	3,2%	2,9%	3,0%
6	88,7	83,5	89,9	7,1%	6,5%	6,0%
7	139,8	138,7	149,7	11,1%	10,7%	10,1%
8	189,2	196,3	216,6	15,1%	15,2%	14,6%
9	253,7	272,5	301,6	20,2%	21,1%	20,3%
10	514,0	541,9	665,9	41,0%	41,9%	44,8%
Neue Länder						
1	-1,6	-3,0	-8,0	-0,4%	-0,7%	-1,3%
2	1,3	1,0	0,7	0,4%	0,2%	0,1%
3	3,2	3,6	4,0	0,9%	0,8%	0,7%
4	5,4	7,2	9,1	1,5%	1,6%	1,5%
5	8,3	12,3	16,8	2,3%	2,7%	2,8%
6	12,5	19,6	28,8	3,4%	4,3%	4,8%
7	19,7	32,0	49,8	5,4%	7,0%	8,4%
8	34,3	57,3	84,9	9,4%	12,6%	14,2%
9	82,6	106,8	132,4	22,7%	23,4%	22,4%
10	198,8	219,7	278,4	54,5%	48,1%	46,4%

Quelle: EVS, ZEW-Berechnungen

Die Entwicklung der gesamtdeutschen Verteilung weicht deutlich von der Entwicklung der Verteilung in Westdeutschland ab, was angesichts des hohen Anteils der westdeutschen Haushalte

am gesamtdeutschen privaten Vermögen auf den ersten Blick überrascht. So sind die Vermögen in den mittleren Dezilen der Vermögensverteilung in gesamtdeutscher Betrachtung gegenüber 1993 um rund 40 bis 50% gewachsen, während in Westdeutschland im fünften Zehntel ein Zuwachs um rund 12%, im sechsten Zehntel dagegen nur eine geringfügige Zunahme um weniger als 3% festzustellen ist. Ursächlich für die starken Abweichungen zwischen west- und gesamtdeutscher Verteilung sind die erheblichen Zuwächse des Vermögens vor allem in der oberen Hälfte der ostdeutschen Vermögensverteilung, die - wegen ihres geringeren Durchschnittsniveaus - insbesondere die Mitte der gesamtdeutschen Vermögensverteilung beeinflussen. Auch dies deutet darauf hin, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet weiter fortschreitet.

In den Gini-Koeffizienten (s. Tabelle I.9) spiegelt sich die Entwicklung der Dezilverteilung wider. So ist der Gini-Koeffizient für die gesamtdeutsche Vermögensverteilung in der Zehnjahresperspektive geringfügig von 0,665 in 1993 auf 0,675 in 2003 angestiegen. Für Westdeutschland ergibt sich ein etwas stärkerer Anstieg von 0,625 in 1993 auf 0,657 in 2003, während in Ostdeutschland ein erheblicher Rückgang von 0,718 auf 0,671 in 2003 zu konstatieren ist.

Tabelle I.9:

Gini-Koeffizienten der Verteilung des Nettogesamtvermögens

	Gesamt	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder
1993	0,665	0,625	0,718
1998	0,665	0,641	0,682
2003	0,675	0,657	0,671

Berücksichtigung von negativen Werten als Nullwerte.

Quelle: EVS, ZEW-Berechnungen

Der langfristig ungleichmäßiger gewordenen Verteilung in Westdeutschland liegen eine Reihe verschiedener Ursachen zugrunde, die jeweils einen Teil der beobachteten Veränderung erklären.

Aufgrund des grundsätzlichen Zusammenhangs zwischen Haushaltsstruktur und Vermögenshöhe dürften Änderungen in der Alterstruktur und in der Haushaltsgrößenstruktur per saldo zur ungleichmäßiger werdenden Entwicklung der Vermögen beigetragen haben. So hat insbesondere der Anteil der Haushalte mit Haushaltsvorständen unter 30 Jahren abgenommen, während der Anteil von Haushalten mit Haushaltsvorständen im Alter von 40 bis 49 Jahren, die tendenziell über höhere Vermögen verfügen, deutlich gestiegen ist. Die Entwicklung der Haushaltsgrößenstruktur zeigt insgesamt eine Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße und insbesondere einen deutlichen Anstieg des Anteils der Einpersonenhaushalte, die im allgemei-

nen weniger Vermögen haben als Mehrpersonenhaushalte. Ein Vergleich der Entwicklung der Durchschnittsvermögen in verschiedenen Altersgruppen deutet zudem auf Kohorteneffekte im Vermögensaufbau hin: Danach sind die Durchschnittsvermögen der jüngeren Haushalte im Zeitverlauf gesunken, diejenigen höherer Altersgruppen dagegen deutlich angestiegen. Erklärbar sind solche Effekte mit der Verlängerung durchschnittlicher Ausbildungszeiten bzw. späterem Berufseintritt bei Jüngeren und mit einer über die Generationen hinweg zunehmenden Sparfähigkeit und Sparneigung höherer Altersgruppen.

Darüber hinaus haben Wertveränderungen zumindest für die Entwicklung des Geldvermögens eine Zunahme der Ungleichverteilung bewirkt. Da sich die Anlagestrukturen von Haushalten mit geringem Vermögen typischerweise von denen mit höherem Vermögen unterscheiden, sind mit divergierenden Wertentwicklungen verschiedener Anlageformen in der Regel auch Verteilungswirkungen verbunden. Haushalte mit höherem Vermögen sind häufiger Eigentümer von Immobilien und halten üblicherweise höhere Anteile ihres Geldvermögens in Aktien, festverzinslichen Wertpapieren und Investmentzertifikaten als Haushalte mit niedrigerem Vermögen, die oft eine stärkere Liquiditätspräferenz haben und sichere Anlageformen bevorzugen.

Vor allem aber korrespondiert die Veränderung der Einkommensverteilung durch eine damit einhergehende Veränderung der Sparfähigkeit der Haushalte direkt mit der Vermögensverteilung. Gerade wenn wie in den vergangenen Jahren durch länger andauernde konjunkturelle Schwächeperioden die Konzentration der Verteilung der verfügbaren Einkommen zunimmt und eine verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit zudem die Sozialstruktur verändert, verstärkt der steigende Anteil der längerfristig Arbeitslosen in den unteren Zehnteln die Konzentration der Vermögensverteilung.

I.3.1.3 Die Entwicklung nach sozialen Gruppen, Haushaltstypen und Geschlecht

Eine Betrachtung des durchschnittlichen Nettovermögens nach sozialen Gruppen zeigt erhebliche Unterschiede sowohl im Status quo als auch in der Entwicklung (s. Tabelle I.10): Arbeitnehmerhaushalte verfügen im bundesdeutschen Durchschnitt über ein Vermögen von rund 120.000 Euro, während Selbstständige über rund 300.000 Euro an privatem Geld- und Immobilienvermögen verfügen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Selbstständige im Vergleich zu Arbeitnehmern, die in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert sind, in größerem Ausmaß kapitalgedeckte Altersvorsorge betreiben. Die Vermögen der Arbeitnehmerhaushalte haben in der Zehnjahres-Perspektive mit durchschnittlich rund 20% allerdings etwa doppelt so stark zugenommen wie die Privatvermögen der Selbstständigenhaushalte. Der stärkste durchschnittliche Vermögenszuwachs ist aber bei den Nichterwerbstätigen-Haushalten festzustellen. Hinter dieser Entwicklung stehen deutlich steigende Vermögen von Rentnern und Pensionären und, womit konjunkturbedingt zu rechnen war, in der 10-Jahres-Perspektive auf gesamtdeutscher

Ebene stagnierende Vermögen von Arbeitslosen. Im bundesdeutschen Durchschnitt verfügten Rentnerhaushalte 2003 über ein Vermögen von rund 130.000 Euro, pensionierte Beamte sogar über beinahe doppelt so hohe Vermögen. Haushalte von Arbeitslosen besitzen dagegen im Durchschnitt nur ein Vermögen von fast 50.000 Euro. Die getrennte Betrachtung von Ost- und Westdeutschland zeigt ähnliche Relationen zwischen den sozialen Gruppen, allerdings auf unterschiedlichem Niveau.

Tabelle I.10:

Durchschnittliches Nettovermögen nach sozialen Gruppen

Gruppe	Durchschnitt in 1.000 Euro		
	1993	1998	2003
	Deutschland		
Arbeitnehmer	99,8	106,7	120,1
Selbstständige	268,7	274,2	296,9
Rentner	99,2	101,9	129,2
Pensionäre	178,0	195,7	252,4
Arbeitslose	48,6	55,5	48,2
	Früheres Bundesgebiet		
Arbeitnehmer	116,0	120,0	131,5
Selbstständige	288,9	284,9	309,5
Rentner	119,7	121,5	150,0
Pensionäre	184,6	196,7	253,3
Arbeitslose	64,6	68,7	58,1
	Neue Länder		
Arbeitnehmer	40,8	53,2	66,9
Selbstständige	96,4	106,4	142,5
Rentner	26,5	33,6	48,8
Arbeitslose	25,3	26,3	30,2

Quelle: EVS, ZEW-Berechnungen

Auch zwischen verschiedenen Haushaltstypen⁴⁵ bestehen erhebliche Unterschiede bei der Höhe und der Verteilung des Privatvermögens. Tendenziell nehmen die Durchschnittsvermögen mit dem Alter zu, da Vermögensaufbau ein langfristiger Prozess im Lebensverlauf ist. Dieser Zusammenhang zeigt sich in Westdeutschland deutlicher als in Ostdeutschland, wo die Vermögenssituation der Älteren vom relativ geringen Vermögensaufbau vor 1990 geprägt ist. Darüber hinaus verfügen Ehepaare, zusammenlebende Paare bzw. Familien mit Kindern im Vergleich zu allein lebenden Personen über durchschnittlich höhere Vermögen, während allein Erziehende ein geringeres Vermögen haben. Solche Unterschiede, die allein auf den verschiedenen Positionen der Haushalte im Lebens- und Familienzyklus beruhen, zeigen noch keine Unge-

45 Ausführliche Beschreibungen und Ergebnistabellen zu den betrachteten Haushaltstypen befinden sich im Anhang.

rechtigkeit der Verteilung auf und sind auch im Hinblick auf die Sicherungsfunktion des Vermögens nachvollziehbar.

Betrachtet man die Veränderungen zwischen 1993 und 2003, so sind im Westen deutliche Vermögenszuwächse vor allem bei Haushalten mit älteren Haushaltsvorständen (über 50 Jahre), bei allein lebenden Personen im mittleren Alter sowie bei jungen allein lebenden Frauen festzustellen. Bei Haushalten von Paaren und Familien im mittleren Alter zeigt sich dagegen nur ein verhaltener Anstieg bzw. ein leichter Rückgang. Deutlichere Rückgänge sind dagegen bei allein Erziehenden und bei Haushalten mit jungen Paaren bzw. Familien zu beobachten. In Ostdeutschland zeigen sich im Allgemeinen höhere durchschnittliche Steigerungen, insbesondere auch bei Familienhaushalten. Rückgänge der Durchschnittsvermögen sind hier nur für allein Erziehende unter 30 und für allein lebende Männer zwischen 50 und 64 Jahren zu beobachten.

Die Verteilungsunterschiede zwischen den Haushaltstypen differieren ebenfalls deutlich. Relativ gleichmäßig ist die Verteilung bei Familien im mittleren Alter und bei älteren Paaren. Besonders ungleichmäßig ist sie bei jungen Haushalten (allein Stehende und Paare), bei allein stehenden Männern und Frauen sowie bei allein Erziehenden im mittleren Alter. Zudem ist die Verteilung bei jungen Haushalten - sowohl bei allein Lebenden als auch bei Paarhaushalten - deutlich ungleichmäßiger geworden. Zu beobachten ist außerdem, dass sich die Durchschnittsvermögen von jungen Männern und Frauen im Zeitverlauf angenähert haben. Bei Haushalten mit Haushaltsvorständen im mittleren Alter (zwischen 30 und 49 Jahren) wurde die Verteilung insbesondere bei den allein Erziehenden, bei Paaren ohne Kinder und bei allein lebenden Männern ungleichmäßiger. Bei Haushalten mit älteren Haushaltsvorständen zeigt sich tendenziell eine deutliche Zunahme der Ungleichverteilung bei allein lebenden Männern, dagegen eine tendenziell gleichmäßiger werdende Verteilung bei allein lebenden Frauen. Verhältnismäßig geringe Änderungstendenzen - in Richtung einer ungleichmäßiger werdenden Verteilung - zeigen sich bei Haushalten von älteren zusammenlebenden Paaren bzw. Ehepaaren.

Die Analyse der Entwicklung der Verteilung auf der Ebene von Haushaltstypen lässt insgesamt erkennen, dass jenseits von Verschiebungen der soziodemografischen Struktur auch auf der Ebene ähnlich strukturierter Haushalte in Westdeutschland Tendenzen hin zu einer stärkeren Ungleichverteilung bestehen.

Die im Rahmen des SOEP 2002 auf Personenebene erhobenen Vermögensdaten erlauben eine getrennte Analyse der Durchschnittsvermögen für Männer und Frauen. Die Werte zeigen, dass das Durchschnittsvermögen der Frauen über alle Altersgruppen hinweg relativ gleichmäßig etwa 70% des Vermögens der Männer beträgt. Dabei ist in Ostdeutschland die Differenz zwischen den Durchschnittsvermögen der Geschlechter etwas geringer als in Westdeutschland.

Eine solche personelle Zuordnung ist letztlich aber nur wenig aussagefähig, denn es ist vorwiegend und typischerweise der Haushalt, der als Wirtschaftsgemeinschaft das Vermögen samt Erträgen der Haushaltsmitglieder gemeinsam nutzt und über seine Verwendung für Konsum und Sparen entscheidet.

I.3.2 Weitere Aspekte der Vermögensverteilung

Da sich die vorstehenden Ausführungen zur Verteilung des Privatvermögens statistisch bedingt auf Geld- und Immobilienvermögen beschränken, werden hier weitere Vermögensarten betrachtet, um eine umfassendere Beurteilung zu ermöglichen. Dazu gehören das Eigentum am Produktivkapital über Aktien und Aktienfondsanteile hinaus (Betriebsvermögen), der Wert langlebiger Konsumgüter (Gebrauchsvermögen), der Bildungs- und Ausbildungsstand (Humanvermögen) und die Ansprüche an Systeme der sozialen Sicherung (Sozialvermögen).⁴⁶

I.3.2.1 Betriebsvermögen⁴⁷

Personen- bzw. haushaltsbezogene Angaben zur Höhe des Betriebsvermögens liegen nur im Rahmen der im SOEP erhobenen persönlichen Vermögensbilanz für das Jahr 2002 vor. Danach verfügen 6,2% der Haushalte über Betriebsvermögen, 6,4% in Westdeutschland und 5,4% in Ostdeutschland. Dabei sind die durchschnittlichen Vermögenswerte dieser Haushalte sehr unterschiedlich. Während das Betriebsvermögen westdeutscher Haushalte im Durchschnitt rund 275.000 Euro beträgt, liegt der entsprechende Wert ostdeutscher Betriebe bei knapp 80.000 Euro.

Ein Vergleich der Verteilung des gesamten privaten Nettovermögens einschließlich Betriebsvermögen mit der Verteilung des Nettovermögens ohne Betriebsvermögen zeigt eine nur geringfügige Änderung der Konzentration. Dies lässt darauf schließen, dass der Ausschluss des nicht in Wertpapieren verbrieften Produktivvermögens in Verteilungsanalysen wegen des geringen Anteils am gesamten Privatvermögen nicht zu wesentlich verzerrten Ergebnissen führt. Dies gilt, obwohl im Wesentlichen nur der äußere Rand der Vermögensverteilung davon betroffen ist.

I.3.2.2 Gebrauchsvermögen⁴⁸

Analysen zur Höhe und Verteilung des Gebrauchsvermögens - hier definiert als langlebige Gebrauchsgüter ohne Berücksichtigung des Wohneigentums - der privaten Haushalte können

46 Vgl. dazu auch Westerheide, a.a.O.

47 Vgl. dazu auch Bach, S./Bartholmai, B.: Produktivvermögen privater Haushalte, Bonn 2001.

48 Vgl. dazu auch Münnich, M./Illgen, M.: Zur materiellen Ausstattung der Haushalte von Niedrigeinkommensbeziehern, Bonn 2001.

nur sehr eingeschränkt erfolgen, da zwar das Vorhandensein, nicht aber der Wert von langlebigen Gebrauchsgütern erhoben wird. Eine nachträgliche Bewertung der in den Umfragen erhobenen Gebrauchsgüter mit Durchschnittspreisen ist angesichts der erheblichen Spannweite möglicher Bewertungen - wie sich am Beispiel von Kraftfahrzeugen leicht verdeutlichen lässt - nicht sinnvoll.

Zur Verteilung lassen sich lediglich empirische Indizien finden: So belegen die Daten der EVS, dass ein ausgeprägter Zusammenhang zwischen dem Ausstattungsgrad in ausgewählten Gebrauchsgütern und dem Nettoeinkommen der Haushalte besteht. Aus diesen Angaben lassen sich jedoch keine sicheren Schlüsse darüber ableiten, ob eine zusätzliche Berücksichtigung des Gebrauchsvermögens die Vermögensverteilung nivellieren oder ungleicher werden lassen würde. Angesichts der allgemein bereits hohen Ausstattungsgrade mit langlebigen Gebrauchsgütern ist eine gleichmäßigere Verteilung als beim Geld- und Immobilienvermögen allerdings wahrscheinlich.

I.3.2.3 Humanvermögen⁴⁹

Die Verteilung der Bildungsabschlüsse variiert nach Geschlecht, Region (Ost- und Westdeutschland) und Nationalität. Männer erreichen ein höheres durchschnittliches Bildungsniveau als Frauen. Sie sind bei den akademischen Abschlüssen stärker vertreten, während Frauen häufiger keinen berufsqualifizierenden Abschluss besitzen. In der westdeutschen Bevölkerung sind die Anteile der Personen in den unteren Bildungskategorien tendenziell höher als in der ostdeutschen Bevölkerung, während die Ostdeutschen stärker beim Qualifikationsniveau Lehrabschluss und Abitur vertreten sind. Die Unterschiede zwischen Männern und Frauen sind im früheren Bundesgebiet größer als in den neuen Ländern. Weiterhin unterscheidet sich das Bildungsniveau nach der Nationalität. Bei den fünf größten Bevölkerungsgruppen mit nicht deutscher Nationalität ist der nicht berufsqualifizierende Abschluss am häufigsten vertreten, während bei Deutschen die Lehre der häufigste Abschluss ist.

Die Bildungsrendite⁵⁰ schwankt in Westdeutschland im Zeitverlauf zwischen acht und zehn Prozent (1985-2002), in Ostdeutschland zwischen 7 und 8% (1992-2002). Während die Renditen der Frauen in Westdeutschland im Zeitverlauf zunächst über den Renditen der Männer lagen, scheint zur Jahrtausendwende eine Änderung eingetreten zu sein, so dass Männer in Westdeutschland nunmehr eine leicht (aber statistisch signifikant) höhere Rendite als Frauen auf-

49 Vgl. dazu auch Schüssler, R.: Die Verteilung des Humankapitals auf private Haushalte und Personen, Bonn 2001.

50 Die Bildungsrendite misst den Wert einer Investition in Bildung, indem sie die jährliche Rendite widerspiegelt, die in Folge einer verbesserten Qualifikation durch höhere Löhne auf dem Arbeitsmarkt erzielt wird.

weisen. Vergleicht man Bildungsrenditen für Ost- und Westdeutschland, so liegen die Renditen der westdeutschen Erwerbsbevölkerung über jenen der Ostdeutschen. Dabei ist es auffällig, dass die qualifikatorische Rendite für den Lehrabschluss in den neuen Ländern deutlich unter derjenigen im früheren Bundesgebiet liegt, zugleich aber ein größerer Anteil der ostdeutschen Bevölkerung in diese Qualifikation investiert hat.

In einem alternativen, kostenorientierten Ansatz wird Humankapital an den öffentlichen Bildungsausgaben und dem während der Ausbildungszeit entgangenen Einkommen gemessen. Dabei werden über die Lohnkosten neben dem entgangenen Einkommen auch die entgangenen Steuern und Abgaben berücksichtigt. Die Höhe des so gemessenen „Humankapitals“ variiert zwischen 14.400 Euro für Personen, die nur die Hauptschule besucht haben, und 528.000 Euro für Humanmediziner. Personen mit einer Lehrausbildung besitzen nach dieser Berechnung ein Humankapital von 137.000 Euro. Der durchschnittliche Wert des Humankapitals für die gesamte betrachtete Bevölkerung liegt bei 148.800 Euro. Bei Erwerbstätigen liegt dieser Wert erwartungsgemäß mit 158.000 Euro etwas höher als bei Erwerbslosen mit 120.500 Euro. Insgesamt ist das Humankapital deutlich gleichmäßiger verteilt als die materiellen Privatvermögen.

I.3.2.4 Sozialvermögen

Neben dem materiellen Vermögen übernimmt auch das soziale Sicherungssystem Vermögensfunktionen, insbesondere die Sicherung gegen Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität und Alter. Die folgenden Analysen beschränken sich aber auf vermögensähnliche, durch Beitragszahlungen akkumulierte Ansprüche an Systeme der sozialen Sicherung, deren Inanspruchnahme und Nutzbarkeit nicht von unvorhergesehenen Ereignissen abhängen. Dies sind im weitesten Sinne Ansprüche an die Systeme der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und die (statistisch nicht einbezogene) Beamtenversorgung sowie an die betriebliche Alterssicherung (einschließlich der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst).

Die durchschnittlichen kapitalisierten Ansprüche an die GRV hätten in den alten Bundesländern eine ähnliche Größenordnung wie das in den jeweiligen Altersgruppen erworbene materielle Vermögen. In den neuen Bundesländern wären diese Ansprüche infolge der Überführung der in den Sozialversicherungssystemen der ehemaligen DDR erworbenen Anwartschaften in die GRV sogar im Durchschnitt mehr als doppelt so hoch wie die vorhandenen materiellen Nettovermögen. Die Verteilung dieser Ansprüche wäre insgesamt erheblich gleichmäßiger als die Verteilung des materiellen Nettovermögens. Durch eine zusätzliche Einbeziehung der betrieblichen Alterssicherung würde die aus den GRV-Anwartschaften resultierende Verteilung der Alterseinkommen bzw. Sozialvermögen allerdings deutlich ungleichmäßiger, da die Verteilung der Ansprüche an die betriebliche Alterssicherung von einem hohen Anteil geringer Ansprüche ge-

prägt ist und sowohl der Abdeckungsgrad als auch die Höhe der Ansprüche im Allgemeinen positiv mit der Höhe der Ansprüche in der GRV korrelieren. Darüber hinaus bestehen starke Unterschiede zwischen Unternehmensgrößen und Wirtschaftszweigen sowie auch zwischen alten und neuen Bundesländern.

I.3.3 Erbschaften⁵¹

Durch Erbschaften und Schenkungen werden in Deutschland jährlich durchschnittlich knapp 50 Mrd. Euro zwischen den Generationen transferiert. Von 1999 bis 2002 traten Erbschaften oder Schenkungen von Immobilien oder größeren Geldbeträgen (über 2.500 Euro) pro Jahr bei rund einer Mio. Privathaushalte auf; das sind etwa 2,5% aller Haushalte. Dabei betrug die durchschnittliche Erbschafts- bzw. Schenkungssumme rund 50.000 Euro.⁵²

Erbschaften haben je nach vorheriger Vermögenssituation einen unterschiedlichen Einfluss auf die Vermögensausstattung der Haushalte. Für Haushalte mit geringem Vermögen stellen Erbschaften eine bedeutsame Quelle des persönlichen Vermögensaufbaus dar. Für bereits begüterte Haushalte macht die Vermögensübertragung demgegenüber einen geringeren Anteil ihres Vermögens aus. Auch in der individuellen Längsschnittperspektive des Zeitraums 1988 bis 2002 zeigt sich für Westdeutschland ein großer Vermögenszuwachs durch Erbschaften bei Haushalten mit bisher geringem oder keinem Vermögen.

So liegt für alle Haushalte mit Erbschaften in 1988 der durchschnittliche Anteil der hochgerechneten Erbsumme am Nettogesamtvermögen des Jahres 2002 bei etwa 27%. Für die Haushalte, die im Ausgangsjahr 1988 über keinerlei Vermögen verfügten, macht der Zuwachs aus Erbschaften immerhin mehr als ein Drittel des durchschnittlichen Nettogesamtvermögens im Jahr 2002 aus. In der Gruppe derjenigen hingegen, die 1988 bereits ein Vermögen von mehr als 200.000 Euro hatten, macht der Zuwachs im Jahr 2002 lediglich 18,3% aus. Erbschaften tragen also in bislang wenig vermögenden Haushalten in relativ stärkerem Maße zum Vermögensaufbau und zur Vermögenssteigerung bei als in den Haushalten, die zuvor bereits über hohe Vermögen verfügten. Zwar tritt in den letzteren Haushalten durch Erbschaften und Vermögensverteilung häufiger ein weiterer kumulativer Zuwachs auf; dieser macht jedoch einen geringeren Anteil an ihrem Gesamtvermögenszuwachs aus.

51 Erste Ergebnisse des Gutachtens „Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen Erbschaften und Vermögensverteilung“ der Forschungsgruppe Altern und Lebenslauf (FALL) und des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), 2004 auf Basis der in den Jahren 1988 und 2002 im SOEP erhobenen Vermögensbilanz. Das Projekt wird unter Leitung von Prof. M. Kohli durchgeführt.

52 Vgl. dazu auch Schupp, J./Wagner, G. G., Repräsentative Analyse der Lebenslagen einkommensstarker Haushalte. Erbschaft, soziale Herkunft, spezielle Lebenslagenindikatoren, Bonn 2004 (unveröffentlicht).

Die Annahme, Erbschaften würden generell die soziale Ungleichheit vergrößern, wird durch diese Ergebnisse nicht bestätigt. Es lassen sich neben ungleichheitsverstärkenden auch ungleichheitsreduzierende Effekte ausmachen.

I.3.4 Reichtum und privilegierte Lebenslagen, Stiftungen

Die jüngere deutsche Reichtumsforschung steht vor ausgeprägten konzeptionellen Hürden. Es besteht kein Konsens darüber, was Reichtum an Vermögen konkret sein soll; noch weniger ist eine Einigung in Fragen der Operationalisierung und Messung von Reichtum in Sicht.⁵³ Auch bestehen noch vielfältige Erkenntnisdefizite insbesondere hinsichtlich nicht-monetärer Reichtumsdimensionen. Dies gilt etwa für die Analyse „vererbter Chancen“ und gesellschaftlicher Hierarchien in der intergenerationalen Perspektive sowie der gesellschaftlichen Bedeutung der Funktion von „Eliten“.⁵⁴ Ein Konsens über eine eindeutige konkrete begriffliche Bestimmung „privilegierter Lebenslagen“ in der Wissenschaft existiert nicht.

Aufgrund des in Deutschland sehr engen Zusammenhangs zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem schlägt die soziale Herkunft nach wie vor stark über Bildung auf die berufliche Platzierung durch. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Vererbung von Ressourcen, speziell von Vermögen, aber auch die unterschiedliche Ausstattung mit sozialem oder kulturellem Kapital, das Vorhandensein persönlicher Netzwerke und der Zugang zu karriererelevanten Informationen sowie Aspekte des Habitus, z.B. Umgangsformen, Souveränität des Auftretens, hohe Allgemeinbildung usw.

Von Interesse im Zusammenhang mit Reichtum und privilegierten Lebenslagen ist auch die gesellschaftliche Funktion des Stiftungswesens und die Frage, ob und wie das Stiftungswesen soziale Ungleichheit reproduziert oder eher zum sozialen Ausgleich beiträgt. Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich hierzu kaum empirisch abgesicherte Aussagen machen lassen, da weder über die Schichtzugehörigkeit der Stifter noch zur Frage, welche sozialen Gruppen in materieller Hinsicht besonders durch Stiftungen gefördert werden, valide Daten vorliegen.⁵⁵ Aufgrund der Tatsache, dass lediglich etwa 850 Stiftungen über mehr als 2,5 Mio. Euro verfügen, die Stiftungsvermögen mehrheitlich aber unter 500.000 Euro liegen, kann gefolgert wer-

53 Vgl. dazu auch BMGS, a.a.O. 2004.

54 Für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung wurde daher in einem Forschungsprojekt der wissenschaftliche Forschungsstand zu Fragen der „Vererbbarkeit privilegierter Lebenslagen“ eingehend reflektiert und anhand - allerdings nicht-repräsentativer - Interviews mit Bildungs- und Mobilitätsforschern sowie Personalberatern und -entscheidern hinterfragt und z.T. bestätigt. Darüber hinaus widmete sich das Projekt der Analyse des deutschen Stiftungswesens. Vgl. Schulze, E./Steffens, T.: Privilegierte Lebenslagen - Gesellschaftliche Eliten - Gemeinwohlorientiertes Engagement, Bonn 2004 (unveröffentlicht).

55 Weitere Aufschlüsse über die Motive für die Gründung von gemeinnützigen Stiftungen kann ggf. eine „Stifter-Studie“ der Bertelsmann-Stiftung geben, die im Jahr 2005 vorliegen soll.

den, „dass Stiftungen keinen entscheidenden quantitativen Beitrag zur Finanzierung von Aufgaben des Gemeinwohl leisten können“ und „die tatsächliche Bedeutung von Stiftungsarbeit (...) daher weniger in ihrem quantitativen als vielmehr in ihrem qualitativen Gemeinwohlbeitrag liegt“.⁵⁶

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass sich bereits der Begriff des privaten Vermögens einer eindeutigen Definition entzieht. Je nach Betrachtungsweise wird bei Analysen eine Vielfalt von Aspekten mit einbezogen bzw. ausgeschlossen. Selbst bei einer engen Definition des Vermögens begrenzt auf das so genannte materielle Nettovermögen stößt man, insbesondere an den Rändern der Verteilung, immer wieder an die Grenzen des verfügbaren Datenmaterials, da sowohl besonders arme wie besonders reiche Haushalte sich nicht repräsentativ erfassen lassen.

Welche Komponenten bei der Reichtungsmessung in die Wahl einer Vermögensschwelle einfließen und wo die Schwelle verläuft, ab der Vermögensreichtum beginnt, hängt weitgehend von der Funktion ab, die das Vermögen bei der Betrachtung übernehmen soll. Oft wird mit einem hohen Vermögen der Begriff der „Unabhängigkeit“ assoziiert. Gemeint ist hier meist die finanzielle Unabhängigkeit von einem als zunehmend unsicher erlebten Erwerbseinkommen. Erst ein ausreichendes Vermögen gewährt die Dauerhaftigkeit und Sicherheit eines stetigen Einkommens. Als „reich“ kann in diesem Zusammenhang der- oder diejenige gelten, dessen Vermögen ihm oder ihr erlaubt, davon über einen langen Zeitraum hinweg zu leben. Ein solches Vermögen müsste bei relativ risikoloser Anlageform und somit entsprechend geringer Rendite ein zumindest durchschnittliches Konsumniveau erlauben. Beispielrechnungen kommen bei einer 5%-Verzinsung auf einen für eine dauerhafte Einkommensreproduktion erforderlichen Vermögensbetrag von etwa 1,2 Mio. Euro.

In der allgemeinen Diskussion wird auch häufig der Begriff des Millionärs als Synonym für Vermögensreichtum verwendet. Wie problematisch ein solcher absoluter Grenzwert ist, zeigt allein schon die Währungsumstellung auf den Euro, die praktisch zu einer Verdoppelung dieser Schwelle geführt hat. Aber auch die normale Wertsteigerung von vorhandenem Immobilien- und Geldvermögen führt quasi automatisch dazu, dass im Zeitverlauf immer mehr Haushalte über eine feste Grenze hinauswachsen. Eine Auswertung des EVS mit den dort erfassten Haushalten und Beträgen der wichtigsten Formen des Privatvermögens zeigt von 1998 bis 2003 eine

56 Schulze/Steffens, a.a.O. 2004, S. 46. Vgl. auch Deutscher Bundestag: Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Drucksache 14/8900 vom 3. Juni 2002, Berlin.

Steigerung der Anzahl der Privathaushalte mit einem Nettogesamtvermögen ab einer Million DM bzw. 511.292 Euro von rund 1,1 auf rund 1,6 Mio.⁵⁷

57 Hierbei ist allerdings zu beachten, dass bei einer Fortschreibung der Vermögenswerte von 1998 analog der durchschnittlichen Vermögensentwicklung in diesem Zeitraum die Anzahl der so definierten vermögensreichen Haushalte annähernd gleich geblieben ist.

Zusammenfassung: Vermögensverteilung

Deutschland ist ein reiches Land. Die privaten Haushalte in Deutschland verfügen über hohe Vermögen. Diese sind in den vergangenen Jahrzehnten stetig gestiegen und haben 2003 nach Ergebnissen der EVS eine Summe von 5 Billionen Euro erreicht. Das sind im Durchschnitt über alle Haushalte rund 133.000 Euro. Von 1998 bis 2003 stieg das Nettovermögen nominal um rund 17%. Dominiert wird die Vermögenshöhe und -verteilung durch das Immobilienvermögen, das rund 75% des Gesamtvermögens ausmacht. Die im Durchschnitt kräftige Steigerung der Verkehrswerte von Immobilien trug wesentlich zur positiven Entwicklung des gesamten Privatvermögens bei. Die Bedeutung von Aktien für das gesamte Vermögen privater Haushalte ist dagegen trotz des Aktienbooms der vergangenen Jahre nach wie vor eher gering. Nur etwa 3-4% ihres Bruttovermögens haben Privathaushalte in Aktien oder Aktienfonds angelegt.

Die durchschnittlichen Vermögen der Haushalte in den neuen Ländern umfassten 2003 mit knapp 60.000 Euro nur 40% des Betrages der westdeutschen Haushalte (rund 149.000 Euro). Allerdings hat sich der Abstand im Zeitablauf erheblich verringert, da die Nettovermögen der Haushalte in den neuen Ländern seit 1993 mit nominal 63% deutlich stärker gewachsen sind als die der Haushalte im früheren Bundesgebiet (+ 19%). Dieser Aufholprozess zeigt sich auch an dem stark gestiegenen Anteil von Haushalten mit Immobilienbesitz und der bereits deutlich angeglichenen Verbreitung der einzelnen Geldvermögensarten in den neuen Ländern.

Allerdings sind die Privatvermögen in Deutschland sehr ungleichmäßig verteilt. Während die Haushalte in der unteren Hälfte der Verteilung nur über etwas weniger als 4% des gesamten Nettovermögens verfügen, entfallen auf die vermögendsten 10% der Haushalte knapp 47% (ohne Betriebsvermögen). Der Anteil des obersten Zehntels ist gegenüber 1998 um gut zwei Prozentpunkte gestiegen.

Während die ostdeutsche Vermögensverteilung tendenziell gleichmäßiger geworden ist, gilt dies für die westdeutsche Verteilung nicht. Dies ist zum großen Teil eine Folge der konjunkturellen Schwächeperiode in den vergangenen Jahren. Verbunden mit einer verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit hat dies zu einer Konzentration der Verteilung der verfügbaren Einkommen geführt und damit auch die Sparfähigkeit der Haushalte verändert. Darüber hinaus dürften auch Änderungen in der Altersstruktur und in der Haushaltsgrößenstruktur per saldo zur ungleichmäßiger werdenden Entwicklung der Vermögen beigetragen haben.

Aus der im SOEP 2002 erhobenen Vermögensbilanz ergibt sich, dass rund 6% der deutschen Haushalte über Betriebsvermögen verfügen. Der Wert des Betriebsvermögens liegt dabei im Durchschnitt bei rund 275.000 Euro (alte Länder) bzw. knapp 80.000 Euro (neue Länder).

Durch Erbschaften und Schenkungen werden nach Ergebnissen des SOEP in Deutschland jährlich 50 Mrd. Euro zwischen den Generationen transferiert. Von 1999 bis 2002 erhielten dadurch pro Jahr eine Mio. Privathaushalte, das sind etwa 2,5% aller Haushalte, Immobilien oder größere Geldbeträge mit einer durchschnittlichen Erbschafts- bzw. Schenkungssumme von 50.000 Euro. Dabei tragen Erbschaften und Schenkungen in bislang wenig vermögenden Haushalten relativ stärker zum Vermögensaufbau und zur Vermögenssteigerung bei als in den Haushalten, die zuvor bereits über hohe Vermögen verfügten.

I.4 **Überschuldung privater Haushalte - ein Armutsrisiko**

Genauso wie Einkommen und Vermögen in engem Zusammenhang mit Armut und Reichtum stehen, geht Überschuldung häufig mit erhöhten Armutsrisiken einher, vor allem ausgelöst durch Arbeitslosigkeit, durch niedriges Einkommen oder als Folge von Trennung und Scheidung. Ein Privathaushalt ist dann überschuldet, wenn das Einkommen nach Abzug der Lebenshaltungskosten trotz Reduzierung des Lebensstandards über einen längeren Zeitraum nicht zur fristgerechten Schuldentilgung ausreicht. Insolvenz liegt vor, wenn Einkommen und Vermögen die bestehenden Verbindlichkeiten nicht mehr decken. Im Jahr 2002 waren 3,13 Mio. private Haushalte in Deutschland überschuldet, das sind rund 8% aller Haushalte.⁵⁸

Überschuldung zieht sich durch alle gesellschaftlichen Gruppen.⁵⁹ Ein Teil der überschuldeten Haushalte befand sich bereits beim Eingehen der Zahlungsverpflichtungen in instabilen ökonomischen Verhältnissen. Andere erlebten erst später eine Verschlechterung ihrer finanziellen Situation. Bei der Mehrzahl der privaten Haushalte jedoch läuft die Rückzahlung der eingegangenen Zahlungsverbindlichkeiten ungestört.⁶⁰

Überschuldete Personen und ihre Familien können nur begrenzt am normalen wirtschaftlichen und sozialen Leben teilnehmen. Überschuldung ist verbunden mit einer psycho-sozialen Destabilisierung der Schuldnerinnen und Schuldner und ihrer Familien.⁶¹ Ohne Intervention befinden sie sich in einer Überschuldungsspirale: Der Schuldenberg wird immer größer. Bei Verlust des Girokontos sind sie vom bargeldlosen Zahlungsverkehr ausgeschlossen. Ihr Arbeitsplatz ist gefährdet bzw. ihre Arbeitsplatzsuche erschwert. Sie erfahren psychische, soziale und gesundheitliche Beeinträchtigungen. Es besteht die Gefahr der Wohnungslosigkeit.

Überschuldung bedeutet Armut und soziale Ausgrenzung für die Betroffenen sowie Belastungen für die Wirtschaft und die öffentlichen Haushalte. Ein Ausstieg aus der Überschuldungsspirale trägt nicht nur zur sozialen und wirtschaftlichen Integration der Betroffenen und ihrer Familien bei. Er entlastet auch die öffentlichen Haushalte, die Arbeitgeber und die Gläubiger.

58 Vgl. Korczak, D.: Überschuldungssituation in Deutschland im Jahr 2002, Berlin 2004, S. 29.

59 Vgl. Backert, W./Lechner, G.: ... und befreie uns von unseren Gläubigern, 2000.

60 Vgl. Schlink, J.: Leben in Insolvenz, Berlin 2002, S. 8; Korczak, D.: Überschuldungssituation in Deutschland im Jahr 2002, a.a.O. 2004, S. 10 f. und Presseveröffentlichungen der SCHUFA Holding AG, Wiesbaden 2002.

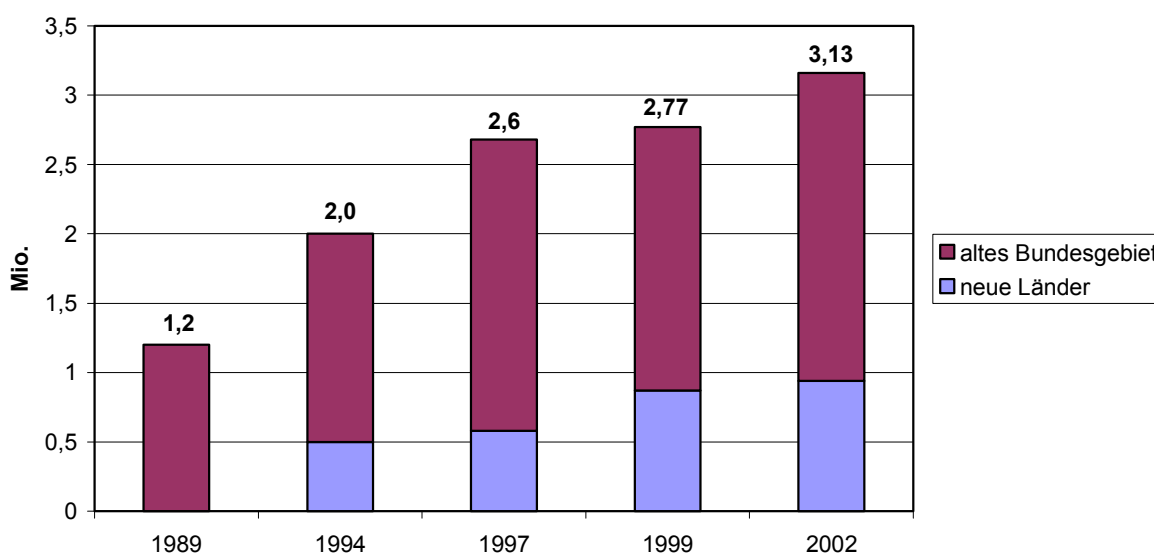
61 Vgl. Korczak, D.: Definitionen der Verschuldung und Überschuldung im europäischen Raum, Berlin 2003, S. 26.

I.4.1 Entwicklung der Überschuldung

Die Gesamtzahl von überschuldeten Privathaushalten⁶² hat sich zwischen 1999 und 2002 von 2,77 Mio. auf 3,13 Mio. Haushalte erhöht, davon 2,19 Mio. in den alten und 0,94 Mio. in den neuen Bundesländern (s. Schaubild I.4). Dies ist ein Anstieg gegenüber 1999 um 13%. Bezogen auf die Gesamtzahl der privaten Haushalte in Deutschland von 38,7 Mio. im Jahr 2002 ergibt dies eine Quote von 8,1% aller Haushalte, die von Überschuldung betroffen sind. In den neuen Ländern liegt der Anteil bei 11,3%, im früheren Bundesgebiet bei 7,2%.⁶³

Schaubild I.4:

Entwicklung der Überschuldung privater Haushalte



Quelle: Korczak, D.: Überschuldungssituation in Deutschland im Jahr 2002, Berlin 2004, S. 46 und Deutscher Bundestag: Lebenslagen in Deutschland - Erster Armuts- und Reichtumsbericht, Berlin 2001. Drucksache 14/5990 vom 8. Mai 2001, S. 64

62 Zur Zahl der überschuldeten Haushalte in Deutschland liegen keine spezifischen Daten und Statistiken vor. Repräsentativerhebungen wären aufwändig, richteten sich an eine schwierige Zielgruppe, und wegen des Tabucharakters der Überschuldung ist mit Verweigerungen zu rechnen. Zur Ermittlung der Überschuldungssituation in Deutschland wird daher auf ein etabliertes Indikatorenmodell zurückgegriffen, das (a) die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen, (b) die Entwicklung der Konsumentenkredite und Kreditkündigungen, (c) die Entwicklung der eidesstattlichen Versicherungen, (d) die Mietschulden und (e) die Klientenstatistik der Schuldnerberatungsstellen berücksichtigt. Vgl. Korczak, D.: Überschuldungssituation in Deutschland im Jahr 2002, a.a.O.

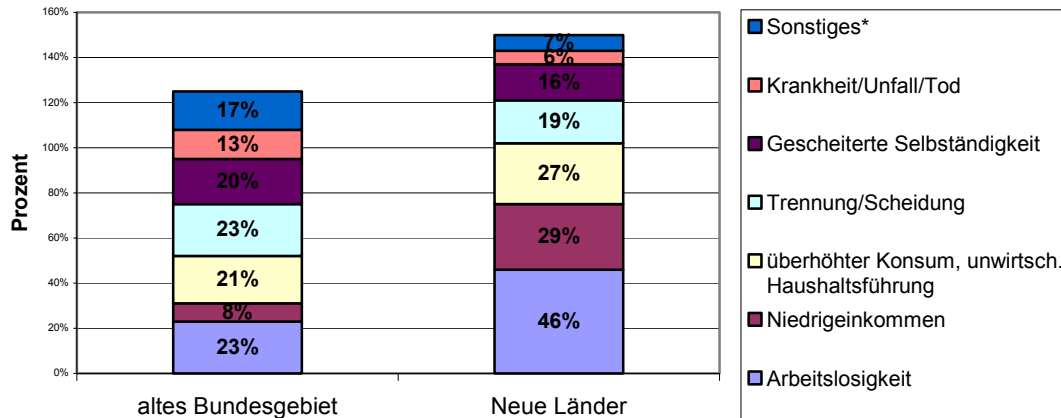
63 Vgl. Korczak, D.: Überschuldungssituation in Deutschland im Jahr 2002, a.a.O., S. 46. Der Datenreport 2004 kommt für das Jahr 2002 auf der Basis von Analysen des SOEP zu vergleichbaren Größenordnungen mit Überschuldungsquoten von 7% in Westdeutschland und 11% in Ostdeutschland. Vgl. Statistisches Bundesamt (Hg.): Datenreport 2004. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2004, S. 600.

I.4.2 Ursachen und Auslöser von Überschuldung

Das Risiko, sich zu überschulden, ist das Ergebnis eines Prozesses, bei dem viele Faktoren eine Rolle spielen (s. Schaubild I.5). Kritische Lebensereignisse wie z.B. Arbeitslosigkeit, Partnerverlust oder Krankheit können zu einem Missverhältnis von Einnahmen und Ausgaben führen. Darüber hinaus können eine unzureichende finanzielle Allgemeinbildung und mangelnde Haushaltskompetenz Überschuldung verursachen. Als weitere Ursache ist die Vergabe von nicht angemessenen Krediten ohne vorherige sorgfältige Bonitätsprüfung zu nennen. Die Aufzeichnungen der Schuldnerberatungen seit 1988 sowie die Daten der SCHUFA Holding AG zu Zahlungstörungen belegen einen engen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Überschuldung. Bei der Überschuldung infolge von Bürgschaftsverpflichtungen geben laut der „Initiative bürgschaftsgeschädigte Frauen“ 80% der Beratenen an, unzureichend über die Bedingungen und Folgen der Bürgschaftsübernahme aufgeklärt worden zu sein.⁶⁴

Schaubild I.5:

Auslöser von Überschuldung bei Klientinnen und Klienten der Schuldnerberatungsstellen, 2002
(Mehrfachnennungen möglich)



* Bildungsdefizite/Unerfahrenheit, Sucht, gescheiterte Immobilienfinanzierung, Bürgschaftsverpflichtungen, Haushaltsgründung/Geburt

Quelle: Korczak, D.: Überschuldungssituation in Deutschland im Jahr 2002, Berlin 2004, S. 29

I.4.3 Merkmale von Überschuldung

Von Überschuldung betroffen sind zwar vorrangig marginalisierte Bevölkerungsgruppen, Überschuldung erreicht jedoch zusehends die mittleren Schichten der Gesellschaft und den Mittel-

64 Vgl. Korczak, D.: Überschuldungsexpertise für den 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Berlin 2003.

stand.⁶⁵ Die differenzierteste Datenquelle mit Aussagen über die Überschuldeten ist die Klientenstatistik der Schuldnerberatungsstellen.⁶⁶ Danach ergibt sich folgendes Bild.⁶⁷

- Überschuldung ist schwerpunktmäßig ein Phänomen des mittleren Lebensalters, auffällig sind ferner eher niedrige Bildungsabschlüsse und oft mangelnde berufliche Qualifikation.
- Im früheren Bundesgebiet bildete das eigene Erwerbseinkommen bei 47% der Beratenen die Haupteinkommensquelle, während es in den neuen Ländern bei 43% Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe waren.
- 26% der Beratenen hatten elf und mehr verschiedene Gläubiger.
- Kreditinstitute sind die am häufigsten betroffenen Gläubiger (bei 71% der Überschuldeten im früheren Bundesgebiet und 68% in den neuen Ländern), gefolgt von Versandhäusern (42% bzw. 41%), Behörden (40% bzw. 47%) und Versicherungen (30% bzw. 25%). Schulden bei Telefongesellschaften sind im früheren Bundesgebiet mit 24% im Vergleich zu 1999 mit 27% leicht zurückgegangen. In den neuen Ländern dagegen sind diese gegenüber 1999 von 25% auf 32% angestiegen. Mietschulden stellen mit 32% in den neuen Ländern immer noch ein größeres Problem dar als im früheren Bundesgebiet mit 18%.
- In den neuen Ländern hatten 52% der Beratenen Schulden unter 10.000 Euro, im früheren Bundesgebiet waren es 22%. Dagegen hatten in den neuen Ländern 15%, im früheren Bundesgebiet aber 25% Schulden über 50.000 Euro.
- Migrantinnen und Migranten und deren Familienangehörige stellen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung einen überdurchschnittlichen Anteil Ratsuchender bei der Schuldnerberatung.⁶⁸

Nach geltendem Recht⁶⁹ können Minderjährige ohne Einwilligung der Eltern keine eigenen rechtsgeschäftlichen Verpflichtungen eingehen, die zu Schulden führen. Eine eigenmächtige Verschuldung in Form von Kontoüberziehung ist ebenso ausgeschlossen wie das Anhäufen von Zahlungsverpflichtungen infolge eines Darlehensvertrages. Dauerschuldverhältnisse (z. B.

65 Vgl. Zimmermann, G. E.: Aussagekraft der Daten des SOEP sowie der EVS 2003 zur Verschuldung von Privathaushalten, Karlsruhe 2004.

66 Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Klientinnen und Klienten der Schuldnerberatungsstellen 2002 nur ca. 12% der Überschuldeten abbildeten.

67 Vgl. Korczak, D.: Überschuldungsexpertise für den 2. Armuts- und Reichtumsbericht, a.a.O.

68 Vgl. Volkhardt, S.: Lebenslagen von Migrantenfamilien in Deutschland, Berlin 2004.

69 Vgl. auch im folgenden: Jaquemoth, B.: Verschuldung von Kindern und Jugendlichen, Nürnberg 2004.

Handyverträge), bei denen die Höhe der zu zahlenden monatlichen Beträge nicht fest steht oder nicht begrenzt ist, stellen jedoch eine Verschuldungsgefahr für Jugendliche dar. Verbindliche Betroffenzahlen liegen - v.a. wegen der fehlenden Unterscheidung zwischen Minderjährigen und Volljährigen - nicht vor.⁷⁰ Kinder und Jugendliche können wie alle rechtsfähigen Personen auch Schulden erben. Zur Frage, ob Nachlassverbindlichkeiten zu einer Verschuldung oder Überschuldung von Minderjährigen führen, liegen allerdings keine Zahlen vor.

I.4.4 Ressourcen zur Bewältigung von Überschuldung

Eine erfolgreiche Entschuldungs- und Präventionsstrategie muss mit ihren Maßnahmen sowohl an gesellschaftlichen als auch individuellen Ressourcen ansetzen. Ziel ist die Prävention und Überwindung von Überschuldung. Auf gesellschaftlicher Ebene stellen wesentliche Ressourcen die Insolvenz- und Schuldnerberatung, die verantwortungsbewusste Kreditvergabe von Finanzdienstleistern sowie rechtliche Maßnahmen zum Verbraucher- und Schuldnerschutz dar. Auf individueller Ebene bilden zentrale Ressourcen wie z.B. eine gute finanzielle Allgemeinbildung sowie Alltags- und Haushaltskompetenzen die Handlungsansätze für Entschuldungsmaßnahmen und Prävention.

Auf struktureller Ebene nimmt die Schuldnerberatung in diesem Prozess noch immer eine Schlüsselrolle ein. Analysen bestätigen die Wirksamkeit von Schuldnerberatung. So zeigten sich z.B. im Hinblick auf die Erwerbssituation Überschuldeter Verbesserungen (s. Schaubild I.6). Sie hilft Menschen, einen Weg aus der Überschuldung zu finden, den Anteil des nicht von Gläubigern beanspruchten Arbeitseinkommens auszuweiten und so Arbeit wieder lukrativer zu machen sowie wieder am sozialen und ökonomischen Leben teilhaben zu können. So sank nach einjähriger Beratung der Anteil der überschuldeten Haushalte, deren Mitglieder keiner Berufstätigkeit nachgingen, von 49,6% auf 39,2%. Der Anteil der überschuldeten Menschen, die den Weg in gesicherte Arbeitsverhältnisse fanden, erhöhte sich von 12,7% auf 46,0%. Nicht nur die Überschuldeten profitieren von der Schuldnerberatung. Auch die Gläubiger werden (wieder) besser bedient. Die Arbeitgeber werden von Kosten durch Lohnpfändungen entlastet und die Arbeitseffizienz steigt. Sozialversicherungssysteme profitieren und bedarfsabhängige Leistungen werden gespart.

Die Finanzierungsproblematik der Schuldnerberatungsstellen wird zurzeit durch Mittelkürzungen in einzelnen Bundesländern verschärft. Die ohnehin nicht ausreichende Kapazität an Schuldnerberatung, die sich in den Jahren 2003/2004 weiter reduziert hat, bietet unseriösen

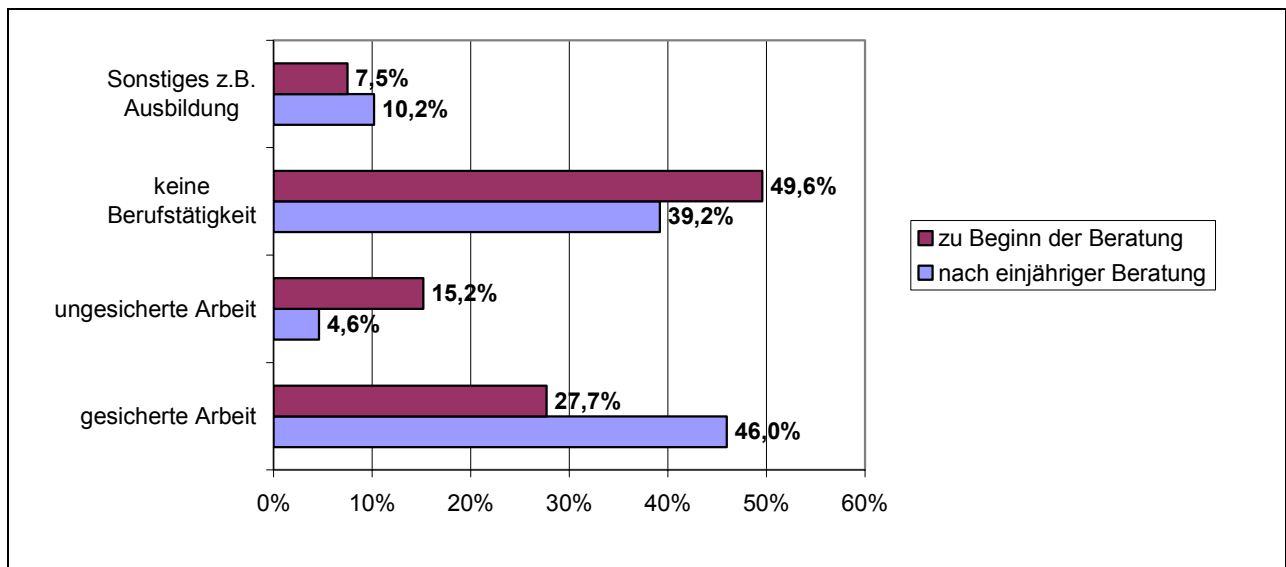
70 Eine Befragung des Instituts für Jugendforschung kam im Jahr 2003 zum Ergebnis, dass in der Altersgruppe der 13- bis 17-Jährigen bereits 6% verschuldet sind, mit einer durchschnittlichen Schuldenhöhe von 370 Euro. Vgl. Institut für Jugendforschung: Die Finanzkraft der 13- bis 24-Jährigen in der Bundesrepublik Deutschland, München 2003.

und am Rande der Legalität arbeitenden Anbietern von Schuldenregulierung und Kreditvermittlung eine Grundlage für Geschäfte mit der Armut.

Seit der Erstellung des 1. Armuts- und Reichtumsberichts hat sich die Situation überschuldeter Haushalte auf der rechtlichen Ebene deutlich verbessert. Im Mittelpunkt wirksamer rechtlicher Maßnahmen zur Schuldenbekämpfung und -prävention stehen die Verbraucherinsolvenz, die Anhebung der Pfändungsfreigrenzen, die außergerichtlichen Schuldenbereinigungsverhandlungen und die Verbesserung des Pfändungsschutzes.

Schaubild I.6:

Nutzen der Schuldnerberatung am Beispiel der Erwerbssituation Überschuldeter



Quelle: Hamburger, F. et al.: Wirksamkeit von Schuldnerberatung, Gummersbach 2004

Der Anstieg der Verbraucherinsolvenzverfahren von 1.643 im Jahr 1999 auf 32.131 Fälle im Jahr 2003, aber auch die Entwicklung der ausgehandelten außergerichtlichen Schuldenbereinigungspläne (2003 rund 30% außergerichtliche Einigungen) sind ein Beleg für die Richtigkeit dieser Schuldenregulierungsmaßnahme. Daneben hat die Erhöhung der Pfändungsfreigrenzen für Arbeitseinkommen zum 1. Januar 2002 deutlich zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation Betroffener beigetragen. Eine nachhaltige Korrektur der Wohngeldpfändung ist zum 1. Januar 2005 eingetreten.

Die Kontopfändung hat sich inzwischen zu einer massenhaften und formalisierten Form des vollstreckungsrechtlichen Zugriffs auf das Vermögen der Schuldnerin bzw. des Schuldners entwickelt. Das geltende Kontopfändungsrecht erweist sich jedoch bei gleichzeitiger Pfändung von Arbeitseinkommen und Sozialleistungen als äußerst kompliziert und unübersichtlich, insbe-

sondere wenn mehrere Personen eine Verfügungsmacht über das Konto haben und das Einkommen von Angehörigen darauf gutgeschrieben wird. Darüber hinaus ist auch der Pfändungsschutz bei privaten Kapitallebens- und Rentenversicherungen nur in Ansätzen geregelt.

Ein wichtiger Beitrag zum Schuldnerschutz ist der Zugang zu einem Girokonto auf Guthabenbasis. Ein Girokonto ist für die wirtschaftliche Integration und die Integration auf dem Arbeitsmarkt unentbehrlich. Trotz der Selbstverpflichtung der im Zentralen Kreditausschuss (ZKA) zusammengeschlossenen Verbände der Kreditwirtschaft ist gegenwärtig nicht für jede natürliche Person der Zugang zu einem Girokonto gewährleistet. Auch Kündigungen wegen Kontenpfändungen oder Eröffnung des Insolvenzverfahrens bilden weiterhin keine Ausnahme.⁷¹

Über Fragen der Finanzdienstleistungen herrscht in der Bevölkerung allgemein ein relativ niedriger Wissensstand.⁷² Nicht nur armutsprekären Haushalten fehlt häufig die erforderliche Markt-, Produkt- und Verfahrenkenntnis, um eigenständig finanzielle Risiken abzuwägen. Privathaushalte brauchen aber die Möglichkeit von Finanzdienstleistungen, um ihre jeweils erforderliche Ausgabenliquidität zu sichern. Grundsätzlich sind Finanzdienstleister in der Lage, die Risiken für die Haushalte tragbar zu gestalten. Aus Sicht der meisten Finanzdienstleister lohnt es sich aber nicht, bei armutsprekären Haushalten personalintensive Finanzdienstleistungen mit geringem Volumen anzubieten, so dass die Betroffenen häufig nur standardisierte Finanzprodukte vorfinden. Hier ist die Verantwortung der Finanzdienstleister gefragt, durch zielgruppenspezifische Beratung der Überschuldung vorzubauen.

Probleme mit der Haushaltsführung und im Umgang mit externen Anforderungen z.B. von Behörden, Vermietern, Banken etc. können den Überschuldungsprozess auslösen oder verstärken. Die Stärkung von Haushalts- und Familienkompetenzen, der Eigenverantwortung und der finanziellen Allgemeinbildung bildet die Basis für eine wirksame Teilnahme am Erwerbsleben sowie an einem gesellschaftlich produktiven Leben.

71 Vgl. Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlungen des Zentralen Kreditausschusses zum Girokonto für jedermann, Deutscher Bundestag: Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlungen des Zentralen Kreditausschusses zum Girokonto für jedermann. Drucksache 15/2500 vom 11. Februar 2004, Berlin 2004.

74 Vgl. Reifner, U.: Überschuldungsprävention durch sozial verantwortliche Finanzdienstleister und durch Stärkung der finanziellen Bildung der Bürgerinnen und Bürger, Hamburg 2004, S. 3.

Zusammenfassung: Überschuldete Haushalte

Überschuldung liegt vor, wenn über einen längeren Zeitraum trotz Reduzierung des Lebensstandards das Einkommen eines Haushaltes über einen längeren Zeitraum nicht zur fristgerechten Schuldentilgung ausreicht und die fälligen Forderungen nicht mehr beglichen werden können. Zwischen 1999 und 2002 hat sich die Gesamtzahl der überschuldeten Privathaushalte von 2,77 Mio. auf 3,13 Mio. Haushalte bzw. um 13% erhöht. Bezogen auf alle 38,7 Mio. privaten Haushalte in Deutschland im Jahr 2002 sind 8,1% (früheres Bundesgebiet: 7,2%; neue Länder: 11,3%) von Überschuldung betroffen.

Hauptauslöser für den Wechsel von der Verschuldung in die Überschuldung waren Arbeitslosigkeit, dauerhaftes Niedrigeinkommen, Trennung bzw. Scheidung und gescheiterte Selbstständigkeit. Die häufigste Schuldenart der Klientinnen und Klienten der Schuldnerberatung war die Verschuldung bei Kreditinstituten. In den neuen Bundesländern stellen die Mietschulden weiterhin ein gravierendes Problem dar. Die Haupteinkommensquellen der in den Beratungsstellen betreuten Überschuldeten waren im früheren Bundesgebiet mit 47% Lohn und Gehalt. In den neuen Ländern bezog der größte Teil Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe (43%).

Analysen belegen den individuellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Nutzen der Schuldnerberatung. Beispielsweise sank nach einjähriger Beratung der Anteil derjenigen überschuldeten Haushalte, die keiner Berufstätigkeit nachgingen, von 49,6% auf 39,2%; der Anteil der Überschuldeten, die den Weg in gesicherte Arbeitsverhältnisse fanden, erhöhte sich von 12,7% auf 46,0%.

Mit der Reform des Insolvenzrechts wurde seit 1999 auch privaten Schuldnerinnen und Schuldnern mit dem Verbraucherinsolvenzverfahren eine Restschuldbefreiung eröffnet. Die Zahl der Verbraucherinsolvenzverfahren ist seither von 1.634 Fällen auf 32.131 Fälle im Jahr 2003 angestiegen.

II. Sozialhilfe in Deutschland

II.1 Die Sozialhilfe als Instrument der Armutsbekämpfung

Mit der Sozialhilfe wurde ein mit Rechtsansprüchen ausgestattetes System geschaffen, das vor Armut und sozialer Ausgrenzung ebenso wie vor den Folgen besonderer Belastungen schützen soll. Der Gesetzgeber hat dabei die Sozialhilfe immer wieder an die sich ändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst. So hat die Bundesregierung jüngst aufgrund der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit, die in den letzten Jahren zur wichtigsten Ursache für den Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt wurde, eine grundlegende Reform der deutschen Arbeitsmarktpolitik und der Sozialhilfe beschlossen. Die steuerfinanzierten bedürftigkeitsabhängigen Sozialleistungssysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige wurden im SGB II zusammengeführt (s. Teil B, Kap. V). Ab dem 1. Januar 2005 erhalten erwerbsfähige arbeitssuchende bisherige Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger im Alter von 15 bis 64 Jahren Leistungen der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Parallel zur Eingliederung der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger in das SGB II wurde auch die Sozialhilfe mit dem Ziel des verstärkten „Förderns und Forderns“ reformiert. Entsprechend dem bereits eingeleiteten Paradigmenwechsel werden auch behinderte und pflegebedürftige Menschen stärker als bisher darin unterstützt, ein möglichst selbstständiges und selbstbestimmtes Leben zu führen. Ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung verschämter (Alters-) Armut wurde schon durch die Einführung der bedarfsorientierten Grundsicherung ab 2003 geleistet (s. Teil B, Kap. II).

II.2 Umfang, Struktur und Ursachen des Bezugs von Hilfe zum Lebensunterhalt

Die Hilfe zum Lebensunterhalt garantiert Personen und Haushalten, deren Einkommen oder Vermögen zum Lebensunterhalt nicht ausreicht, die Deckung des lebensnotwendigen Bedarfs (Bedarfsdeckungsprinzip). Die in diesem Rahmen geleisteten materiellen Mittel beschränken sich nicht auf das zum physischen Überleben Erforderliche, sondern sichern darüber hinaus auch Beziehungen zur Umwelt und die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben (sozio-kulturelles Existenzminimum); sie werden durch persönliche Hilfen und den Zugang zu erforderlichen Dienstleistungen flankiert.⁷³

73 Der Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen setzt sich aus Regelsätzen, einmaligen Leistungen, evtl. anfallenden Mehrbedarfzuschlägen und Kosten der Unterkunft einschließlich Heizkosten zusammen. Die Festsetzung der Regelsätze wird jährlich zum 1. Juli vorgenommen. Die seit dem 1. Juli 2004 in den Ländern jeweils geltenden Regelsätze sowie deren langfristige Entwicklung sind den Anhangtabellen II.1 bis II.3 zu entnehmen. Mit Inkrafttreten des neuen Sozialhilferechts (SGB XII) zum 1. Januar 2005 werden die bisherigen „einmaligen Leistungen“ bis auf wenige Ausnahmen in den Regelsatz mit einbezogen.

Über die gesetzlich geregelten Leistungen hinaus erbringen viele Kommunen noch weitere Zusatzleistungen, um die Belastungen der Sozialhilfeempfänger abzumildern und ihnen Teilhabe- und Verwirklichungschancen zu eröffnen.⁷⁴ Dies geschieht vor allem in Form von Preisnachlässen und Ermäßigungen. Die angebotenen Zusatzleistungen ermöglichen insbesondere:

- Zugang zur Bildung durch Nutzung von städtischen Bibliotheken, Volkshochschulkursen und Musikschulen bzw. Ermöglichung des Besuchs städtischer Kindergärten und -horte auch für Kinder aus Familien mit niedrigen Einkommen,
- Zugang zur Kultur durch verbilligte Theater-, Konzert-, Opern- und Museumskarten,
- Zugang zu Sport und Freizeitaktivitäten durch verbilligte Zoo- und Tierparkbesuche sowie Besuche von Frei- und Hallenbädern,
- Zugang zu Verkehrsdiensten über Preisnachlässe für die Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs,
- Zugang zu Medien durch Preisnachlässe auf die vertelefontierten Gebühreneinheiten (Deutsche Telekom) und die gebührenfreie Nutzung von Radio und Fernsehen.

Dieses breit gefächerte Zusatzleistungsangebot steht neben den Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt auch Niedrigeinkommensempfängern, allein Erziehenden, kinderreichen Familien und Senioren zur Verfügung.

II.2.1 Entwicklung des Leistungsbezugs

Nach deutlichen Rückgängen der Empfängerzahlen gegenüber 1998 stiegen diese seit 2001 wieder an. Insgesamt bezogen in Deutschland Ende 2002 rund 2,76 Mio. Personen Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (s. Schaubild II.1 und Anhangtabelle II.4).⁷⁵ Zum Jahresende 2003 stieg die Empfängerzahl erneut um 2% auf 2,81 Mio. Personen. Außerdem haben 2002 rund 280.000 Personen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen (Ende 2003: 264.000).

Die Zahl der Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt wird durch gesamtgesellschaftliche Entwicklungen beeinflusst. Infolge der gestiegenen Arbeitslosigkeit sind seit den 1980er Jahren Arbeitslose mit Bedarf an ergänzender Sozialhilfe eine große Empfängergruppe geworden (s. Anhangtabelle II.7 und Anhangschaubild II.1). Deshalb haben die Kommunen ihre Maßnahmen zur Integration der Leistungsempfänger in den Arbeitsmarkt im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ kontinuierlich verstärkt. Die Ausgaben für die Hilfe zur Arbeit verdoppelten sich von 540,6 Mio. Euro im Jahr 1995 auf 1.044,9 Mio. Euro im Jahr 2002. Mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige ab 1. Januar 2005 bündelt die Bundesregierung die

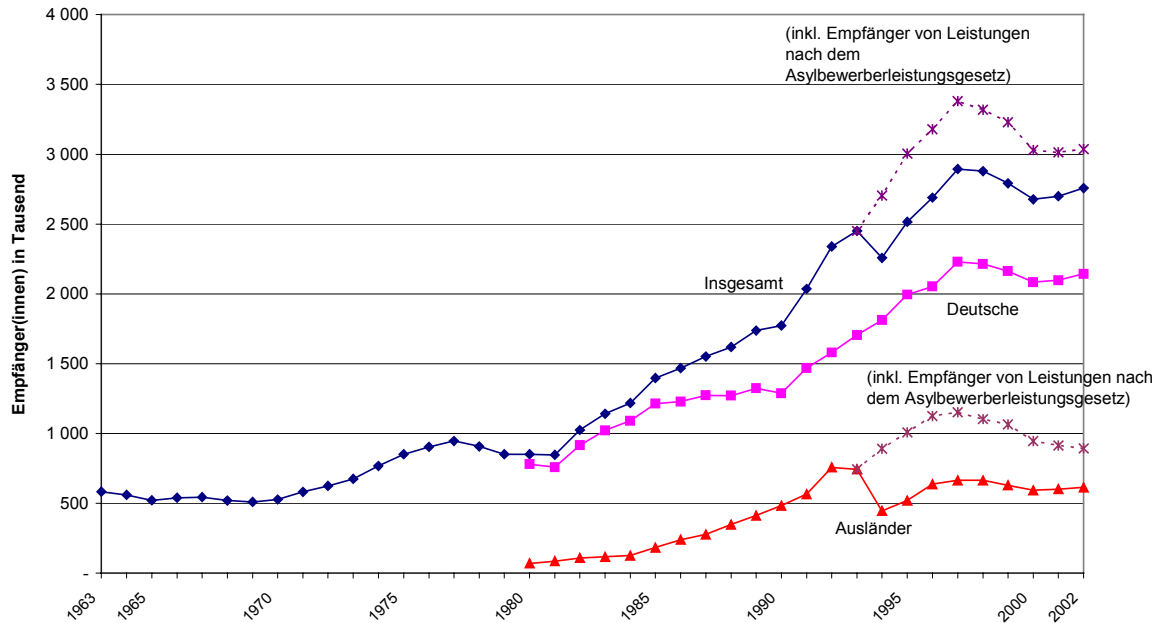
74 Krug, W./Ernst, N.: Zusatzleistungen für Sozialhilfeempfänger, Bonn 2004 (unveröffentlicht).

75 Zur Entwicklung der Sozialhilfeausgaben s. Anhangtabelle II.16.

Anstrengungen in diesem Bereich und richtet sie zielgenauer aus (s. Teil B, Kap. V).

Schaubild II.1:

Entwicklung der Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zum Jahresende (1963-2002) Deutschland*)



*) Bis einschließlich 1990: früheres Bundesgebiet.
Quelle: Statistisches Bundesamt

II.2.2 Struktur der Leistungsbezieher

Die Sozialhilfequote⁷⁶ betrug Ende 2002 in Deutschland - wie schon seit 2000 - unverändert 3,3% (im früheren Bundesgebiet einschließlich Berlin 3,4%, in den neuen Ländern 3,0%). Erst 2003 stieg die Sozialhilfequote wieder an und erreichte mit 3,4% das Niveau von 1999.⁷⁷

Größte Gruppe unter den Sozialhilfebezieher sind die Kinder. Ende 2003 bezogen insgesamt rund 1,1 Mio. Kinder unter 18 Jahren laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Die Sozialhilfequote von Kindern war mit 6,7% doppelt so hoch wie die durchschnittliche Sozialhilfequote. Sie ist von 1998 bis 2002 leicht zurückgegangen, allerdings 2003 wieder auf 7,2% angestiegen und liegt damit deutlich über dem Wert des Jahres 1998.⁷⁸ Es ist festzustellen, dass die Sozialhilfequote

76 Anteil der Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt an der Bevölkerung bzw. der jeweiligen Bevölkerungsgruppe.

77 Vgl. Anhangtabelle II.9.

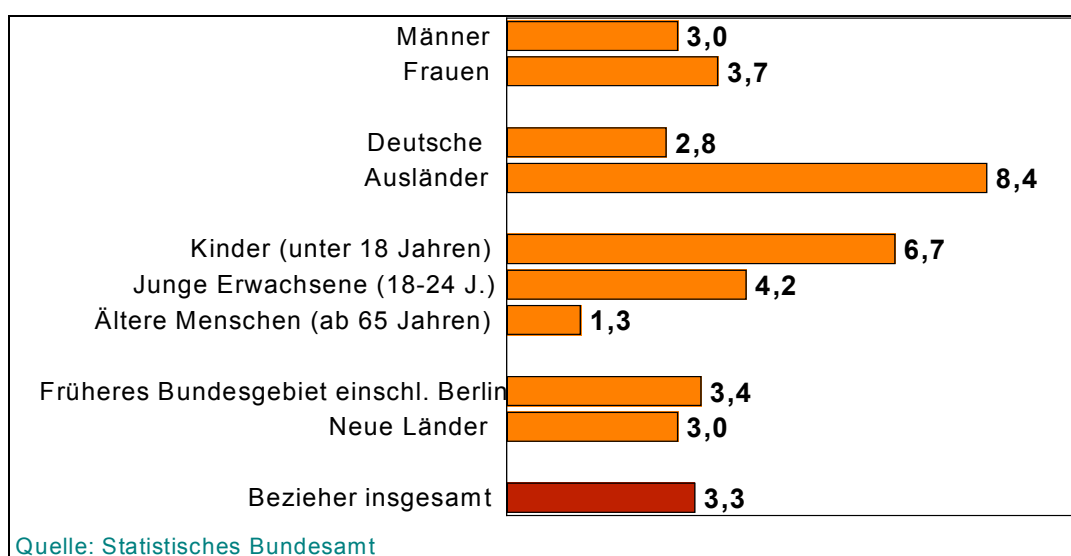
78 Allerdings lag der Anteil der Kinder an allen Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt auch im Jahr 1980 schon bei gut einem Drittel (35%) und ist bis 2002 nur leicht auf 37% angestiegen.

der Kinder umso höher ist, je jünger die Kinder sind. Die höchste Sozialhilfequote mit 10,4% findet sich in der Gruppe der unter 3-Jährigen, während die der 15- bis 17-Jährigen 4,6% beträgt.⁷⁹

Über dem Durchschnitt liegt auch die Quote der jungen Erwachsenen zwischen 18 und 24 Jahren, die 4,2% beträgt. Vor dem Hintergrund, dass diese Personengruppe grundsätzlich im arbeitsfähigen Alter ist, lässt sich folgern, dass die angespannte Arbeitsmarktsituation und Beschäftigungshemmnisse insbesondere aufgrund unzureichender beruflicher Qualifikation in die Sozialhilfe führen.

Schaubild II.2:

Bezieherquoten laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am Jahresende 2002



Das Sozialhilferisiko der älteren Personen liegt dagegen unter dem Gesamtdurchschnitt, nimmt mit zunehmendem Alter ab und ist in den letzten Jahren weitgehend konstant geblieben. Von den über 65-Jährigen bezogen 2002 lediglich 1,3% Hilfe zum Lebensunterhalt (s. Schaubild II.2).

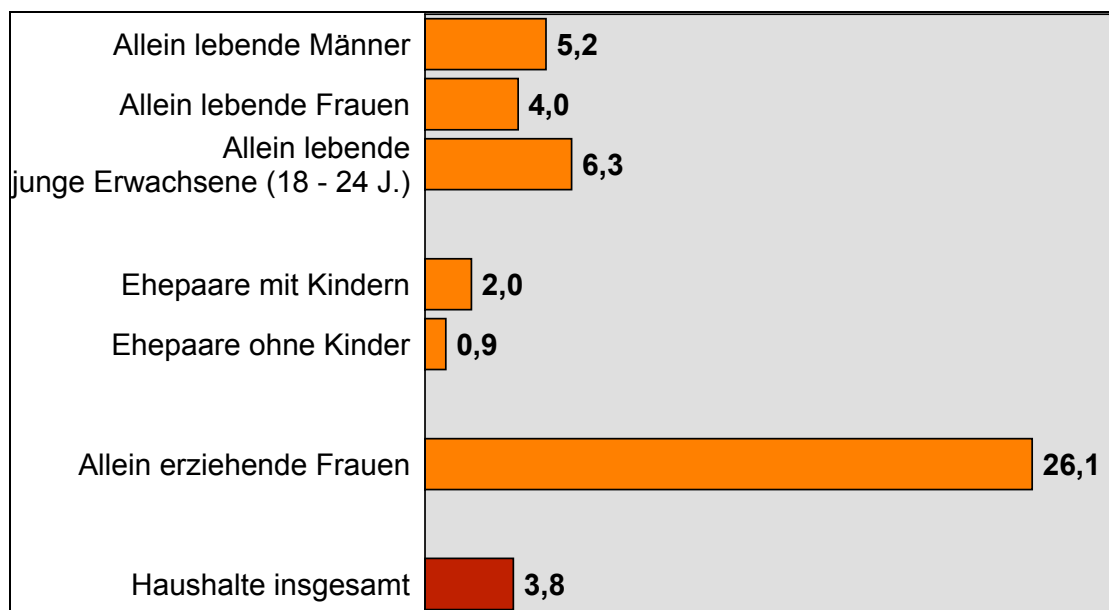
Frauen beziehen mit einer Quote von 3,7% relativ häufiger Hilfe zum Lebensunterhalt als Männer mit 3,0%. Dies trifft insbesondere auf Frauen im Alter von 20 bis 40 Jahren zu (4,8% mit Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt). In dieser Altersgruppe macht sich die hohe Sozialhilfequote der allein Erziehenden bemerkbar. In der längerfristigen Perspektive ist aber der Frauenanteil an den Sozialhilfebeziehern gesunken (von 63% im Jahr 1980 auf 56% in 2002).

79 Die hohe Bezieherquote von Kleinkindern ist in Zusammenhang mit der Regelung zu sehen, dass eine Arbeitsaufnahme einem Hilfesuchenden mit Kindern vor Vollendung des 3. Lebensjahres nicht zuzumuten ist.

Ausländer haben mit 8,4% eine drei Mal so hohe Sozialhilfequote wie Deutsche mit 2,8%. Waren 1965 im früheren Bundesgebiet 3% der Sozialhilfebezieher Ausländer, so ist deren Anteil bis 2002 auf 25% angestiegen (Deutschland insgesamt: 22%, s. Teil A, Kap. IX).

Schaubild II.3:

**Haushaltsquoten laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am Jahresende 2002
Anteil der Bezieherhaushalte an den jeweiligen Privathaushalten in %**



Quelle: Statistisches Bundesamt

Auf der Ebene von Haushalten (s. Schaubild II.3) machten 2002 die Bedarfsgemeinschaften mit Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt einen Anteil von 3,8% aller Privathaushalte in Deutschland aus (2003: 3,7%).⁸⁰

- Allein erziehende Frauen sind 2002 mit 26,1% mit Abstand am stärksten auf Sozialhilfe angewiesen. Allerdings ging gegenüber 1998 (28,1%) die Quote bis Ende 2003 auf 26,3% zurück.
- Überdurchschnittlich häufig betroffen waren (2002) allein lebende Männer mit 5,2%. Auch hier ist ein Rückgang von 5,6% (1998) auf 5,0% (2003) zu beobachten.
- Ehepaare mit Kindern weisen mit 2,0% (2002) einen unterdurchschnittlichen Leistungsbezug auf. Nach einem zwischenzeitlichen Rückgang erreichte die Quote Ende 2003 mit 2,3% wieder den Wert von 1998. Noch deutlich geringer ist aber die Bezugsquote bei Ehepaaren

80 Der Rückgang bei den Haushalten - trotz gestiegener Empfängerzahlen - ist auf eine Verschiebung in der Haushaltsstruktur zurückzuführen. Die Anzahl der „kleinen“ Haushalte hat deutlicher stärker abgenommen als die Zahl der Haushalte mit Kindern angestiegen ist.

ohne Kinder, die mit 0,9% weit unter dem Gesamtdurchschnitt der Haushalte lag (s. Anhangtabelle II.5).

II.2.3 Ursachen des Leistungsbezugs und Problemkumulation bei einzelnen Bevölkerungsgruppen

Die wichtigsten Ursachen für den Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) sind Arbeitslosigkeit und unzureichendes Erwerbseinkommen. Bei Beziehern unterer Einkommen reichen die Entgeltersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit häufig nicht zur Deckung des notwendigen Lebensbedarfs aus; in diesen Fällen verhindert ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt ein Absinken unter das soziokulturelle Existenzminimum. Wurde „Arbeitslosigkeit“ 1980 nur bei jedem zehnten Bezieherhaushalt als Hauptursache vermerkt, waren 2002 43,5% der insgesamt 1,7 Mio. Leistungsbezieher im erwerbsfähigen Alter (von 15 bis 64 Jahren) arbeitslos gemeldet,⁸¹ die meisten davon ohne Bezug von Entgeltersatzleistungen.

Das Bildungsniveau der Hilfeempfänger liegt deutlich unter dem durchschnittlichen Bildungsniveau der Bevölkerung (s. Tabelle II.1). Diese Situation hat sich seit 1998 nicht wesentlich verändert. Die Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt haben durchweg niedrigere schulische Bildungsabschlüsse als die Gesamtbevölkerung. Zwischen männlichen und weiblichen Hilfeempfängern bestehen in dieser Hinsicht keine nennenswerten Unterschiede.

Noch deutlicher heben sich die Bezieher der Hilfe zum Lebensunterhalt in Bezug auf die Berufsausbildung von der Gesamtbevölkerung ab. Über die Hälfte (55%) der Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt hat keine abgeschlossene Berufsausbildung. Weibliche Sozialhilfebezieher weisen noch etwas niedrigere Bildungsabschlüsse auf als männliche.

Defizite in der schulischen und beruflichen Ausbildung erschweren insbesondere jungen Erwachsenen zwischen 18 und 24 Jahren den Einstieg ins Erwerbsleben. Sie haben ein überdurchschnittliches Sozialhilferisiko. Vor allem allein Lebende in dieser Altersgruppe sind in der Sozialhilfe überrepräsentiert. In dieser Altersgruppe hatten im Jahr 2002 15% der deutschen und 25% der ausländischen Hilfeempfänger keinen Schulabschluss. Ohne beruflichen Abschluss waren 77% der deutschen und sogar 85% der ausländischen Leistungsempfänger.

81 Bis Ende 1993 wurde das Merkmal „Arbeitslosigkeit“ nur für Bedarfsgemeinschaften erhoben, seit 1994 nur für Empfänger. Die hohe Zahl der „aus sonstigen Gründen“ nicht erwerbstätigen Personen deutet allerdings darauf hin, dass der Anteil der Arbeitslosen in der Sozialhilfe möglicherweise noch höher liegt (s. Anhangtabelle II.11).

Tabelle II.1:

Sozialhilfebezug und höchster Schulabschluss 2002

Schulabschluss	HLU-Empfänger Jahresende 2002		Bevölkerung im April 2002 *	
	Anzahl	Anteil	Anzahl in Tsd.	Anteil
kein Schulabschluss	173.624	14,4%	1.325	2,6%
Volks-/ Hauptschule	591.833	49,0%	20.061	40,0%
Realschule o. gleichrangig	246.912	20,4%	16.163	32,2%
(Fach-) Hochschulreife	108.912	9,0%	12.183	24,3%
sonstiger Schulabschluss	86.222	7,1%	453	0,9%
Zusammen	1.207.503	100,0%	50.185	100,0%
noch in Ausbildung	117.776	X	3.035	X
Schulabschluss unbekannt	356.136	X	2.011	X
Insgesamt	1.681.415	X	55.231	X

x Tabellenfach gesperrt, weil Angabe nicht sinnvoll.

* Im Alter von 15 bis 64 Jahren in Privathaushalten.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik und Mikrozensus sowie eigene Berechnungen

Allein erziehende Frauen geraten besonders häufig in Armutslagen und in den Sozialhilfebezug. Ende 2002 waren rund 97% der allein Erziehenden Frauen, aber nur 3% Männer. Mit einer Sozialhilfequote von 26,3% (Ende 2003) sind weibliche allein Erziehende in deutlich höherem Maße auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen als alle anderen Bedarfsgemeinschaften. Im Falle von Lebens-, Ehe- und Partnerschaftsproblemen tragen vor allem Frauen die Konsequenzen privater Risiken des bisherigen familialen Lebens und nehmen sie in ihre neue Lebensphase mit.⁸² Nach einer Trennung oder Scheidung erreichen abgeleitete Unterhalts- und Versicherungsansprüche für den bisher nichterwerbstätigen Ehepartner kein existenzsicherndes Niveau, so dass häufig mit dem Alleinerziehendenstatus eine deutliche Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation der Haushalte eintritt. Die oft prekäre wirtschaftliche Situation macht für viele allein Erziehende übergangsweise einen Bezug von Sozialhilfe notwendig, um kritische Lebensübergänge bewältigen zu können. Die Bezugsdauer von allein Erziehenden ist umso länger, je mehr Kinder sie haben und je geringer ihre Schulbildung ist. Auch für allein Erziehende gilt, dass ein Ausstieg aus der Angewiesenheit auf Hilfe zum Lebensunterhalt in erster Linie durch Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit ermöglicht wird. Dies gelingt insbesondere, wenn das jüngste Kind über vier Jahre alt ist und wenn zumindest eine Teilzeiterwerbstätigkeit aufgenommen werden kann. Dies setzt jedoch einen stärkeren Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten voraus.

82 Dazu ausführlich: Ott, N./Strohmeier, H.-P.: Alleinerziehende im Sozialhilfebezug. Risiken und Chancen im Leben zwischen Familie und Erwerbstätigkeit, Gutachten des Zentrums für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung, Bonn 2004 (unveröffentlicht).

II.2.4 Dauer und Dynamik des Sozialhilfebezugs

Auch die Dauer des Hilfebezugs bestätigt die dargestellten Zusammenhänge:

- Hilfeempfänger ohne Schulabschluss beziehen mit durchschnittlich 28 Monaten länger Hilfe zum Lebensunterhalt als Bezieher mit Schulabschluss (durchschnittliche Bezugsdauer 23 Monate).
- Ebenso unterscheiden sich Hilfeempfänger ohne berufliche Ausbildung (durchschnittliche Bezugsdauer 26 Monate) und mit Berufsausbildung (Bezugsdauer 23 Monate).
- Die Bezugsdauer steigt bei erwachsenen Hilfeempfängern mit zunehmendem Alter kontinuierlich an: Eine besondere Risikogruppe sind Personen im Alter von 50 bis 59 Jahren mit durchschnittlich 42 Monaten.
- Auch allein lebende Frauen weisen mit durchschnittlich 48 Monaten eine hohe Bezugsdauer auf; hierbei handelt es sich vor allem um ältere Frauen (s.o. Abschnitt 2.3).

Nur ein Teil der Bezieherhaushalte bleibt über einen längeren Zeitraum auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen. Eine Analyse der Ausstiegsverläufe auf der Grundlage des NIEP ergibt, dass nach einem Zeitraum von 2,5 Jahren nur 43,7% der Sozialhilfehaushalte dauerhaft im Hilfebezug verblieben sind.⁸³ Weiteren 6,8% ist ein Ausstieg vorübergehend gelungen, und etwa der Hälfte dieser Haushalte (49,5%) ist ein vollständiger Ausstieg aus der Sozialhilfe gelungen. Zum Ausstieg verholfen haben vor allem die Neuaufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. die Überwindung von Arbeitslosigkeit, in geringerem Maße auch Veränderungen der Haushaltsstruktur (z.B. Zuzug eines neuen Partners oder Auszug eines erwachsenen Kindes).

Wie Ergebnisse der Befragung von Abgängern aus der Sozialhilfe zeigen,⁸⁴ wird in 60% der Fälle der Sozialhilfebezug durch Aufnahme einer Arbeit beendet bzw. es wird eine andere, z.B. besser bezahlte Stelle gefunden. Dabei handelt es sich überwiegend um nicht geförderte befristete oder unbefristete Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt. Lediglich knapp ein Viertel der Befragten hat eine öffentlich subventionierte Tätigkeit, z.B. eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) oder eine sozialversicherungspflichtige Stelle nach §19 BSHG, aufgenommen. Ein Drittel der Befragten mit geförderten Stellen hat als „Vorschaltmaßnahme“ gemeinnützige Arbeit gegen Mehraufwandsentschädigung geleistet. Mehr als die Hälfte der Befragten hat sich selbst um die neue Arbeit gekümmert. Institutionelle Vermittlung durch Arbeitsamt, Sozialamt oder Beschäftigungsgesellschaften spielt erwartungsgemäß insbesondere bei geförderten Stellen eine Rolle. Dagegen wurde weniger als jede zehnte nicht geförderte Stelle auf dem ersten Arbeits-

83 Schwarze, J./Mühling, T.: Auswertung des Niedrigeinkommens-Panels (NIEP) im Hinblick auf eine mehrdimensionale Analyse von Armut, Bonn 2004 (unveröffentlicht), S. 41.

84 Das Zentrum für Sozialpolitik führt an der Universität Bremen unter Leitung von Prof. S. Leibfried und Dr. M. Buhr eine Verlaufs- und Ausstiegsanalyse Sozialhilfe (VAAS) durch.

markt vom Arbeitsamt bzw. Sozialamt vermittelt. (Nur) etwa die Hälfte der befragten Sozialhilfeempfänger gab an, vor dem Ausstieg aus der Sozialhilfe vom Sozialamt beraten worden zu sein. Von denen, die vom Sozialamt beraten worden sind, war ein großer Teil nach eigenen Angaben mit der Beratung unzufrieden.

II.2.5 Grenzen der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe kann an ihre Grenzen geraten, wenn die Bereitschaft zur Inanspruchnahme oder zur Mitwirkung an der Hilfe nicht gegeben ist. So kann es in extremen Notsituationen dazu kommen, dass die Hilfebedürftigen durch die Angebote des Sozialstaates, insbesondere der Sozialhilfe, nur noch sehr eingeschränkt bzw. gar nicht mehr erreicht werden. Zu diesem Personenkreis können z.B. Obdachlose oder Straßenkinder zählen. Sie nehmen soziale Angebote kaum aktiv wahr, sondern sind oft nur noch über aufsuchende niedrigschwellige Maßnahmen anzusprechen.⁸⁵

Nicht jeder, der sozialhilfeberechtigt ist, nimmt die Leistungen auch in Anspruch. Das quantitative Ausmaß dieser „verdeckten Armut“ einzuschätzen ist allerdings schwierig. Simulationsrechnungen⁸⁶ auf der Basis der EVS, des SOEP und des NIEP - bei einer möglichst realitätsnahen Abbildung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) - ergeben, dass auf drei Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt zwischen 1,5 und 2 weitere Berechtigte kommen. Daraus folgt ein nicht in Anspruch genommenes Volumen von ca. einem Viertel bis zwei Fünftel der tatsächlichen Zahlungen für Hilfe zum Lebensunterhalt.

Aus allen drei Datenquellen ergibt sich eine weit unterdurchschnittliche Quote der Nichtinanspruchnahme bei den allein Erziehenden. Überdurchschnittliche Quoten zeigen sich dagegen bei den allein stehenden Frauen ab 60 Jahren und im Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit hier insbesondere bei allein stehenden und Paaren mit Kindern. Entsprechend dem Kosten-Nutzen-Modell geht die verdeckte Armut mit steigender relativer Anspruchshöhe zurück. Ein einheitlicher kausaler Zusammenhang kristallisierte sich aufgrund der komplexen Strukturen nicht heraus.

Als potenzielle Ursachen von Nichtinanspruchnahme sind Informationsdefizite, Stigmatisierungsgänge bis hin zu einem fehlenden Bewusstsein der Betroffenen, sich objektiv in einer Notlage zu befinden, von Bedeutung. Personen in verdeckter Armut waren häufig über sozialhilferechtliche Regelungen falsch informiert. Bei etwa 25% der verdeckt Armen waren Stigmati-

85 Auf die Lebenssituation von Personen in extremer Armut wird in Kapitel X ausführlich eingegangen.

86 Hauser, R./Becker, I.: Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen (Dunkelzifferstudie), Bonn 2004 (unveröffentlicht).

sierungsängste die Ursache für die Nicht-Inanspruchnahme. Bei rund 30% der verdeckt Armen bestehen Unkenntnisse über die Vermögensfreibeträge, rund 46% gehen von einer Rückzahlungspflicht aus und rund 41% wollen eine Regresspflicht von Kindern bzw. rund 31% eine von Eltern vermeiden.

II.3 Sozialhilfe - Hilfe in besonderen Lebenslagen

Die Sozialhilfe umfasst auch Hilfen für bestimmte Personengruppen in besonderen Lebenslagen. Deren Armutsrisiko besteht in der Regel nicht allein auf Grund unzureichender finanzieller Mittel, sondern ihr Hilfebedarf entsteht in Verbindung mit dem Bedarf an oft kostspieligen Maßnahmen, die nicht von vorrangigen Sicherungssystemen (wie z.B. der Kranken-, Unfall- oder Pflegeversicherung) bereit gestellt werden.

II.3.1 Struktur und Entwicklung der Hilfe in besonderen Lebenslagen

Die Zahl der Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen weist einen steigenden Trend auf (s. Anhangtabelle II.8), unterbrochen von Eingriffen des Gesetzgebers durch z.B. die Einführung der Pflegeversicherung. Im Laufe des Jahres 2002 bezogen in Deutschland 1,56 Mio. Personen Hilfe in besonderen Lebenslagen, davon gut 770.000 in Einrichtungen gegenüber rund 883.000 Beziehern in Privathaushalten.

II.3.2 Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Rund 451.400 Personen nahmen am Jahresende 2002 Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in Anspruch. Darunter waren 179.000 Personen (rund 40%) in Werkstätten für behinderte Menschen beschäftigt, in 70.500 Fällen wurden heilpädagogische Maßnahmen für Kinder geleistet (15,6%). 40.000 behinderte Kinder und Jugendliche erhielten Hilfen zu einer angemessenen Schulausbildung (8,8%). Nur ein Fünftel der Bezieher lebt in Privathaushalten. 45% aller Bezieher nehmen diese Unterstützung in vollstationären Einrichtungen in Anspruch, 42% in teilstationären Einrichtungen. Seit 1994 ist die Anzahl der Empfänger um rund 60% und sind die Netto-Ausgaben um rund 57% von 5,8 Mrd. Euro auf rund 9,1 Mrd. Euro gestiegen (s. Anhangtabelle II. 10).

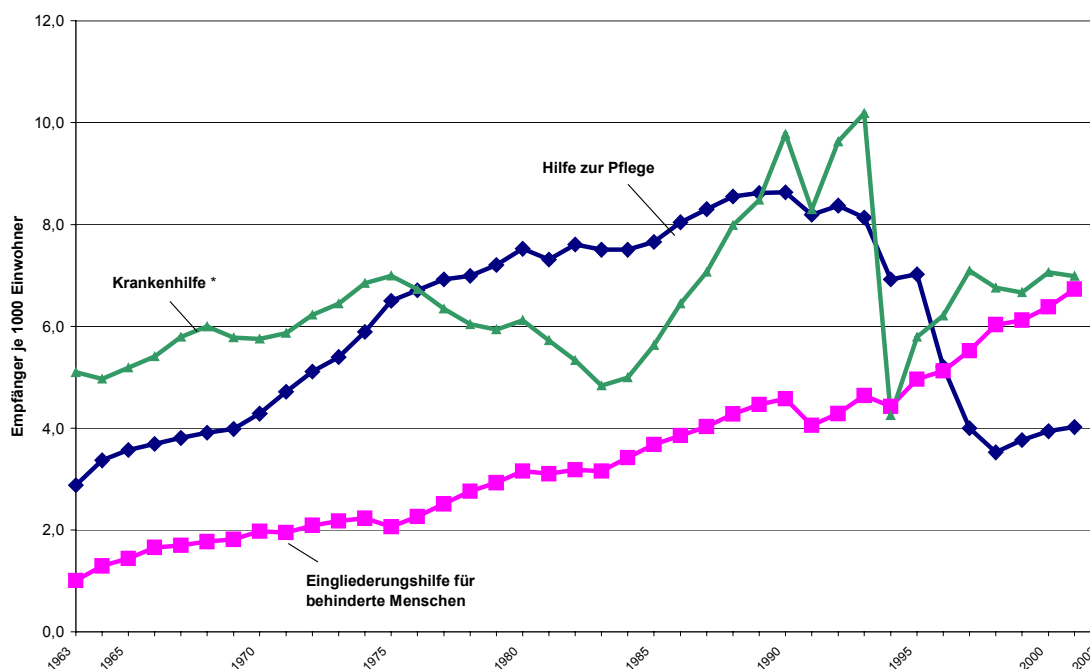
II.3.3 Leistungen der Hilfe zur Pflege

Seit 1995 wird das Risiko der Pflegebedürftigkeit durch die Pflegeversicherung (SGB XI) vorrangig abgesichert; weiterhin leistet aber die Sozialhilfe „Hilfe zur Pflege“ für Pflegebedürftige, die nicht die Kriterien eines Leistungsanspruchs nach dem SGB XI erfüllen bzw. deren Pflegekosten durch die Leistungen der Pflegeversicherung nicht vollständig abgedeckt werden. Im Bereich der ambulanten Pflege waren die Empfängerzahlen von 1994 bis 1999 rückläufig, bevor sie seit 2000 wieder leicht auf rund 60.000 angestiegen sind. Im Bereich der stationären Pflege ist nach einem deutlichen Rückgang wieder ein leichter Anstieg zu beobachten. Von 1998 bis

2000 stieg die Zahl der Leistungsempfänger auf über 200.000 an, ging dann aber wieder auf 187.000 im Jahr 2002 zurück (s. Anhangtabelle II.9).

Schaubild II.4:

Entwicklung der Zahl der Empfänger/-innen von Hilfe in besonderen Lebenslagen während der Jahre 1963-2002 - Deutschland¹⁾



1) Bis einschließlich 1990: früheres Bundesgebiet

* Einschließlich sonstiger Hilfen. Die 1994 stark gesunkene Zahl der Empfänger von Krankenhilfe ist auf die Ausgliederung von Asylbewerbern durch das Asylbewerberleistungsgesetz von 1993 zurückzuführen.

Quelle: Statistisches Bundesamt

II.4 Grundsicherung

Das am 1. Januar 2003 in Kraft getretene Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) führt zu einer Verbesserung der materiellen Lebenssituation hilfebedürftiger Personen über 65 Jahren, die außerhalb oder innerhalb von Einrichtungen leben, sowie für Personen von 18 bis 64 Jahren, die aus medizinischen Gründen dauerhaft voll erwerbsgemindert sind. Für dauerhaft voll erwerbsgeminderte Menschen ist die Grundsicherung gerade deshalb von großer Bedeutung, weil sie oftmals keine Möglichkeit haben, durch Teilnahme am Erwerbsleben eine Sozialhilfebedürftigkeit vollständig zu überwinden. Um verschämte Armut erfolgreich bekämpfen zu können, wird grundsätzlich auf die in der Sozialhilfe übliche Heranziehung von Kindern und Eltern (Unterhaltsrückgriff) verzichtet. Mit einem Forschungsprojekt⁸⁷ sollen Zielerreichung und Umsetzung der neuen Leistung evaluiert werden.

87 Das Projekt „Begleitende Untersuchung zur Einführung und Umsetzung der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ wird von INFAS durchgeführt.

Hierbei werden Fragen des Zugangs zum System der Grundsicherung, der Häufigkeit der Inanspruchnahme, der Angemessenheit zur Bekämpfung der verschämten Armut, zur Akzeptanz der Regelungen beim Wegfall des Unterhaltsrückgriffs gegenüber Kindern und Eltern der Betroffenen, zur Akzeptanz und zur Bedarfsgeeignetheit der Pauschalierungsregelung mit Blick auf die einmaligen Leistungen sowie zur Ermittlung, Entwicklung und Erstattung der leistungsbezogenen Mehrausgaben untersucht. Gegenstand der Untersuchung sind eine jährliche Expertenbefragung in 54 Kommunen, die zeitnahe Auswertung der Grundsicherungs- und Sozialhilfestatistik, eine Wiederholungsbefragung von Leistungsbeziehern, eine Befragung von beratenden Stellen und Interessenvertretern sowie eine Bestandsaufnahme bezüglich der Umsetzung bei den zuständigen Ministerien der Länder.

Zusammenfassung: Sozialhilfe in Deutschland

Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit wurde in den letzten Jahren zur wichtigsten Ursache für den Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt. Zum Jahresende 2002 waren in Deutschland 2,76 Mio. Personen in 1,4 Mio. Haushalten auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen. Gegenüber 1998 ist damit die Bezieherzahl um 4,2% zurückgegangen, 2003 aber erneut auf 2,81 Mio. gestiegen.

Unter den Sozialhilfebeziehern waren Kinder unter 18 Jahren mit rund 1,1 Mio. die mit Abstand größte Gruppe. Mit einer Sozialhilfequote von 7,2% (2003) weisen sie im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (3,4%) einen deutlich häufigeren Hilfebedarf auf. Mehr als die Hälfte der Kinder unter 18 Jahren im Sozialhilfebezug wächst im Haushalt von allein Erziehenden auf. 26,3% der allein erziehende Frauen sind auf Sozialhilfe angewiesen (2003). Die nach Trennung oder Scheidung oft prekäre wirtschaftliche Situation macht für viele allein Erziehende übergangsweise einen Bezug von Sozialhilfe notwendig. Erschwerter Zugang zu Erwerbstätigkeit und fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten spielen hierbei eine wichtige Rolle.

Dagegen sind Ältere (über 65 Jahre) deutlich unterdurchschnittlich von Sozialhilfe abhängig, was auf die große Verlässlichkeit der Rentenversicherung hinweist. Ihre Sozialhilfequote lag 2002 bei 1,3% (1998: 1,4%).

Unverändert gegenüber 1998 sind fehlende schulische und berufliche Qualifikationen sowie damit häufig zusammenhängend geringe Erwerbseinkommen und Arbeitslosigkeit Hauptursachen für den Sozialhilfebezug. Hilfeempfänger ohne Schulabschluss und ohne berufliche Ausbildung weisen einen längeren Bezugszeitraum auf als Bezieher mit Schulabschluss und mit Berufsausbildung. Das Sozialhilferisiko von Zuwanderern ist aufgrund geringerer schulischer und beruflicher Qualifikation und damit verbundener Arbeitslosigkeit drei Mal so hoch wie das der deutschen Bevölkerung. In 60% der Fälle wird der Sozialhilfebezug durch Aufnahme einer Arbeit beendet. Dabei handelt es sich überwiegend um nicht geförderte, befristete oder unbefristete Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt. Mehr als die Hälfte der Befragten hat sich selbst um die neue Arbeit gekümmert.

Obwohl die Sozialhilfe das wichtigste Instrument zur Verhinderung und Beseitigung von Armutslagen ist, nehmen nicht alle Haushalte ihre berechtigten Ansprüche wahr. Neue Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass auf drei Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt zwischen 1,5 und 2 weitere Berechtigte kommen. Potenzielle Ursachen für Nichtinanspruchnahme sind Informationsdefizite, Stigmatisierungsängste sowie ein fehlendes Bewusstsein der Betroffenen, sich objektiv in einer Notlage zu befinden. Ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung verschämter (Alters-) Armut wurde daher durch die Einführung der bedarfsorientierten Grundsicherung ab 2003 geleistet.

III. Lebenslagen von Familien und Kindern

III.1 Familien heute

Für die große Mehrheit der Menschen ist die Familie der wichtigste Bereich in ihrem Leben. Sie suchen und finden dort Rückhalt, Zufriedenheit und Unterstützung. Die Gründung einer Familie nimmt eine hohe Priorität in der Lebensplanung der meisten Menschen ein. Die Familie als Ort des Zusammenlebens von Eltern und Kindern erfüllt die Aufgabe, das Heranwachsen der Kinder in der Gesellschaft zu bewältigen. Familien übernehmen diese Funktion heute als Anpassungsleistung im Wandel der äußeren Rahmenbedingungen und sind dabei häufig selbst - durch zunehmende Frauenerwerbstätigkeit, demografische Entwicklung und Mobilitätsanforderungen der Arbeitswelt - Veränderung unterworfen. Die Familien stabilisieren so unsere Gesellschaft.

Die Entwicklung der Haushalts- und Familienformen zeigt, dass die Zahl der Personen pro Haushalt und Familie zurückgeht; die Zahl der Haushalte von allein Erziehenden und nicht ehelichen Lebensgemeinschaften nimmt zu. Insgesamt lebten Mitte 2003 in Deutschland 82,9 Mio. Menschen - mehr als die Hälfte davon bilden Gemeinschaften von Eltern und ledigen Kindern. Drei Viertel dieser Familien sind Ehepaare mit Kindern.⁸⁸ Neun von zehn Paaren in Deutschland sind verheiratet. Auffällig ist jedoch die steigende Anzahl der Ehepaare ohne Kinder im Haushalt. Unter den Haushalten mit minderjährigen Kindern lag der Anteil der ehelichen Lebensgemeinschaften im Jahr 2003 bei 76%. Nach wie vor wächst der überwiegende Teil der Kinder unter 18 Jahren - vier Fünftel - bei einem verheirateten Paar auf (Westdeutschland 82%, Ostdeutschland 64%). Auch ausländische Familienhaushalte basieren überwiegend auf einer ehelichen Lebensgemeinschaft.

Die Zahl der nichtehelichen Lebensgemeinschaften mit Kindern ist in den vergangenen Jahren weiter gestiegen und erreichte im Jahr 2003 einen Anteil von 7,4%. Mit 15,8% lag der Anteil der nichtehelichen Lebensgemeinschaften in den neuen Ländern fast dreimal so hoch wie im früheren Bundesgebiet (s. Tabelle III.1). Gründe für die Zunahme dieser Familienform sind die sinkende Heiratsneigung und der Umstand, dass viele Paare sich erst dann für eine Ehe entscheiden, wenn sie sich ein Kind wünschen oder das Kind bereits geboren ist.⁸⁹ Im Jahr 2003 gab es zudem mindestens 58.000 statistisch registrierte gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften, die sich aus 55% männlichen und 45% weiblichen Paaren zusammensetzen.

88 Vgl. hierzu und im Folgenden Statistisches Bundesamt: Mikrozensus 2003. Leben und Arbeiten in Deutschland, Wiesbaden 2004.

89 Vgl. Engstler, H./Menning, S.: Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik, Berlin 2003.

Tabelle III.1:

**Familien mit Kindern unter 18 Jahren im Haushalt
nach Familientyp 1998 und 2003**

Familientyp	1998		2003	
	1.000	%	1.000	%
	Deutschland			
Ehepaare	7.508	80,2	6 874	75,7
Lebensgemeinschaften ¹⁾	500	5,3	670	7,4
Allein Erziehende ²⁾	1.352	14,4	1.536	16,9
Zusammen	9.360	100,0	9.080	100,0
	Früheres Bundesgebiet			
Ehepaare	6.183	82,7	5.897	78,6
Lebensgemeinschaften ¹⁾	289	3,9	419	5,6
Allein Erziehende ²⁾	1.006	13,5	1.184	15,8
Zusammen	7.478	100,0	7.500	100,0
	Neue Länder			
Ehepaare	1.324	70,4	976	61,9
Lebensgemeinschaften ¹⁾	211	11,2	250	15,8
Allein Erziehende ²⁾	346	18,4	352	22,3
Zusammen	1.881	100,0	1.578	100,0

1) Selbstdeklaration.

2) Ergebnisse des Mikrozensus, Konzept der Lebensformen.

Quelle: Fraunhofer Institut 2004

Im Jahr 2003 gab es in Deutschland 2,5 Mio. allein Erziehende mit Kindern (ohne Altersbeschränkung). Jedes achte Kind in Westdeutschland und jedes fünfte Kind in Ostdeutschland lebte bei einem allein erziehenden Elternteil. Unter den Haushalten mit minderjährigen Kindern lag der Anteil der allein Erziehenden bei 17% (s. Tabelle III.1). Unter den allein Erziehenden überwiegen mit 84% die Mütter. In Westdeutschland dominierten die Geschiedenen, während in Ostdeutschland die ledige Mutterschaft eine größere Bedeutung einnimmt.

Kein neues Phänomen in der Familienentwicklung ist die Lebensform der Stieffamilie. Als „reorganisierte Familien“ umfassen sie häufig mehrere Haushalte und weisen eine komplexe Familienstruktur auf („Patchwork-Familien“).⁹⁰ In der Vergangenheit häufig durch Verwitwung und erneute Heirat des verbliebenen Elternteils entstanden, ist dieser Familientypus heute vielmehr das Ergebnis eines Lebensformwechsels nach Trennung und Scheidung. Nach Schätzungen gab es in Deutschland 1999 etwa 658.000 Stieffamilien im engeren Sinne bzw. 850.000 Stief-

90 Vgl. Deutsches Jugendinstitut (Hg.): Familiensurvey, Bd. 10, Opladen 2000, S. 31.

kinder, die mit einem leiblichen und einem Stiefelternteil zusammenlebten. Gut jede zweite ehe-liche Stieffamilie gilt als komplexe Stieffamilie, in der auch gemeinsame Kinder leben.

Die Zahl der minderjährigen Kinder ist rückläufig und hat sich bis 2003 auf 14,9 Mio. weiter ver-ringert. Dabei stieg die Zahl der Kinder in Westdeutschland gegenüber 1996 um 1% auf 12,6 Mio. an, während sie sich in Ostdeutschland um etwas mehr als ein Viertel auf 2,3 Mio. verrin-gerte. Der größte Teil der Kinder in Deutschland lebt mit einem weiteren Geschwisterkind ge-meinsam in einem Haushalt. Nur jedes vierte minderjährige Kind lebte zum Zeitpunkt der Befra-gung ohne weitere Geschwister im Haushalt. Der Anteil von ausländischen Familienhaushalten, in denen nur ein Kind lebt, lag bei 43,4%; mit drei und mehr Kindern im Haushalt lebten 19,7%.

Seit Mitte der 1960er Jahre sinkt die Geburtenzahl in Deutschland. In Ostdeutschland hat sich nach 1991 die Zahl der Geburten halbiert, nicht zuletzt auch durch die Abwanderung der jünge-ren Bevölkerung nach Westdeutschland. Für Deutschland ergab sich im Jahr 2000 eine Quote von 1,36 Kindern pro Frau. Bei einer genaueren Analyse des Geburtenrückgangs zeigt sich, dass in steigendem Maße entweder ganz auf Kinder verzichtet wird oder dass das Paar/der El-ternteil sich für mindestens zwei Kinder entscheidet. Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass bei weiter steigender Kinderlosigkeit der Anteil der Ein-Kind-Familien zunimmt. Auffallend hoch ist der Kinderlosenanteil bei Frauen mit Fachhochschul- und Hochschulabschluss in West-deutschland. In der Altersgruppe der 35- bis 39-Jährigen bewegt er sich zwischen 41% und 44%. In Ostdeutschland liegt der Kinderlosenanteil bei Frauen mit Fachhochschul- und Hoch-schulabschluss mit 16% bis 17% deutlich niedriger. Das Zusammenleben mit Kindern hat sub-jektiv gerade dort an Attraktivität verloren, wo kein unmittelbares Armutsrisiko besteht und le-diglich mit einer kindbedingten Einschränkung der bisherigen überdurchschnittlich positiven Le-bensumstände gerechnet wird. Die sinkende Geburtenzahl ist somit kein Indikator für wach-sende Armut von Familien und Kindern in Deutschland.

III.2 Ressourcen und Lebenslagen von Familien

Die Unterschiedlichkeit der Familienformen und die Heterogenität der Familien schaffen unter-schiedliche Lebenslagen. Ein einkommenszentrierter Ressourcenbegriff reicht daher nicht aus, um differenzierte Lebenslagen, Armutsrisiken und Bewältigungsstrategien zu beschreiben. Be-trachtet man neben dem bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen weitere Kriterien, wie die Vermögen-Schulden-Bilanz, den Besitz von Wohneigentum und subjektive Einschätzungen, werden auf einer Vielzahl von Lebensfeldern deutliche Unterschiede sichtbar. Die große Mehr-zahl der Familien bewältigt ihr Leben selbst und lebt in sicheren materiellen Verhältnissen. Es kann jedoch zu prekären Lebenslagen kommen, in denen Krisen, Störungen und externe Ein-flüsse zu Armut und sozialer Ausgrenzung führen können. Kinderreiche Familien, allein Erzie-hende, ausländische Familien sowie Haushalte mit minderjährigen Kindern in Ostdeutschland

weisen relativ höhere Ausgrenzungsrisiken auf. Armut und soziale Ausgrenzung sind kontextabhängig und entstehen nicht nur durch fehlendes Einkommen, sondern auch durch einen Mangel an Möglichkeiten der gesellschaftlichen, sozialen und politischen Teilhabe sowie durch das Fehlen individueller Ressourcen, Fertigkeiten und Kompetenzen.

III.2.1 Einkommen von Familienhaushalten

III.2.1.1 Einkommensentwicklungen und -schichtungen bei Familienhaushalten⁹¹

Das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen von Familien hat 2003 gegenüber 1998 deutlich zugenommen. Der Zuwachs ist zumindest bei den Paaren mit mehr als einem Kind größer als bei den kinderlosen Paaren (s. Tabelle III.2). Paare mit zwei Kindern verzeichnen mit 19% den deutlichsten Zuwachs und liegen nun im Durchschnitt bei 4.031 Euro im Monat. Im Verhältnis dazu nahm das Nettoeinkommen von allein Erziehenden - insbesondere in Ostdeutschland - deutlich geringer zu.

Tabelle III.2:

**Haushaltsnettoeinkommen von (Ehe-)Paaren und allein Erziehenden
mit Kindern unter 18 Jahren
Durchschnittsbeträge in Euro monatlich**

	Durchschnitt je Haushalt 1. Halbjahr 2003			Veränderung 1998-2003		
	Deutschland	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder	Deutschland	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder
(Ehe-)Paare ohne Kinder	3.120 €	3.290 €	2.400 €	9,2%	9,0%	11,7%
(Ehe-)Paare mit einem Kind	3.259 €	3.323 €	3.031 €	9,2%	7,9%	15,4%
(Ehe-)Paare mit zwei Kindern	4.031 €	4.107 €	3.528 €	18,9%	16,4%	25,9%
(Ehe-)Paare mit drei und mehr Kindern	4.379 €	4.457 €	3.689 €	13,7%	13,7%	18,6%
Allein Erziehende	1.782 €	1.868 €	1.495 €	9,9%	10,4%	6,5%

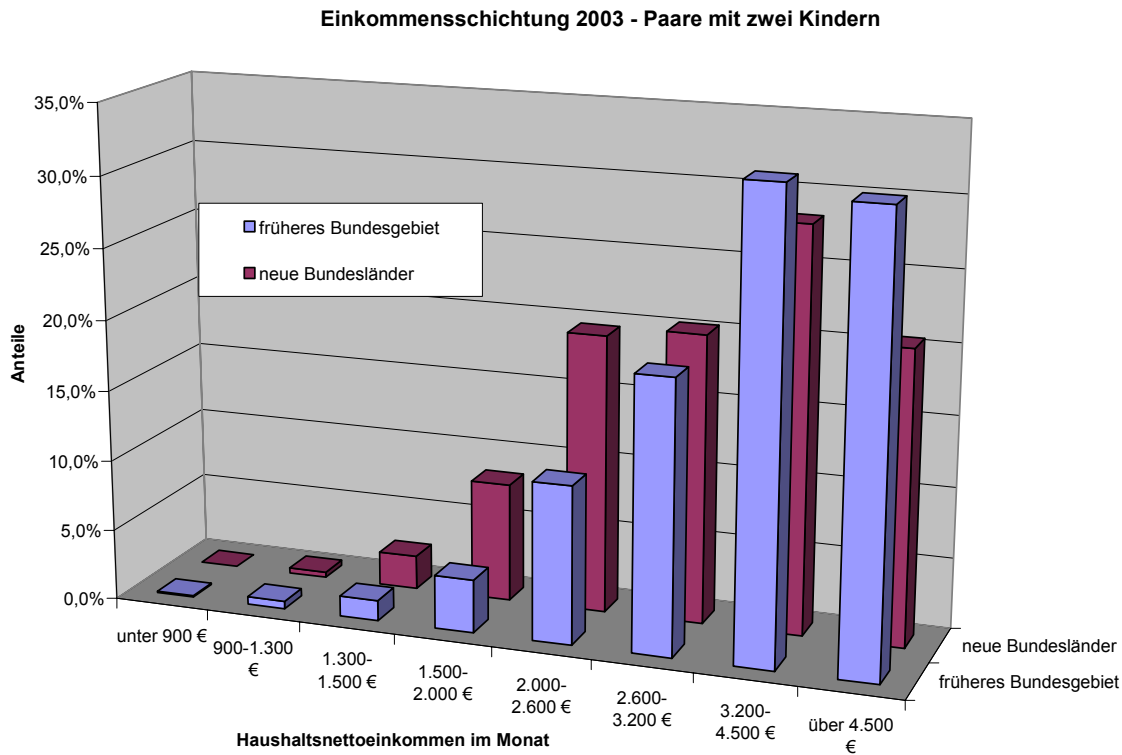
Quelle: Fraunhofer Institut, EVS 1. Halbjahr 1998 und EVS 1. Halbjahr 2003

Allein Erziehende sind in der Einkommensschichtung weit überwiegend in den unteren Einkommensgruppen vertreten. Ein Drittel der allein Erziehenden hat monatlich weniger als 1.300 Euro zur Verfügung, fast drei Viertel weniger als 2.000 Euro. Dagegen zählen Paare mit Kindern deutlich häufiger zu den Haushalten mit mittlerem und höherem Einkommen.

91 Die Analyse bezieht sich auf die Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für das 1. Halbjahr 2003.

Unterschiedliche Einkommensschichtungen werden nach wie vor auch im Ost-West-Vergleich sichtbar (s. Schaubild III.1). Der Anteil der ostdeutschen Familien mit einem mittleren Nettoeinkommen ist größer als es bei den westdeutschen Familien der Fall ist. Bei diesen wiederum überwiegen die Anteile der Familien mit mittlerem bis höherem Einkommen.

Schaubild III.1:

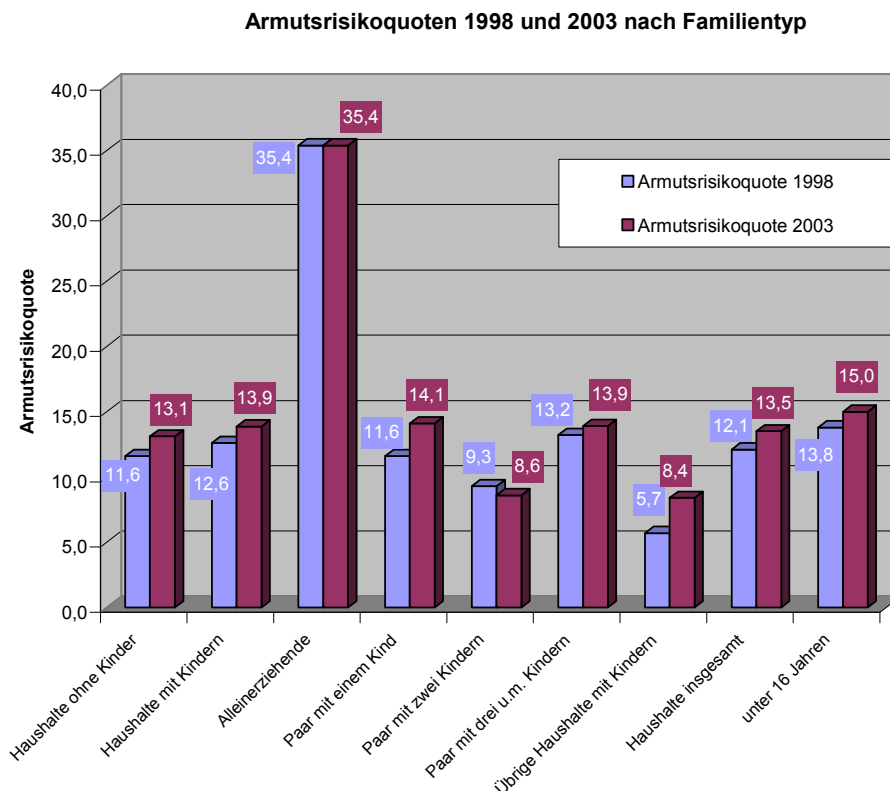


Quelle: Fraunhofer Institut, EVS, 1. Halbjahr 2003

Im Vergleich zu 1998 ist der Anteil der Haushalte mit Kindern, deren bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenzeinkommen⁹² weniger als 60% des Mittelwerts (Median) aller Haushalte betrug, von 12,6 auf 13,9% gestiegen - der Anstieg war damit etwas geringer als bei den Haushalten ohne Kinder (s. Schaubild III.2). Auch bezogen auf die Kinder unter 16 Jahren ist ein Anstieg der relativen Einkommensarmut zu beobachten; sie liegt 2003 ebenso wie im Jahr 1998 etwas höher als in der Gesamtbevölkerung, hat sich aber dem Gesamtdurchschnitt leicht angenähert. Bei den Paaren mit zwei Kindern ist dagegen ein Rückgang der Armutsrisikoquote zu verzeichnen, während die Armutsrisikoquote bei allein Erziehenden auf hohem Niveau stagniert.

92 Neue OECD-Skala. Vgl. hierzu auch Teil A, Kap. I.1.

Schaubild III.2:



Quelle: Fraunhofer Institut, EVS, 1. Halbjahr 1998 und 2003

III.2.1.2 Die Rolle staatlicher Transferleistungen

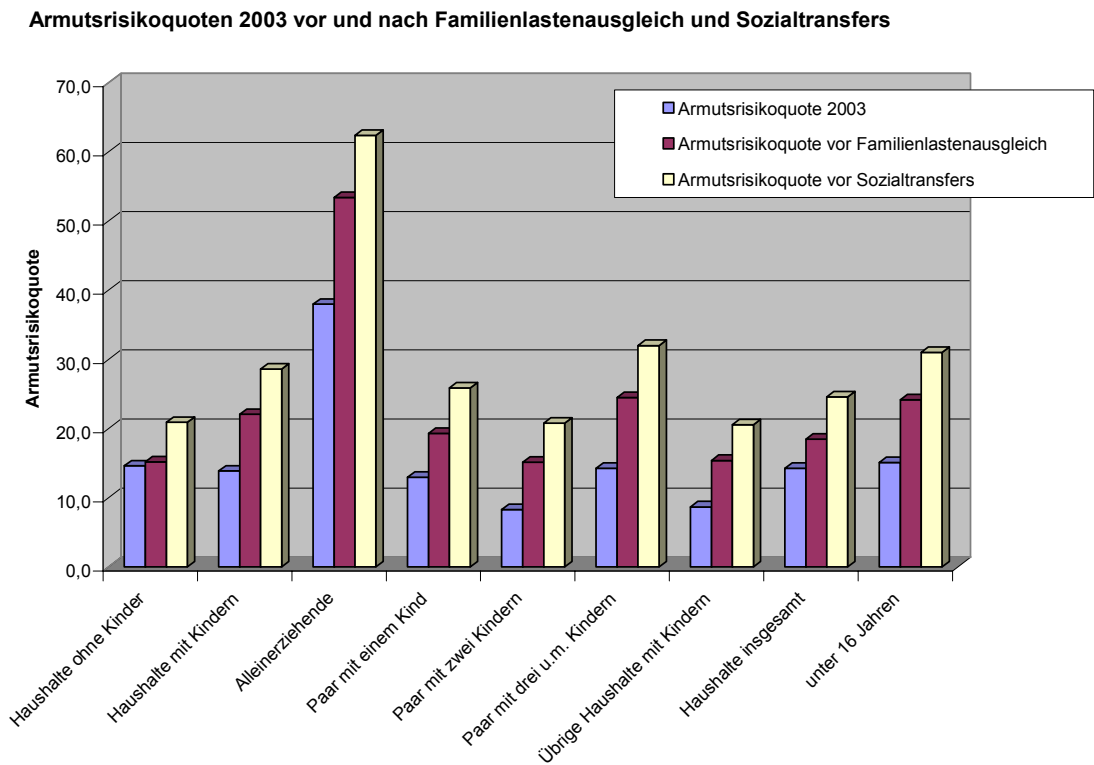
Öffentliche Transfers wie die Hilfe zum Lebensunterhalt, Kindergeld, Erziehungsgeld und Unterhaltsvorschuss sind insbesondere für einkommensschwache Familien wichtige und unverzichtbare Leistungen der finanziellen Familienförderung. Die Leistungen des Familienlastenausgleichs im weiteren Sinne (also Kindergeld, Erziehungsgeld, Unterhaltsvorschuss und BAföG) reduzieren die relative Einkommensarmut von Familien deutlich (s. Schaubild III.3). Bei allein Erziehenden wird allein durch Familienleistungen eine Reduzierung um 15 Prozentpunkte erreicht. Das Armutsrisiko von Kindern wird durch Familienleistungen um 9 Prozentpunkte gesenkt.

III.2.1.3 Familien mit Hilfe zum Lebensunterhalt und niedrigem Einkommen

Eine wichtige Aufgabe der Sozialhilfe besteht darin, Familien so zu unterstützen, dass die Entwicklung und Zukunftschancen ihrer Kinder nicht durch soziale Notlagen beeinträchtigt werden. Mehr als eine Million der Bezieherinnen und Bezieher von Sozialhilfe sind Kinder unter 18 Jahren. Mit einer Sozialhilfequote von 7,2% (Ende 2003) weisen sie im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (3,4%) einen deutlich höheren Hilfebedarf auf. 57% von ihnen leben in Haushalten von allein Erziehenden und nur 34% in Zwei-Eltern-Familien. Unverändert bestehen gegenüber

1998 deutliche Unterschiede zwischen deutschen und ausländischen Familienhaushalten. Während nach wie vor der überwiegende Teil (62%) der deutschen Kinder mit Sozialhilfebezug aus allein erziehenden Haushalten stammte, galt dies nur für 34% der ausländischen Kinder mit Sozialhilfebezug.

Schaubild III.3:

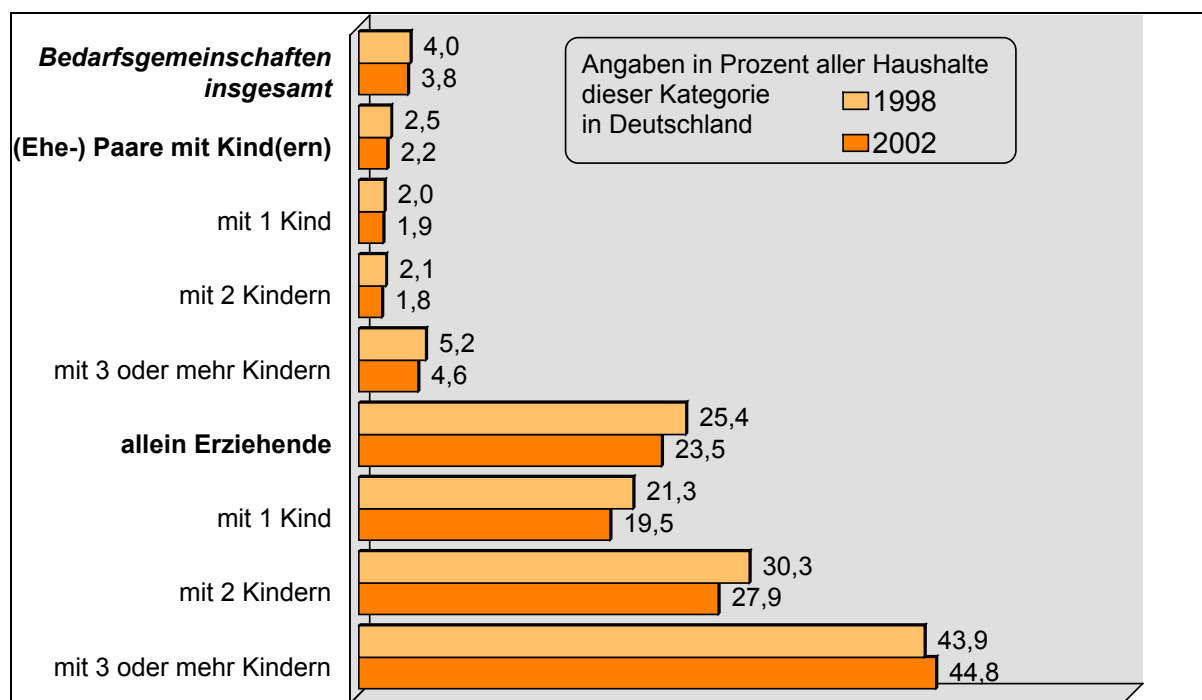


Quelle: Fraunhofer Institut, EVS, 1. Halbjahr 2003

Die Sozialhilfequoten der (Ehe-) Paare mit Kindern nahmen 1998 bis 2002 von 2,5% auf 2,2% ab (s. Schaubild III.4). Auch bei den allein Erziehenden zeigt sich eine rückläufige Tendenz (von 25,4% in 1998 auf 23,5% in 2002). Lediglich bei den allein Erziehenden mit drei oder mehr Kindern gab es einen Anstieg von 43,9% auf 44,8%. Sowohl Familien als auch allein Erziehende verfügen im Vergleich zu anderen Bedarfshaushalten deutlich häufiger über ein eigenes Erwerbseinkommen (s. Anhangtabelle III.2). D.h. das Erwerbseinkommen zuzüglich weiterer anrechenbarer Einkommen wie z.B. Kindergeld- und Wohngeldzahlungen reichen häufig nicht aus, um die entstehenden Kosten des Familienhaushalts ausreichend zu decken. Bei allein Erziehenden sind zusätzlich fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten und ausbleibende oder unzureichende Unterhaltszahlungen Auslöser für den Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt.

Schaubild III.4:

Sozialhilfequoten von Familien 1998 - 2002



Quelle: Statistisches Bundesamt

III.2.1.4 Erwerbssituation und -einkommen bei Müttern

Erwerbseinkommen prägen maßgeblich die wirtschaftliche und materielle Situation von Familien. Insbesondere die Erwerbssituation von Müttern kann als Indikator für Armutsrisiken und Lebenslagen von Familien verwendet werden. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen hat im langfristigen Trend deutlich zugenommen: Ihre Erwerbstätigenquote ist seit 1998 gestiegen und hat mit 58,9% das EU-Ziel von 60% schon fast erreicht, zu dem sich die Bundesregierung im Rahmen der Lissabon-Strategie verpflichtet hat. Frauen machen mittlerweile 43% der Erwerbstätigen in Deutschland aus. Ein wesentliches Risiko ist für Frauen jedoch eine familienbedingte Erwerbsunterbrechung. Mit zunehmender Dauer der Elternzeit verringern sich die Karrierechancen von Frauen, und als Folge nehmen die Lohnungleichheiten zu. Frauen mit Kindern verfügen z.B. über geringere kumulierte Erwerbszeiten. Im Jahr 2003 lag die Erwerbsbeteiligung von Müttern mit 65% zwar niedriger als bei den Vätern mit 85%, sie ist aber seit 1996 (rund 55%) deutlich angestiegen.⁹³

Mit der Familiengründung gibt ein beträchtlicher Teil der Mütter den Beruf vorübergehend auf und kehrt erst mit zunehmendem Alter der Kinder wieder in das Erwerbsleben zurück. Dabei

93 Vgl. Statistisches Bundesamt: Leben und Arbeiten in Deutschland, a.a.O., S. 31.

weisen ostdeutsche und westdeutsche Mütter Unterschiede in ihrem Erwerbsverhalten auf. So lag der Anteil vollzeiterwerbstätiger Mütter in Ostdeutschland auf fast dem 2,5-fachen Niveau des Anteils der westdeutschen Mütter.⁹⁴

III.2.2 Leistungsfähigkeit und Eigenkompetenzen von Familien

Neben dem verfügbaren Einkommen gehören Fähigkeiten und Fertigkeiten der Alltagsbewältigung, Haushalts- und Familienkompetenzen sowie ein Zeitmanagement im Alltag zu wichtigen Ressourcen von Familienhaushalten, mit denen sie eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung realisieren und Armut vorbeugen.⁹⁵ Der Begriff der Kompetenz bezieht sich hier auf ein breites Spektrum menschlicher Fähigkeiten, die für ein gelingendes Familienleben benötigt werden.

III.2.2.1 Haushalts- und familienbezogene Bildung

Durch den Wandel von Lebensbedingungen werden komplexe Anforderungen an die Alltagsbewältigung und Lebensgestaltung des Familienlebens gestellt. Eigenverantwortung wird immer stärker für die eigene Lebensgestaltung gefordert. Die Erziehungskomplexität hat zugenommen. Haushalte in Armut oder armutsnahen Lebenslagen müssen diese Herausforderung oftmals unter erschwerten Bedingungen wie z.B. Arbeitslosigkeit, Trennung und Scheidung, Überschuldung, Niedrigeinkommen bewältigen. Dies erfordert insbesondere von diesen Familien ein Maß an Wissen, das viele aufgrund von Bildungsbenachteiligungen nicht mitbringen. Mangelnde Bildung verknüpft mit unzureichenden strukturellen Rahmenbedingungen zählt zu den zentralen Gründen für Armutslagen.⁹⁶ Anhand von Daten des NIEP zeigt sich, dass - unter ansonsten gleichen Voraussetzungen - bestimmte Familien und Haushalte besser als andere in der Lage sind, ihre Situation aktiv anzugehen und zu bewältigen. Ausländische Familien, die sich überdurchschnittlich häufig in prekären Lebenslagen befinden, kommen häufig durch effizientes Wirtschaften im Haushalt oder durch funktionierende familiäre Netzwerke mit dieser Lage besser zurecht als vergleichbare deutsche Haushalte.

Haushalts- und Familienkompetenzen können von frühester Kindheit an in unterschiedlichen schulischen und außerschulischen Bildungsprozessen erworben werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bewältigung konkreter Situationen nicht allein durch die Fähigkeiten und Fertigkeiten des Einzelnen gelingen kann, sondern auch unterstützende Strukturen und Angebote erforderlich sind.

94 Vgl. Statistisches Bundesamt: Leben und Arbeiten in Deutschland, a.a.O., S. 33.

95 Vgl. hierzu Kettschau, I.: Lebensgestaltung auf Haushaltsebene, Münster, 2004 sowie Piorkowsky, M.-B.: Haushaltsaktivitäten und Wohlfahrtserträge in Familienhaushalten mit Niedrigeinkommen, Bonn 2003.

96 Vgl. Meier, U. et al.: Steckbriefe von Armut, Wiesbaden 2003, S. 44.

III.2.2 Zeitaufwendung in Familienhaushalten

Zeit ist für Familien eine wertvolle Ressource und kann im Gegensatz zu anderen ökonomischen Ressourcen nicht angehäuft oder angespart werden. Das Organisationspotential zur zeitlichen Ausgestaltung der Haushaltsprozesse gestaltet sich in Haushalten mit und ohne Armutsrisiko unterschiedlich. Haushalte, die von Armutsrisiken betroffen sind, verfügen über ein geringeres haushaltsbezogenes Wissen und weniger Kompetenzen, die sie zu einem ökonomischen Umgang mit ihren Zeitressourcen befähigen. Für Haushalte mit Armutsrisiko lässt sich eine geringere soziale Vernetzung feststellen, was bedeutet, dass sie in geringerem Maß informelle Hilfen in Anspruch nehmen können. Insbesondere Müttern in Paarhaushalten mit Armutsrisiko steht für diese Aktivitäten deutlich weniger Zeit zur Verfügung als allen anderen Gruppen.

III.3 Armutsrisiken und Bewältigungsstrategien in unterschiedlichen Übergangspassagen des Familienlebens

Übergänge im Familienleben können die bestehende Struktur und Balance einer Familie aus dem Gleichgewicht geraten lassen, da z.B. neue Verantwortungen übernommen werden müssen, das Familieneinkommen knapp wird oder eine andere Arbeitsteilung und Zeitverwendung gelebt werden muss. Zu krisenhaften Entwicklungen kann es kommen, wenn Familienmitglieder die Übergänge von einer Phase in die nächste nicht meistern oder an phasenspezifischen Aufgaben scheitern. Externe Ereignisse und interne Veränderungen können zu einer Veränderung der Lebensumstände führen und armutsnahe Lebenslagen induzieren.

III.3.1 Von der Partnerschaft zur Elternschaft

Die Geburt des ersten Kindes bringt eine Vielzahl von radikalen Veränderungen mit sich. Die Paarstruktur wandelt sich zur Familienstruktur. Die persönlichen Freiheitsräume der Eltern werden eingeschränkt. Es bleibt weniger Zeit für soziale Kontakte und Freizeitgestaltung. Das subjektive Wohlbefinden und die eigene Leistungsfähigkeit können abnehmen. Zudem verlieren Mütter, die nach der Geburt des Kindes auf eine weitere Berufsausübung verzichten, viele berufsbedingte soziale Kontakte. Hinzu kommt, dass sich in diesen Fällen auch die finanzielle Situation der Familie stark verschlechtert. Bleibt die Frau berufstätig, ist die Familie in der Regel auf zusätzliche Hilfe von Verwandten, Freunden und privat organisierten Tagespflege angewiesen, insbesondere wenn nur wenige Krippenplätze und Betreuungsangebote für Kleinkinder vorhanden sind. Denn trotz der sehr guten quantitativen Versorgung bei der Kinderbetreuung für unter Dreijährige in den neuen Ländern liegt Deutschland insgesamt mit einer Betreuungsquote von 8,5% deutlich hinter Ländern wie Schweden, Dänemark oder Frankreich zurück. Dies und die im Vergleich zu anderen europäischen Ländern niedrigere Erwerbstätigkeit von Müttern macht ein Umsteuern der Familienpolitik notwendig.

Nach der Geburt sind die Eltern vor die Entscheidung über die Inanspruchnahme der Elternzeit und über die Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit gestellt.⁹⁷ Drei Viertel aller Paare realisieren während der Elternzeitphase zumindest im ersten Jahr nach der Geburt vorwiegend aus finanziellen Motiven ein Modell, bei dem der Vater Vollzeit arbeitet und die Mutter nicht erwerbstätig ist. Im zweiten Jahr steigt der Anteil der Paare, bei denen die Mutter zumindest wieder Teilzeit erwerbstätig ist. Im Jahr 2003 war nur knapp ein Drittel der Mütter mit Kleinkindern erwerbstätig.

Familienhaushalte hingegen, die vor der Geburt eines Kindes ein niedriges Einkommen haben, wählen häufig ein Elternzeit-Modell, bei dem die Mutter Teilzeit erwerbstätig ist. Hier können öffentliche und private Transferleistungen wie das Mutterschaftsgeld, das Erziehungsgeld und vor allem bei allein Erziehenden die Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe noch am ehesten das fehlende Einkommen ersetzen. Die Aufnahme einer Teilzeit-Erwerbstätigkeit durch die Mutter beugt nach Auslaufen des Erziehungsgeldes in der Regel einem Absinken in die Einkommensarmut vor. Eine Teilzeitarbeit der Mutter wird aber häufig nicht realisiert, weil der Einkommensgewinn beim Wiedereinstieg in den Beruf als zu gering betrachtet wird.

Daneben sind die Kosten für die Kinderbetreuung für viele Mütter ein wichtiger Grund, nach der Geburt nicht wieder erwerbstätig zu sein. Bei fehlendem oder mangelhaftem Betreuungsangebot für Kinder unter drei Jahren kommt als Alternative nur die Inanspruchnahme von Tagesmüttern in Frage. Mit dem Motiv einer kurzfristigen Maximierung des Familieneinkommens greifen viele Familien auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zurück, da diese eine kostengünstige und wenig aufwändige Betreuungsorganisation des Kindes zulässt.

III.3.2 Heranwachsen von Kindern

Das Heranwachsen der Kinder von der frühen Kindheit bis zum Grundschulalter verändert die allgemeinen Lebensumstände. Durch Kindergarten und später durch die Schule verändern sich die Zeitstrukturen des Familienlebens. Kinder wenden sich Gleichaltrigen zu. Ein großer Teil der Mütter kehrt ins Erwerbsleben zurück und nimmt eine Teilzeittätigkeit auf, wenn das Kind im Kindergartenalter ist.

Kinder unter sieben Jahren sind in deutlich überproportionaler Häufigkeit auf Mindestsicherungsleistungen angewiesen. Gleichzeitig werden gerade in dieser Zeit die Grundlagen des Lebens- und Bildungsweges eines Kindes geprägt. Familien mit geringem Einkommen sparen am ehesten an kulturellen und sozialen Bedürfnissen, die über den Grundbedarf der Kinder hinausgehen. In der Folge können Ausgrenzungserscheinungen entstehen. Eltern machen bei den

97 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Bericht über die Auswirkungen der §§ 15 und 16 des Bundeserziehungsgeldgesetzes, Berlin 2004.

Ausgaben für den privaten Konsum häufig zuerst bei sich selbst Abstriche, bevor Einschränkungen auch die Kinder betreffen. Kinderarmut im Sinne materieller Unterversorgung steht erst am Ende einer von den Eltern nicht zu bewältigenden wirtschaftlichen Situation.⁹⁸

Kinder mit erhöhtem Armutsrisiko haben häufiger als nicht arme Kinder gesundheitliche Probleme oder sind in ihrer körperlichen Entwicklung zurückgeblieben. Weitere Merkmale der Ausgrenzung armer Kinder können unregelmäßige Zahlungen von Essengeld in Kinderbetreuungseinrichtungen, mangelnde körperliche Pflege, Auffälligkeiten im Spiel- und Sprachverhalten oder geringere Teilnahme am Gruppengeschehen sein.

Im frühen Grundschulalter setzen sich diese Ausgrenzungserscheinungen fort. Armutsfolgen zeigen sich am deutlichsten im Schulerfolg und in der schulischen Laufbahn. Zentrale Ursachen hierfür sind in vielen Fällen eine verspätete Einschulung, Leistungsprobleme, mangelnde deutsche Sprachkenntnisse, eine fehlende Integration in die Klassengemeinschaft und eine geringe Förderung durch die Eltern. Durch die durchschnittlich schlechtere Lebenssituation der Familien bezogen auf z.B. die Wohnsituation, niedrigere Schul- und Berufsabschlüsse, höhere Arbeitslosigkeit sind nicht-deutsche Kinder stärker beeinträchtigt als deutsche Kinder. Dadurch bedingt stehen den Kindern geringere Entfaltungs- und Entwicklungsräume zur Verfügung. Die Lebenssituation der Migrantenfamilien ist allerdings nicht homogen.⁹⁹ Die Einschränkung der Teilhabe an materiellen und immateriellen Ressourcen der Gesellschaft schränkt die Teilhabe- und Verwirklichungschancen von Kindern und Jugendlichen für eine selbst bestimmte Entwicklung sowie die soziale Positionierung im späteren Berufsleben ein.

Einkommensarmut führt jedoch nicht zwangsläufig zu eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes. Faktoren, die die potenziell ungünstigen Wirkungen prekärer Lebensverhältnisse besonders in den ersten Lebensjahren abfedern, sind ein gutes Familienklima, ein fördernder Erziehungsstil der Eltern, eine positive Eltern-Kind-Beziehung, ein förderndes Umfeld sowie das Vorhandensein möglichst stabiler familiärer und sozialer Netzwerke.¹⁰⁰ Ein frühzeitiger und dauerhafter Kindergartenbesuch ist für eine spätere positive schulische Entwicklung förderlich. Bei Kindern mit Migrationshintergrund sind deutsche Sprachkenntnisse mindestens eines Elternteils ein wichtiger Faktor.¹⁰¹ Zentrale Ressourcen der Eltern zur erfolgreichen Bewältigung dieser Familienphase sind dabei z.B. die schulische und berufliche Qualifikation

98 Münnich, M./Krebs, T.: Ausgaben für Kinder in Deutschland, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 12, 2002, S. 1080-1100.

99 Vgl. Holz, G./Skoluda, S.: Armut im frühen Grundschulalter, Frankfurt a.M. 2003, S. V-XII.

100 Vgl. Walper, S.: Auswirkungen von Armut auf die betroffenen Kinder und Jugendlichen, München 2004.

101 Vgl. Hock, B./Holz, G./Simmedinger, R./Wüstendörfer, W.: Gute Kindheit - Schlechte Kindheit?, Frankfurt a.M. 2000, S. 98.

möglichst beider Elternteile, ausreichende soziale und kulturelle Kompetenzen, gute Deutschkenntnisse oder ein gut ausgebautes Kinderbetreuungssystem.

III.3.3 Trennung und Scheidung

Trennung und Scheidung sind kritische Lebensereignisse für die Familie. Lebensalltag, Lebensstandard, die Eltern-Kind-Beziehung, das Selbstverständnis der Eltern, das Freizeitverhalten, soziale Kontakte und zeitliche Ressourcen verändern sich in dieser Phase drastisch.¹⁰² Im Fall von Trennung und Scheidung gibt es geschlechtsspezifische Unterschiede. So betreuen die geschiedenen Mütter zu 95% mindestens ein minderjähriges Kind in ihrem Haushalt, während dies auf nur 23% der geschiedenen Väter zutrifft. Ein Viertel der Frauen erhält dabei keinen Kindesunterhalt. Vielen Frauen steht nach der Trennung ein sehr viel geringeres Haushaltseinkommen zur Verfügung. Die unzureichende Einkommenssituation veranlasst viele Frauen dazu, ihre Erwerbstätigkeit auszuweiten. Dies gilt in besonderem Maße für Frauen mit minderjährigen Kindern, die während der Ehe nur in geringem Maße einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind.¹⁰³

Allerdings führen nicht alle Einkommensverluste, verursacht durch Trennung, zu wirtschaftlichen Notlagen und Armut, da sich häufig die wirtschaftliche Situation in den auf die Trennung folgenden Jahren entspannt. Dies gilt aber in einem weitaus geringeren Maße für Frauen. Während sich bei ihnen die Armutsrisikoquote ein Jahr nach der Trennung fast verdoppelt hat, ändert sie sich bei den Männern nur unwesentlich. Wo Männer die gemeinsamen Kinder betreuen, haben sie nach einer Trennung ähnliche Einkommenseinbußen wie allein erziehende Mütter. Die Geschlechterunterschiede fallen umso geringer aus, je mehr Frauen und Männer sich in ihren Arbeitsmarktqualifikationen, ihrer Erwerbsbeteiligung und ihren Kinderbetreuungspflichten angleichen.¹⁰⁴

Über die Hälfte der Kindesunterhaltsberechtigten und gut drei Viertel der Trennungsunterhaltsberechtigten nimmt unvollständige oder unregelmäßige Zahlungen des ehemaligen Ehepartners hin, ohne rechtliche Schritte einzuleiten. Im Zusammenhang mit dem Rechtsweg erweist sich die Prozesskostenhilfe als wichtiges Instrument für einkommensschwache und unterhaltsberechtigte Personen. Öffentliche Transfers wie z.B. Leistungen der Sozialversicherungen und steuerfinanzierte Sozialleistungen bilden einen sehr viel größeren Anteil am Haushaltseinkom-

102 Vgl. Schmidt-Denter, U.: Kölner Langzeitstudie zu Trennung und Scheidung. Die Veränderung familiärer Beziehungen nach einer Trennung/Scheidung, Kurzfassung, Köln 2002.

103 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Wenn aus Liebe rote Zahlen werden. Über die wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung, Berlin 2003, S. 8 f.

104 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Wenn aus Liebe rote Zahlen werden, a.a.O., S. 12.

men der getrennt Lebenden als die privaten Transfers einschließlich Unterhaltszahlungen. So beantragt jede siebte Person nach der Trennung Wohngeld und jede achte Hilfe zum Lebensunterhalt. Allerdings rutscht jede zehnte Person mit der Trennung in Einkommensarmut ab, ohne eine der beiden genannten Leistungen in Anspruch zu nehmen. Des Weiteren haben rund sieben von zehn Kindesunterhaltsberechtigten Anspruch auf Unterhaltsvorschuss. Stünden diese öffentlichen Transfers nicht zur Verfügung, müssten die betroffenen Frauen rund ein Drittel ihres Einkommens aus anderen Quellen abdecken.¹⁰⁵

In besonderem Maße von Trennung und Scheidung betroffen sind allein erziehende Frauen, die vor der Trennung nicht Vollzeit erwerbstätig waren, Frauen mit langer Ehedauer und dementsprechend höherem Lebensalter sowie im unterhaltsrechtlichen Sinne nicht leistungsfähige Männer. Zu den wichtigsten Risikofaktoren in der Phase der Trennung und Scheidung zählen eine unzureichende Sicherung der Frauen durch eigene Erwerbsarbeit und unzureichende Möglichkeiten der Kinderbetreuung.¹⁰⁶ Die Aufnahme oder Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit sowie das Eingehen einer neuen Partnerschaft sind wichtige Bewältigungsmuster, mit denen allein Erziehenden häufig der Ausstieg aus prekären Einkommensverhältnissen gelingt. Wird in einer neuen Partnerschaft eine Haushaltsgemeinschaft begründet, entsteht eine Stieffamilie. Frauen in Stieffamilien sind häufiger als andere Mütter (vollzeit-) erwerbstätig. Eine Rolle spielen dabei wahrscheinlich die Erfahrungen bei der Trennung und der Wunsch nach wirtschaftlicher Unabhängigkeit. Die finanzielle Lage von Stieffamilien unterscheidet sich im Großen und Ganzen nicht wesentlich von der anderer Paarfamilien mit Kindern. Lediglich bei den komplexen Stieffamilien schränkt die durchschnittlich höhere Kinderzahl die Möglichkeiten zur Erwerbsbeteiligung wieder ein.

III.3.4 Die Aktivierung familiärer Ressourcen zur Bewältigung von Armutssituationen

Neben Arbeitslosigkeit und Niedrigeinkommen zählen familienbezogene Lebensereignisse und Veränderungen mit ihren wirtschaftlichen Folgen zu den zentralen Einflussfaktoren für Armut und soziale Ausgrenzung. Für eine erfolgreiche Bewältigung und Überwindung von Armutsrisiken benötigen Familien individuelle, materielle und strukturelle Ressourcen. Auf individueller Ebene sind dies in erster Linie schulische und berufliche Qualifikationen sowie unterschiedliche Alltags-, Haushalts- und Familienkompetenzen, auf materieller Ebene ist es das verfügbare Familieneinkommen und Vermögen und auf struktureller Ebene sind bedarfsgerechte Betreuungsangebote, zielgruppenspezifische Informations- und Beratungsangebote sowie eine gezielte berufliche Qualifizierung und Beschäftigungsförderung von zentraler Bedeutung. Die

105 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Wenn aus Liebe rote Zahlen werden, a.a.O., S. 14 f.

106 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Wenn aus Liebe rote Zahlen werden, a.a.O., S. 20 f.

Stärkung dieser Ressourcen ist eine wirksame Möglichkeit der Armutsprävention sowie der Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration von Familien.

Zusammenfassung: Lebenslagen von Familien und Kindern

Für die große Mehrheit der Menschen ist die Familie mit unterschiedlichen Formen des familiären Zusammenlebens die attraktivste Lebensform. Über die Hälfte der Bevölkerung lebt in Familien. Drei Viertel sind „herkömmliche“ Familien mit verheirateten Eltern oder Stiefeltern. Daneben wächst die Zahl der nichtehelichen Lebensgemeinschaften mit Kindern und der allein Erziehenden stetig an. Rund 80% der Kinder wachsen bei ihren beiden leiblichen Eltern auf. Zwischen Ost- und Westdeutschland bestehen in der Entwicklung der Familienformen und Kinderzahlen teils beträchtliche Unterschiede. Die Zahl der Geburten und der minderjährigen Kinder ist weiter rückläufig. Kinderlosigkeit ist vor allem dort ein verbreitetes Phänomen, wo kein Armutsrisiko besteht.

Die Mehrzahl der Familien lebt in sicheren materiellen Verhältnissen und ist mit ihrer Lebenssituation zufrieden. Es kommt jedoch auch zu prekären Lebenslagen, die durch externe Ereignisse und nicht bewältigte Übergänge im Familienleben gestört werden können. Der zu beobachtende Anstieg der Armutsrisikoquote von Familienhaushalten bringt dies zum Ausdruck. Im Vergleich zu 1998 ist sie von 12,6% auf 13,9% gestiegen - etwas geringer als bei den Haushalten ohne Kinder. Das Risiko für Einkommensarmut unter Kindern (bis unter 16 Jahre) liegt 2003 ebenso wie im Jahr 1998 etwas höher als in der Gesamtbevölkerung, hat sich aber dem Gesamtdurchschnitt leicht angenähert. Die relative Einkommensarmut in Paarhaushalten mit Kindern hat sich günstiger entwickelt als in der Gesamtbevölkerung, ebenso bei den allein Erziehenden - allerdings auf hohem absoluten Niveau. Die Leistungen des Familienlastenausgleichs im weiteren Sinne (Kindergeld, Erziehungsgeld, Unterhaltsvorschuss und BAföG), reduzieren die relative Einkommensarmut von Familien deutlich. Bei allein Erziehenden wird allein durch Familienleistungen eine Reduzierung um 15 Prozentpunkte erreicht. Das Armutsrisiko von Kindern wird durch Familienleistungen um 9 Prozentpunkte gesenkt. Deutlich sichtbar werden hier die Effekte des mehrmals erhöhten Kindergeldes.

Arbeitslosigkeit, niedriges Erwerbseinkommen und eine geringe Arbeitsmarktintegration von Müttern sind wesentliche Armutsrisiken, die durch zielgerichtete finanzielle staatliche Transferleistungen in begrenztem Umfang ausgeglichen werden können. Als Umstände, die eine niedrige Erwerbsbeteiligung beider Elternteile bzw. des allein erziehenden Elternteils fördern, erweisen sich die Erziehung kleiner oder mehrerer Kinder sowie mangelnde Betreuungsangebote für Kinder. Ein geringer Bildungsstand der Eltern, mangelnde Sprachkenntnisse, das Ausbleiben von Unterhaltszahlungen nach Trennung und Scheidung sowie mangelnde Kompetenzen im Haushalts- und Zeitmanagement sind weitere Risikofaktoren für Familien.

Trotz der sehr guten quantitativen Versorgung bei der Kinderbetreuung für unter Dreijährige in den neuen Ländern liegt Deutschland insgesamt mit einer Betreuungsquote von 8,5% deutlich hinter Ländern wie Schweden, Dänemark oder Frankreich zurück. Dies und die im Vergleich zu anderen europäischen Ländern niedrigere Erwerbstätigkeit von Müttern macht ein Umsteuern der Familienpolitik notwendig. Neben der Integration insbesondere der Mütter in den Arbeitsmarkt sowie der Verfügbarkeit öffentlicher und privater Transferleistungen (Unterhalt) zählen Bildung, Haushalts- und Familienkompetenzen, ein gutes Zeitmanagement sowie funktionierende soziale Netzwerke zu den wichtigen Ressourcen, mit denen Familien auch in „kritischen“ Übergangsphasen des Familienlebens eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung realisieren und Armut vorbeugen können.

IV. Bildung - Schlüssel zur Teilhabe

In einer Gesellschaft, deren wichtigste Ressource für die Realisierung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen die Ausbildung ihrer Mitglieder darstellt, besteht zwangsläufig eine enge Verbindung zwischen (Aus-) Bildungssystem und Beschäftigungssystem. Bei der Verteilung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen spielt die überwiegend öffentlich vermittelte Bildung eine wesentliche Rolle. Die Korrektur misslingender Bildungs- und infolgedessen häufig auch misslingender Berufskarrieren ist mit hohen individuellen und sozialen Kosten verbunden. Bildungspolitik, die der nachwachsenden Generation die erfolgreiche Gestaltung von Bildungskarrieren sowie einen guten Start in die Berufstätigkeit eröffnet und die den Älteren die Möglichkeit bietet, Versäumtes nachzuholen und Neues hinzuzulernen, ist somit aktive und teilhabefördernde Sozialpolitik.¹⁰⁷

IV.1 Bildungsbeteiligung und Übergänge

IV.1.1 Elementarbereich

Die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit gehört zu den prioritären familienpolitischen Zielen der Bundesregierung und ist eine zentrale Voraussetzung für die Verbesserung der Lebenslagen eines großen Teils der (weiblichen) Bevölkerung. Der Ausbau des Elementarbereichs sowie insbesondere der Angebote für unter dreijährige Kinder spielt dabei eine herausragende Rolle. Auch unter der Perspektive der Chancengerechtigkeit fällt dem quantitativen Ausbau und der qualitativen Weiterentwicklung der frühen Förderung eine Schlüsselrolle zu. Hier - wie auch im Primarbereich - erfolgen Weichenstellungen, die biografieprägend sind und später im Hinblick auf eingetretene Fehlentwicklungen nur schwer korrigiert werden können. Soziale und individuelle Benachteiligungen müssen deshalb früh erkannt und ausgeglichen werden, um allen jungen Menschen Chancen zur erfolgreichen Bildungs- und Berufskarriere zu ermöglichen.

Deutschland (insbesondere Westdeutschland) liegt im internationalen Vergleich in der Bereitstellung von Krippen- und Kindergartenplätzen deutlich zurück. Dies ist einer der Gründe für die im internationalen Vergleich niedrigere Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern. So gab es zum Jahresende 2002 für die ca. 2,2 Mio. unter dreijährigen Kinder 190.000 Krippenplätze. Damit stand nur für rund jedes elfte Kind dieser Altersgruppe ein Platz zur Verfügung. In Westdeutschland konnten Ende 2002 nur knapp 3% der Kinder eine Krippe besuchen, in Ostdeutschland 37%.

107 Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf einem Gutachten, das von Prof. Dr. G. Weißhuhn erstellt wurde. Vgl. ausführlich Weißhuhn, G.: Bildung und Lebenslagen in Deutschland, Bonn 2004.

Seit 1996 besteht in Deutschland ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Zum Jahresende 2002 standen für 2,8 Mio. Kinder im Kindergartenalter insgesamt 2,51 Mio. Plätze zur Verfügung. Dies entspricht einem Versorgungsgrad von 90%. Beim zeitlichen Betreuungsumfang gibt es zwischen West- und Ostdeutschland beträchtliche Unterschiede. So boten in Westdeutschland nur 24% der Plätze für Kindergartenkinder eine Ganztagsbetreuung, wogegen in Ostdeutschland dieses Angebot die Regel war (98%).

IV.1.2 Primarbereich

Deutschland schneidet im internationalen Vergleich bei der „Internationalen Grundschul-Lese-Untersuchung“ (IGLU) des Jahres 2001 besser ab als bei PISA („Programme for International Student Assessment“).¹⁰⁸ Jedoch besteht auch in der Grundschule ein nicht unerheblicher Zusammenhang zwischen der Schulleistung, der sozialen Herkunft und dem Migrationsstatus. In der Grundschule deuten sich damit schon Problembereiche an, die sich dann in der Sekundarstufe massiv entwickeln. Der Anteil derer, die nicht die Lese-Kompetenzstufe II erreichen, betrug im Jahr 2001 10,3%. Diese Schülerinnen und Schüler werden vermutlich nur mit allergrößten Schwierigkeiten den Anforderungen der Sekundarstufe I gerecht werden können. Zu dieser Gruppe gehören überproportional Kinder mit Migrationshintergrund und Kinder aus niedrigeren Sozialschichten.

Die Analyse der Übergangsempfehlungen für den Besuch der weiterführenden Schulen in der Sekundarstufe I zeigt, dass die Chancen eines Kindes aus einem Elternhaus mit hohem sozialen Status rund 2,7-mal so hoch sind, eine Gymnasialempfehlung zu bekommen wie die eines Facharbeiterkindes, und das bei - das ist das Neue in der Diskussion über soziale Selektivität des Übergangs - Kontrolle der kognitiven Grundfähigkeiten und der Lesekompetenz. Ferner sind bei Kontrolle der Leseleistung und der Sozialschichtzugehörigkeit die Chancen eines Kindes ohne Migrationshintergrund 1,7-mal höher, eine Gymnasialempfehlung zu bekommen, als die eines Kindes mit Migrationshintergrund.

IV.1.3 Sekundarbereich I¹⁰⁹

Der Übergang der Schüler/-innen in die verschiedenen Schularten des Sekundarbereichs stellt eine zentrale Vorentscheidung hinsichtlich der späteren Möglichkeiten zur beruflichen Ausbildung dar, die ihrerseits wiederum mit der späteren beruflichen Zukunft in Zusammenhang steht. Allgemein ist ein verstärkter Trend zum Gymnasium zu beobachten, ein Absinken des Haupt-

108 Eine Erläuterung der Untersuchungen findet sich im Glossar dieses Berichts.

109 Mit Daten der amtlichen Statistik kann seit Anfang der 1990er Jahre eine schichtenspezifische Bildungsbeteiligung in der Sekundarstufe I nicht mehr analysiert werden, da seit diesem Zeitpunkt die besuchte Schulform in der Sekundarstufe I im Mikrozensus nicht mehr erfasst wird. Möglich sind jedoch Analysen mit Daten des SOEP und insbesondere mit PISA-Daten.

schüleranteils sowie eine leichte Zunahme des Anteils an Realschülern. Die Bildungsbeteiligung von Schülerinnen und Schülern nicht-deutscher Staatsangehörigkeit unterscheidet sich davon signifikant.

Die PISA-Ergebnisse des Jahres 2000 zeigen, dass

- die Lesekompetenzunterschiede zwischen den leistungsstärksten und den leistungsschwächsten Schülerinnen und Schülern in keinem untersuchten Land so groß sind wie in Deutschland. Zudem sind die Überschneidungen der Leistungsverteilungen zwischen den verschiedenen Schulformen erheblich. Ein großer Teil der Schülerinnen und Schüler mit gleicher Lesekompetenz verteilt sich über alle Schulformen. Beide Befunde zeigen, dass das mit der Gliederung des Schulsystems verbundene Ziel zur Bildung von leistungshomogenen Lerngruppen einer empirischen Überprüfung nicht standhält.
- der Anteil derjenigen, die nicht die Lese-Kompetenzstufe II erreichen, rund 23% beträgt und damit deutlich höher ist als in vergleichbaren Staaten. Schüler/-innen dieser - bei PISA so genannten - Risikogruppe verfügen nicht über die Kompetenzen, die eine erfolgreiche Berufsausbildung erwarten lassen. In der Gruppe sind überproportional Schüler/-innen mit Migrationshintergrund und solche aus sozial niedrigeren Schichten vertreten. Die ausgesprochen schlechten Perspektiven dieser Risikopopulation lassen es zu, hier von sich potenziell verfestigender Bildungsarmut zu sprechen, deren Ausgleich eine zentrale bildungs- und sozialpolitische Herausforderung darstellt.
- in keinem anderen bei PISA untersuchten Land der Zusammenhang zwischen der Lesekompetenz und der sozialen Herkunft so eng ist wie in Deutschland. Der Unterschied in der mittleren Lesekompetenz zwischen Familien des oberen und des unteren Viertels der Sozialstruktur beträgt umgerechnet mehr als zwei Schuljahre.
- die Chance des Besuchs eines Gymnasiums auch unter Kontrolle der kognitiven Grundfähigkeiten und der Lesekompetenz für ein Kind aus einem Elternhaus mit hohem sozialen Status 3,1-mal so hoch wie für ein Facharbeiterkind ist.
- die Chance für ein Kind, dessen beide Eltern im Ausland geboren sind, rund 4,4-mal niedriger ist, ein Gymnasium statt einer Hauptschule zu besuchen, als die eines Kindes, dessen beide Eltern in Deutschland geboren sind.

Kontrolliert man jedoch die Sozialschichtzugehörigkeit und die Lesekompetenz - und dies ist die eigentliche Überraschung -, ist keine Benachteiligung mehr nachweisbar. Die Förderung der deutschen Sprache und der Lesekompetenz ist demnach der Schlüssel zum Abbau von Benachteiligung aufgrund eines Migrationshintergrundes.

IV.1.4 Allgemein bildende Schulabschlüsse

Schulabschlüsse sind eine zentrale Eintrittskarte in den beruflichen Ausbildungsmarkt. Bei der Verteilung der Absolventen nach Abschluss der jeweiligen allgemein bildenden Schule besteht eine Tendenz zu höherwertigen Schulabschlüssen (Fachhoch-, Hochschulreife). Eine besondere Rolle spielen auch hier die Absolventen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit. Obwohl sich im langfristigen Trend die Anteile an höherwertigen allgemein bildenden Abschlüssen etwas verbessert haben (s. Tabelle IV.1), erreichen nicht-deutsche Schülerinnen und Schüler im Schnitt nach wie vor nur niedrigere Abschlüsse. Überproportional viele von ihnen verlassen zudem das allgemein bildende Schulsystem ohne einen Schulabschluss. Die Startchancen beim Übergang in die Berufsausbildung waren 2001 für nicht-deutsche Schülerinnen und Schüler deutlich schlechter als die der deutschen.

Tabelle IV.1:

Anteil der ausländischen Schulabgänger an allen Abgängern nach Art des Abschlusses in %

Entlassungsjahr	Ohne Hauptschulabschluss	Mit Hauptschulabschluss	Mit Realschulabschluss ¹⁾	Mit Fachhochschulreife ²⁾	Mit allg. Hochschulreife
	Früheres Bundesgebiet				
1983					
Absolventen - 1.000	17,7	25,8	11,3	0,9	2,3
Anteil an allen Abgängern - %	19,5	7,2	2,5	1,2	1,0
1994³⁾					
Absolventen - 1.000	16,2	34,8	25,5	4,2	8,2
Anteil an allen Abgängern - %	29,6	17,8	9,0	6,5	4,5
	Deutschland				
1997					
Absolventen - 1.000	16,8	37,0	30,0	5,3	9,1
Anteil an allen Abgängern - %	20,9	15,0	7,1	6,9	3,7
2001					
Absolventen - 1.000	15,1	30,0	21,6	5,9	8,3
Anteil in allen Abgängern - %	17,1	12,7	5,7	5,9	3,4

1) Oder gleichwertiger Abschluss.

2) Aus allgemein bildenden und beruflichen Schulen.

3) Einschließlich Berlin-Ost.

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.): Berufsbildungsbericht 2004. Grund- und Strukturdaten, Bonn 2004

Eine weitere Problemgruppe bilden die Jugendlichen ohne Schulabschluss. Früher wie heute haben Jugendliche ohne Schulabschluss (in den alten Bundesländern) mehrheitlich eine Sonder- oder Hauptschule besucht. Seit den 1970er Jahren kommen sie zu etwa 40% von einer Sonderschule und zu ca. 50% von einer Hauptschule.

IV.1.5 Übergänge der Absolventen des allgemein bildenden Schulwesens in die Berufsausbildung

Eine qualifizierte Ausbildung für junge Menschen sicherzustellen, ist eine der wichtigsten gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Aufgaben. Sie sichert den Menschen gute Chancen für einen erfolgreichen Einstieg in das Berufsleben und eröffnet ihnen den Weg zu einer selbstständigen Lebensführung. Nur mit gut ausgebildeten Fachkräften können sich Unternehmen im internationalen Wettbewerb behaupten. „Ausbildung für alle“ lautet daher eines der Hauptziele der Bundesregierung in der Bildungs- und Berufsbildungspolitik. Nach wie vor stellt die duale Berufsausbildung für den überwiegenden Teil der 16- bis 20-jährigen Jugendlichen den Einstieg in das Berufs- und Arbeitsleben dar.

Ein Teil der Absolventen des allgemein bildenden Schulsystems mündet in eine betriebliche Berufsausbildung ein, wobei im Zeitverlauf immer weniger Hauptschulabsolventen (direkt) in das duale System überwechseln. Der Anteil der Realschulabsolventen bleibt im Zeitverlauf in etwa gleich und der Anteil der Gymnasiasten steigt. Schaubild IV.1 zeigt für die Jahre 1998 und 2002 die allgemein bildende schulische Vorbildung der Auszubildenden bzw. der Auszubildenden mit neuen Ausbildungsverträgen.¹¹⁰

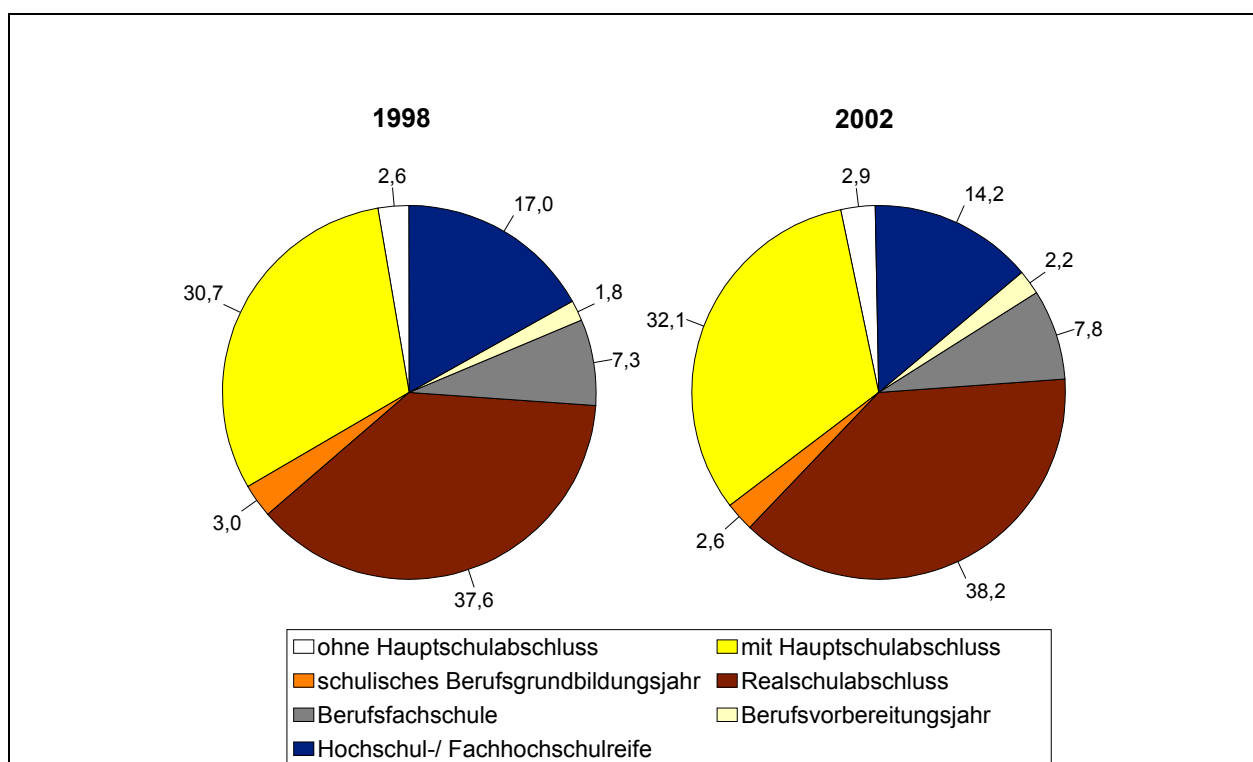
Die Versorgung der Absolventen des allgemein bildenden Schulsystems hängt maßgeblich von der Zahl der zur Verfügung stehenden betrieblichen und außerbetrieblichen Ausbildungsplätze ab. Noch 1990 gab es ein Überschussangebot an Ausbildungsplätzen von rund 18%. In den Folgejahren begann eine deutliche Reduktion des Angebots, so dass, verbunden mit der Entwicklung der Schulabgängerjahrgänge, 2002 mit einer Angebots-Nachfrage-Relation von 100,9% ein Ausgleich bestand. 2003 betrug die Angebots-Nachfrage-Relation nur noch 98,2%. Diese Entwicklung spiegelt sich auch wider in der Entwicklung der Ausbildungsbeteiligungsquote der Betriebe, die in den alten Ländern von 35% (1980) auf knapp 24% (2002) absank, und zwar besonders stark in kleinen Betrieben mit bis zu 49 Beschäftigten. In den neuen Ländern sank die Angebots-Nachfrage-Relation von einem knappen Ausgleich im Jahr 1992 auf 91,2% im Jahr 2003. Die Ausbildungsbeteiligungsquote war in den neuen Ländern mit 19% deutlich niedriger als in den alten Ländern. Diese Entwicklung der Relation von Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen ist insofern unbefriedigend, weil vor allem Einrichtungen überbetrieblicher Ausbildungsstätten in den neuen Ländern vom Bund und den Ländern finanziell erheblich gefördert werden.

110 Übergangsquoten der Absolventen des allgemeinbildenden Schulsystems in das Berufsbildungssystem werden von der amtlichen Statistik nicht ermittelt. Die Bildungsgesamtrechnung (BGR) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit stellt aber solche Informationen zusammen.

Von den im Jahr 2000 nicht vermittelten Ausbildungsplatzbewerberinnen und -bewerbern kommen in den alten Bundesländern rund 47% aus der Hauptschule (mit bzw. ohne Abschluss) und rund 44% aus der Realschule. In den neuen Ländern stammen rund 38% der Unvermittelten aus der Hauptschule und knapp 54% aus der Realschule. Zahlen für die Sonderschule liegen nicht vor. Die unvermittelten Ausbildungsplatzbewerberinnen haben insgesamt eine etwas bessere schulische Vorbildung als die männlichen Bewerber.

Schaubild IV.1:

Auszubildende in der betrieblichen Berufsausbildung (duales System) nach schulischer Vorbildung Deutschland - 1998 und 2002 in %



1) Neue Ausbildungsverträge, ohne die Position „sonstiges und ohne Angabe“.

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.): Berufsbildungsbericht 2004. Grund- und Strukturdaten, Bonn 2004

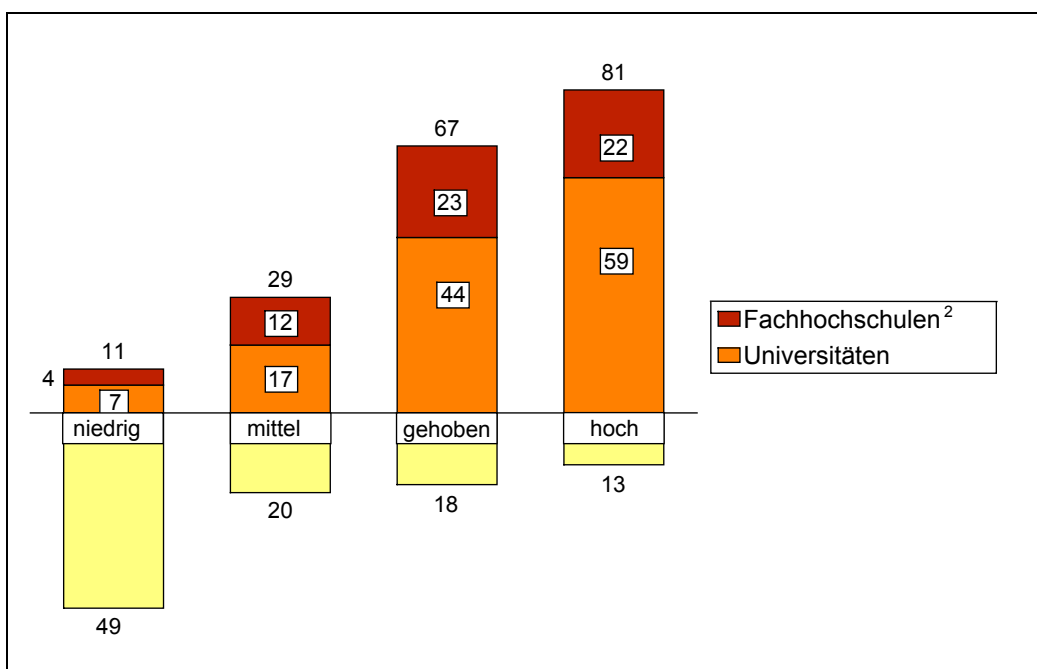
Die Zielsetzung der Bundesregierung für eine „Ausbildung für alle“ schließt im besonderen Maße diejenigen Jugendlichen mit ein, die auf ihrem Weg in Ausbildung und Beruf besonderer Unterstützung bedürfen. Zu viele Jugendliche mit Lernbeeinträchtigungen und sozialen Benachteiligungen schaffen es nicht, eine qualifizierte Berufsausbildung aufzunehmen bzw. erfolgreich abzuschließen, und sind damit von sozialer Ausgrenzung bedroht. So blieben 2003 in der Altersgruppe der 20- bis 29-Jährigen 1,36 Mio. oder 14,9% ohne abgeschlossene Berufsausbildung.¹¹¹ Die Zusammensetzung der Jugendlichen ohne Berufsausbildung (bis einschließlich der

111 Nach einer Auswertung des Mikrozensus 2003.

Altersgruppe der 25-Jährigen) hat sich in den alten Bundesländern in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert.¹¹² Sie ist heute im Vergleich zu den 1960er und 1970er Jahren eine zunehmend sozial homogenere, männlichere und ethnisierte Gruppe.¹¹³ Überproportional und mit steigender Tendenz (ca. 36%) sind Jugendliche ausländischer Herkunft vertreten. Dieser Anstieg der Jugendlichen mit Migrationshintergrund unter den beruflich Ausbildungslosen wird insbesondere von der Gruppe der Aussiedlerjugendlichen, von Bürgerkriegsflüchtlingen aus Ex-Jugoslawien und von jungen Menschen türkischer Herkunft verursacht. Dies ist für die zukünftige Ableitung von Förderbedarf, für die Struktur der Benachteiligtenförderung und für die frühzeitige Diagnostik von so genannten Problemgruppen von zentraler Bedeutung.

Schaubild IV.2:

**Quoten der Bildungsbeteiligung -
Anteil der 19- bis 24-Jährigen nach sozialer Herkunft¹⁾**



- 1) Nach dem Status des Vaters; Lesehilfe: 13% aller 19- bis 24-Jährigen haben Väter, die der sozialen Herkunftsgruppe „hoch“ zuzuordnen sind. Von diesen 13% besuchen 59% eine Universität und 22% eine Fachhochschule.
- 2) Einschließlich Verwaltungsfachhochschulen.

Quelle: Deutsches Studentenwerk (DSW): Hochschulinformationssystem (HIS), 17. Sozialerhebung, Bonn 2003

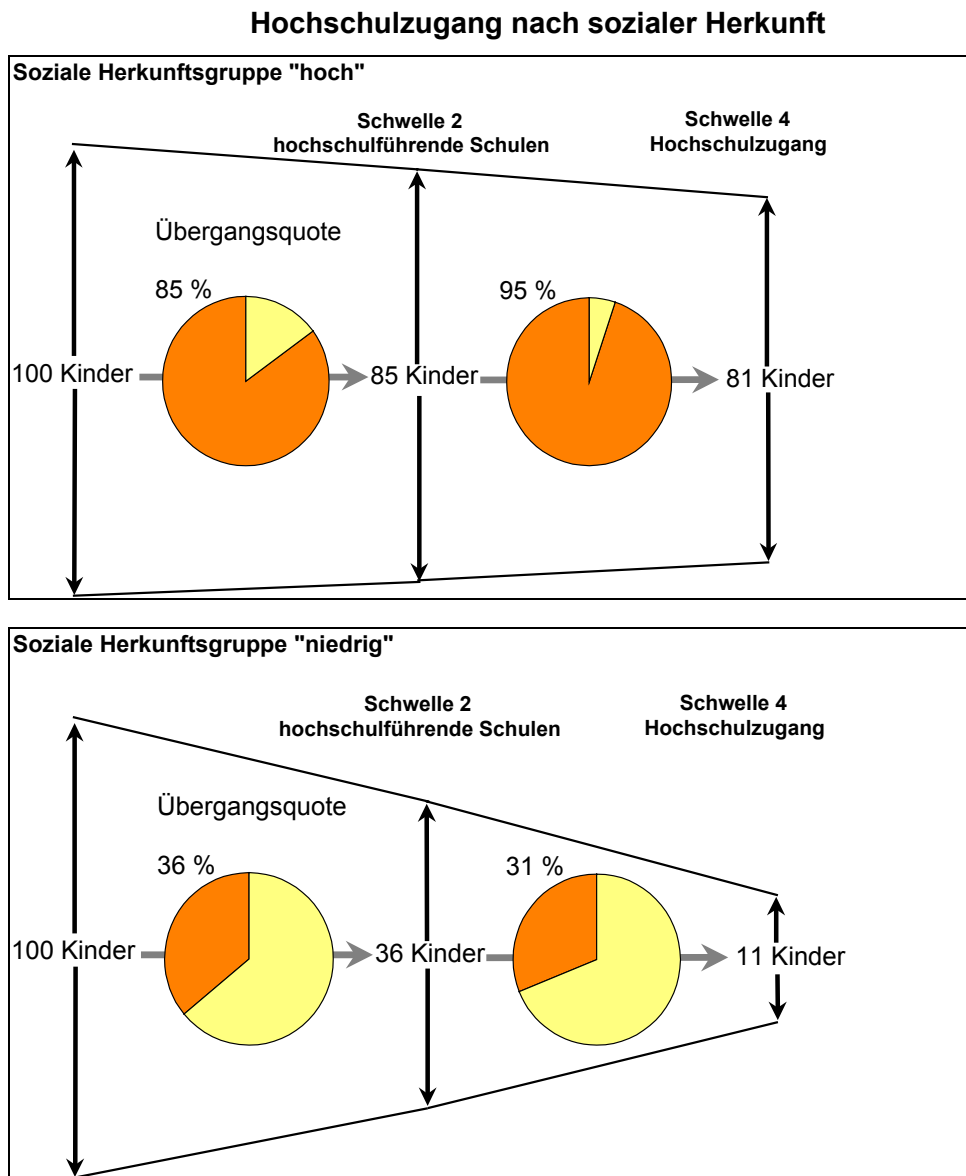
112 Auswertungen am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung anhand der Lebensverlaufskohortenstudien und des SOEP.

113 Vgl. weiterführend Wagner, S.: Jugendliche ohne Berufsausbildung. Eine Längsschnittstudie zum Einfluss von Schule, Herkunft und Geschlecht auf ihre Bildungschancen, Aachen 2004 (unveröffentlicht); vgl. auch Solga, H.: Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft, Leverkusen-Opladen 2004.

IV.1.6 Übergänge der Absolventen des allgemein bildenden Schulwesens an die Hochschule

Trotz der Erfolge der Bundesregierung beim BAföG sind auch 2003 die Chancen beim Zugang zum Studium immer noch ungleich verteilt. Zwar ist seit 1973 der Anteil der Arbeiterkinder an den Studierenden leicht angestiegen, jedoch sind Angestelltenkinder wesentlich stärker vertreten (zu berücksichtigen sind dabei allerdings auch Verschiebungen vom Arbeiterstatus zum Angestelltenstatus). Sehr stark sind nach wie vor die Bildungsselbstrekrutierungseffekte: 62% der Eltern der Studierenden hatten im Jahr 2003 einen Hochschulabschluss (Fachhochschule und Universität) und nur 28% eine Lehre. Die ungleiche Bildungsbeteiligung an Hochschulen zeigt Schaubild IV.3.

Schaubild IV.3:



Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertungen Mikrozensus 1996 und 2000; 17. Sozialerhebung 2003 und Studienanfänger-Befragung 2000, Berechnungen des DSW

Im Ergebnis der mehrfachen Selektionsprozesse im Bildungsverlauf¹¹⁴ nehmen 11% der Kinder mit einer „niedrigen“ sozialen Herkunft ein Studium auf, dagegen 81% der Kinder mit einer „hohen“ sozialen Herkunft (s. Schaubild IV.3). Anders ausgedrückt: Die Chance eines Kindes aus einem Elternhaus mit „hohem“ sozialen Status, ein Studium aufzunehmen, ist 7,4-fach größer als die eines Kindes aus einem Elternhaus mit niedrigem sozialen Status.

IV.1.7 Tertiärer Bereich

Absolventen von Fachhochschulen und Universitäten haben individuell bessere Chancen im Berufsleben. Die Hochschulabsolventen haben im Vergleich zu anderen Abschlussgruppen nach wie vor bessere Chancen, eine geeignete Stelle zu finden, und ihre Arbeitslosenquoten sind niedriger. Die deutliche Erhöhung der Zahl der Studierenden von 1,8 Mio. im Wintersemester 1998/99 auf über 2 Mio. im Wintersemester 2003/04 sowie eine Studienanfängerquote von 36% (OECD-Abgrenzung) im Jahr 2003 (1998: 28%) sind deshalb sehr positiv zu bewerten. Da der Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften jedoch weiter steigt, müssen künftig noch mehr junge Erwachsene ein Hochschulstudium aufnehmen und es auch erfolgreich beenden. Vor diesem Hintergrund ist die gegenüber dem letzten Lebenslagenbericht gestiegene Studienabbrecherquote an den Universitäten zu hoch. Besorgniserregend ist hier vor allem die Tatsache, dass der Studienabbruch in Deutschland zu einem sehr späten Zeitpunkt erfolgt.

IV.1.8 Weiterbildung

Die Notwendigkeit lebenslangen Lernens war noch nie so groß wie heute. Weiterbildung und insbesondere die berufliche Weiterbildung trägt dazu bei, den sich rasch verändernden Anforderungen des Arbeits- und Berufslebens gerecht zu werden. Sie leistet somit einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Beschäftigungschancen, zum Erhalt der Innovationsfähigkeit und - ebenso wichtig - auch zur gesellschaftlichen Integration und Teilhabe. Insofern hat der Weiterbildungsbereich eine zentrale Bedeutung für die Sicherung und die Verbesserung der Lebenslagen der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland.

Insgesamt ist die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen von 48% im Jahr 1997 auf 43% im Jahr 2003 gesunken.¹¹⁵ Nur 15% der un- und angelernten Arbeiter nahmen im Jahr 2000 an be-

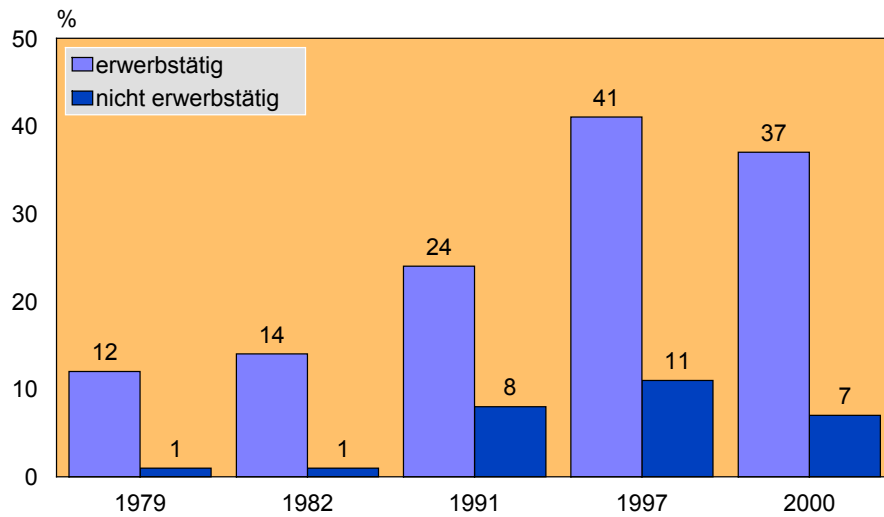
114 Es handelt sich um die Darstellung von zwei Querschnitzauswertungen. Hinzuweisen ist deshalb darauf, dass sich die Querschnitzauswertungen auf jeweils unterschiedliche Kohorten beziehen und es sich somit nicht um einen echten Längsschnitt handelt.

115 Dargestellt werden Daten des Berichtssystems Weiterbildung. Weitere Quellen (u.a. Volkshochschulstatistik, ANBA, CVTS, IAB-Betriebspanel, Mikrozensus, SOEP) könnten im Prinzip herangezogen werden, jedoch sind dort die Weiterbildungsbegriffe z.T. unterschiedlich gefasst, so dass Vergleichsprobleme auftreten. Gleiches gilt für die Erfassung des Ausmaßes der Weiterbildungsbeteiligung der Betriebe. Vgl. zu Letzterem: Bellmann, L.: Der Stand der Aus- und Weiterbildungsstatistik in Deutschland, in: M. Baethge/, K.-P. Buss/C. Laufer (Hg.): Expertisen zu den konzepti-

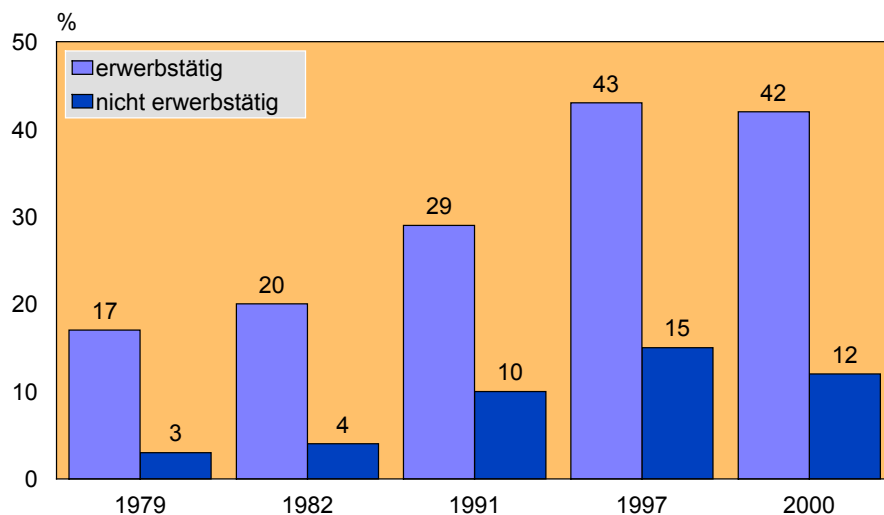
ruflichen Weiterbildungsaktivitäten teil, während es bei den Facharbeitern 30% waren und bei leitenden Angestellten sowie allen Beamten mehr als die Hälfte. Eine Ursache für diese Unterschiede liegt u.a. in der Konzeption der beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen, die vorwiegend auf höhere Bildungsgruppen zugeschnitten sind. Erwerbstätige Männer weisen nach wie vor eine höhere Beteiligungsquote auf als erwerbstätige Frauen. Nichterwerbstätige Männer und Frauen unterscheiden sich hier nicht so deutlich, jedoch haben sich die Teilnahmequoten in diesen beiden Gruppen im Zeitverlauf zunächst erhöht, seit 1997 sinken sie aber wieder etwas ab (s. Schaubild IV.4).

Schaubild IV.4:

**Teilnahmequoten an beruflicher Weiterbildung
nach Erwerbsstatus 1979 - 2000 in %
- Frauen -**



- Männer -



1) Anteil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung an allen Befragten der jeweiligen Gruppe. 1979 und 1982: früheres Bundesgebiet.

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berichtssystem Weiterbildung

Der starke Anstieg der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung in den 1980er und 1990er Jahren zeigt, dass das Konzept des lebenslangen Lernens¹¹⁶ in Deutschland deutlich an Boden gewonnen hat. Jedoch bestehen noch starke Unterschiede hinsichtlich der beruflichen Vorbildung, des beruflichen Status und des Geschlechtes der Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

IV.2 Ressourceneinsatz

Hinsichtlich des Anteils der gesamten Bildungsausgaben (öffentliche und private Ausgaben für die Erstausbildung) sowie des Anteils der öffentlichen Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt steht Deutschland im Vergleich mit fünf großen OECD-Staaten (USA, Japan, Frankreich, Italien, Großbritannien) im Mittelfeld dieser Länder. Eine Ausweitung der öffentlichen Bildungsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt von 3,7% (1970) auf 4,8% (1980, alte Bundesländer), ein Sinken auf 4,0% (1991) und ein neuerlicher Anstieg auf 4,3% im Jahr 2001 markieren einen instabilen Verlauf bildungsökonomischer Anstrengungen auf relativ niedrigem Niveau.¹¹⁷

Aussagekräftiger als der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt sind Berechnungen der öffentlichen Ausgaben pro Schüler/-in oder pro Student/-in, da der unterschiedliche demografische Aufbau der Bevölkerungen dabei mit berücksichtigt wird. Auch bei einer solchen Betrachtung liegt Deutschland im Mittelfeld der bedeutenden Industrienationen, allerdings mit deutlichen Defiziten im Primarbereich.

Der Grad der Versorgung mit Ausbildungsleistungen in allen Teilen des Bildungssystems und eine Nivellierung beobachtbarer, sozio-ökonomisch bedingter Unterschiede in der Bildungsbeteiligung hängen auch von der finanziellen Förderung jener Kinder und Jugendlicher ab, deren Eltern zunächst keine ausreichende Möglichkeit zur Finanzierung einer längeren bzw. höherwertigen Ausbildung haben. Wesentliches Ziel der Förderung ist es, Kindern und Jugendlichen aus sozial schwächeren Schichten die gleichen Bildungschancen zu eröffnen.¹¹⁸ So stieg die

116 In der laufenden Diskussion über die Notwendigkeit von „Life-Long-Learning“ ist allgemein unstrittig, dass regelmäßige (vor allem berufliche) Weiterbildung einen zentralen Beitrag zur Sicherung des Beschäftigungs- und Einkommensverlaufs - verbunden mit einer verbesserten Lebenslage - leisten kann. Die empirischen Befunde zur Stützung dieser Hypothese sind jedoch noch schwach, da es vor allem an längsschnittorientierten Daten mangelt, mit deren Hilfe die langfristigen individuellen Effekte der Weiterbildungsteilnahme auf den Beschäftigungs- und Einkommensverlauf valide erfasst werden können. Hinzu kommen Probleme bei der mikroökonomischen Evaluation öffentlich geförderter Weiterbildungsprogramme sowie der Aufwendungen von privater Seite (betrieblich und individuell). In der Regel können nur die Arbeitsmarkterfolge der teilnehmenden Personen beobachtet werden, jedoch nicht der Verlauf bei den gleichen Personen, wenn diese nicht an Weiterbildungsaktivitäten teilgenommen hätten.

117 1998 betrug der entsprechende Anteil 4,4%. Zahlen für 2002 sind noch nicht verfügbar.

118 Ein Indikator für die Beteiligung der aus den unteren Einkommensschichten stammenden Auszubildenden an der Förderung ist der Anteil der Vollgeförderten im Verhältnis zu den Geförderten insgesamt. Vollgeförderte sind die Auszubildenden, die den Förderungshöchstsatz erhalten.

Vollgefördertenquote seit dem Inkrafttreten des Ausbildungsförderungsreformgesetz (AföRG) deutlich an (von 34% im Jahr 1998 auf 47% im Jahr 2002). Dies lässt den Rückschluss zu, dass es gelungen ist, den Anteil der aus den unteren Einkommensbereichen stammenden Auszubildenden zu erhöhen.

IV.3 Auswirkungen von Bildung auf Erwerbstätigkeit, Einkommen und berufliche Positionierung

Die allgemeine Ausbildung der Bevölkerung hat sich bezüglich der allgemein bildenden Schulabschlüsse 1982 bis 2002 erheblich verbessert. Keinen allgemeinen Schulabschluss haben in den alten Bundesländern 2,4% der Männern und 2,7% der Frauen. In den neuen Ländern liegen die Werte bei nur 1,0 bzw. 0,9%. Nach wie vor gibt es zu (funktionalem) Analphabetismus in der Erwachsenenbevölkerung über 15 Jahre nur Schätzungen, die von 0,5 bis 1,9 Mio. Erwachsene reichen.¹¹⁹

IV.3.1 Beruflicher Bildungsstand der Erwerbstätigen

In einer modernen Volkswirtschaft wie Deutschland ist die (strukturelle) Entwicklung der beruflichen Bildungsabschlüsse der Erwerbstätigen von weitreichender Bedeutung.¹²⁰ Hatten 1982 nur 10% der erwerbstätigen Männer im früheren Bundesgebiet einen Fachhochschul- bzw. Universitätsabschluss, so waren es 2002 18,2%. Bei den Frauen stieg dieser Wert von 6,4% (1982) auf 11,9% (2002). Hingegen sanken die Anteile derjenigen, die über keinen beruflichen Abschluss verfügten, beträchtlich (bei den Männern von 24,6% auf 13%, bei den Frauen von 39,4% auf 17,3%). In den neuen Ländern ist die Situation in Folge des DDR-Bildungssystems noch günstiger. Der Anteil unqualifizierter Arbeitskräfte betrug 1993 bei den Männern nur 2,8% und bei den Frauen 4,3%. Im Jahr 2002 verfügten 4,6% der Männer und 4% der Frauen über keinen beruflichen Bildungsabschluss. 16,8% der Männer hatten einen Fachhochschul- bzw. Universitätsabschluss, ebenso 14,3% der Frauen.

IV.3.2 Beruflicher Bildungsstand der Erwerbslosen

Eine hochwertige berufliche Ausbildung verringert nach wie vor das Risiko von Erwerbslosigkeit spürbar. In den alten wie in den neuen Ländern steigen bei Männern wie bei Frauen die Arbeitslosenquoten der Hochqualifizierten bis 1997 leicht an und sinken dann bis 2002 wieder. Das weitaus größte Arbeitslosigkeitsrisiko tragen jedoch Männer und Frauen ohne formalen beruflichen Ausbildungsabschluss. In den neuen Ländern zeigen sich ähnliche Rangfolgen, wenn

119 Zahlen über die Entwicklung dieser geschätzten Anteile sind nicht verfügbar.

120 Zahlen für die beruflichen Bildungsabschlüsse der Erwerbstätigen für das Jahr 1998 sind aufgrund der Änderung der Klassifikation der beruflichen Abschlüsse im Mikrozensus ab 1999 nicht mehr voll vergleichbar und werden deshalb hier nicht ausgewiesen.

man nach der beruflichen Qualifikation und dem Geschlecht differenziert. Auch hier sind Hochqualifizierte deutlich weniger von Erwerbslosigkeit betroffen. Aufgrund der Ausgestaltung des ehemaligen DDR-Bildungssystems ist der Anteil der Erwerbslosen mit abgeschlossener Berufsausbildung jedoch wesentlich höher und nimmt bei den Männern zwischen 1993 und 2002 noch leicht zu.

IV.3.3 Berufliche Abschlüsse und Stellung im Beruf

Erheblich erhöht hat sich auch die formale Qualifikationsstruktur. In den alten Ländern beträgt der Anteil der Hochqualifizierten bei selbstständigen Männern wie Frauen 25% und hat sich damit von 1982 bis 2002 fast verdoppelt.¹²¹ Entsprechende Ausweitungen finden sich auch bei den Beamten und Angestellten. Vor allem ist von 1982 bis 2002 der Anteil derjenigen, die über keinen beruflichen Abschluss verfügen, von 11% bei den Männern und 23% bei den Frauen auf rund 6% bei den Männer bzw. 9,4% bei den Frauen zurückgegangen. Auch innerhalb der Arbeiterschaft ist der Anteil derjenigen ohne beruflichen Abschluss bei den Männern von 36% auf 23% und bei den Frauen von 62% auf 44% zurückgegangen. In den neuen Ländern ist im Vergleich zu den alten Ländern der Anteil derjenigen ohne beruflichen Abschluss in allen Statusgruppen wesentlich niedriger. Da dementsprechend die Anteile der Hochqualifizierten größer sind, fallen die Anteilsausweitungen der Hochqualifizierten in den einzelnen Statusgruppen in den letzten Jahren nicht so deutlich aus wie in den alten Ländern.

IV.3.4 Ausbildungsadäquate und -inadäquate Beschäftigung

Der Anteil ausbildungsadäquat beschäftigter Männer mit Universitäts- bzw. Fachhochschulabschluss hat in den alten Ländern von 94% im Jahr 1997 auf 85% im Jahr 2002 leicht abgenommen, während der entsprechende Anteil sich bei den Frauen von 73% auf 80% verbessert hat.¹²² Angesichts der erheblichen Zunahme der Beschäftigung von Hochqualifizierten bedeutet dies, dass kaum Verdrängungsprozesse nach unten im Bereich der zu besetzenden Arbeitsplätze stattgefunden haben. Bei den abgeschlossenen Berufsausbildungen zeigt sich bei den Männern und bei den Frauen eine leichte Abnahme des Anteils adäquater Beschäftigung. Korrespondierend dazu nimmt die inadäquate Beschäftigung zu.

In den neuen Ländern lagen die Anteile adäquater Beschäftigung bei den hoch qualifizierten Männern niedriger als in den alten Ländern, jedoch steigen die Anteile (von 82% im Jahr 1997 auf 92% im Jahr 2002), während bei der entsprechenden Gruppe der Frauen ein Rückgang von 83% auf 80% zu verzeichnen ist. Demzufolge sind auch hier kaum Verdrängungsprozesse fest-

121 Zahlen für die beruflichen Bildungsabschlüsse der Erwerbstätigen nach der Stellung im Beruf für das Jahr 1998 sind aufgrund der Änderung der Klassifikation der beruflichen Abschlüsse im Mikrozensus ab 1999 nicht mehr voll vergleichbar und werden daher hier nicht ausgewiesen.

122 Daten des SOEP 2002.

zustellen. Auf der Ebene der abgeschlossenen Berufsausbildung zeigt sich sogar eine Konstanz der Anteile ausbildungsadäquater Beschäftigung bei Männern wie Frauen.

Eine ausbildungsinadäquate Beschäftigung führt bei den männlichen und weiblichen Erwerbstätigen mit Universitäts- und Fachhochschulabschluss in den alten Ländern im Jahr 2002 bei hohen Qualifikationsverlusten zu Verdiensteinbußen bis zu rund 50%. Erwerbstätige Männer und Frauen mit abgeschlossener Berufsausbildung verlieren im Falle einer inadäquaten Beschäftigung etwa 30% ihres Verdienstes. In den neuen Ländern zeigen sich bei hoch qualifizierten Männern Verdiensteinbußen von 39% und bei den Frauen von rund 53%. Erwerbstätige Männer mit abgeschlossener Berufsausbildung verdienen auf ausbildungsinadäquaten Arbeitsplätzen rund 28% weniger, Frauen rund 21%. Diese vergleichsweise geringeren Abschläge erklären sich auch aus dem allgemein noch niedrigeren Verdienstniveau in den neuen Bundesländern.

IV.3.5 Übergänge vom Bildungs- ins Beschäftigungssystem

In den alten Ländern zeigt sich, dass Abgänger aus den Hauptschulen im Jahr 1975 nur zu 2,2% direkt in Arbeitslosigkeit übergingen. Dieser Anteil stieg auf 11,9% im Jahr 2000. Die Absolventen einer Berufsausbildung im Dualen System wechselten 1975 zu rund 74% direkt in eine Erwerbstätigkeit und zu 3,3% in die Arbeitslosigkeit. 2000 sind es rund 73%, die in eine Erwerbstätigkeit überwechseln, aber 7,8% finden keine Arbeit. Zudem wechseln mehr in andere berufliche Ausbildungswege.¹²³

Bei Abgängern mit Berufsfachschul- oder Fachschulabschluss bzw. aus Schulen des Gesundheitswesens und von Fach- und Berufsakademien bestand im Jahr 2002 gegenüber der Situation zu Beginn der 1980er Jahre kaum das Risiko einer Anfangsarbeitslosigkeit. Abgänger aus Fachhochschulen hatten 1975 ein hohes Risiko, direkt arbeitslos zu werden (rund 14%), jedoch sinkt diese Quote 2000 auf etwa 2,3%. Zunehmend mehr wechseln in eine direkte Erwerbstätigkeit. Abgänger aus Universitäten wechseln mit leicht steigendem Trend auf direktem Weg in eine Erwerbstätigkeit (2000: 78,7%) und nur 2,5% (2000) werden arbeitslos. Allerdings steigt auch der Übergang in die (freiwillige) Nichterwerbstätigkeit, vor allem bei weiblichen Abgängern.

In den neuen Ländern wechseln anteilmäßig im Jahr 2000 mehr Hauptschüler direkt in die Arbeitslosigkeit. Der größte Teil der Schüler mit mittlerer Reife wechselt in weiterführende Bildungseinrichtungen. Bei den Absolventen mit Hochschulreife zeigt sich ein abnehmender Anteil an Abwanderungen in die alten Länder.

123 Diese Ergebnisse sind aus der Bildungsgesamtrechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Bildungsforschung der Bundesagentur für Arbeit übernommen.

Von besonderem Interesse ist auch, wie viele der erfolgreichen Absolventen einer beruflichen Ausbildung direkt von ihrem Ausbildungsbetrieb in eine Beschäftigung übernommen werden: In den alten Ländern wurden 1995 60,4% der Absolventen vom Ausbildungsbetrieb übernommen, 2001 nur noch 58,8%. In den neuen Ländern wurden 2001 nur 42,7% der Absolventen vom Ausbildungsbetrieb übernommen. 39,6% der Absolventen wechselten im Jahr 2001 in den neuen Ländern in die Arbeitslosigkeit im Gegensatz zu 16,7% in den alten Ländern. An diesen Übergangsquoten zeigt sich deutlich die veränderte Verwertbarkeit von Bildungsabschlüssen in den letzten Jahrzehnten.

IV.3.6 Bildung und Einkommen

Es zeigt sich, dass die ausbildungsinduzierten Lohnvorsprünge von Männern mit Universitätsabschluss in den alten Ländern von durchschnittlich rund 31% im Jahr 1992 auf knapp 17% im Jahr 2002 abgeschmolzen sind und die derjenigen mit Fachhochschulabschluss von rund 24% auf 14%. Auch die leichten Lohnvorsprünge von Männern mit abgeschlossener Berufsausbildung sind weiter gesunken. Ein entsprechendes Bild zeigt sich auch bei den Frauen. Die ausbildungsbedingte Lohnspreizung in den alten Ländern hat sich also verringert. In den neuen Ländern ist dagegen die Lohnrelation der männlichen und weiblichen Beschäftigten mit Universitäts- und Fachhochschulabschluss gestiegen.¹²⁴

Eine höhere beruflichen Ausbildung führt nicht nur zu höherem Einkommen. Höher- und hochqualifizierte Erwerbstätige weisen auch steilere Einkommenskarrieren im Zeitverlauf im Sinne höherer erzielter Bruttomonatseinkommenszuwächse auf.¹²⁵

IV.3.7 Einkommensverteilung

In den alten Ländern (2002) zeigt sich - gemessen an den Äquivalenzeinkommen¹²⁶ -, dass Single-Männerhaushalte bei Vorliegen eines Universitäts- bzw. Fachhochschulabschlusses das höchste Einkommensniveau besitzen, gefolgt von Partnerhaushalten (beide mit Universitäts- bzw. Fachhochschulabschluss), Männern mit abgeschlossener Berufsausbildung und Frauen mit Universitäts- bzw. Fachhochschulabschluss. Am unteren Ende der Einkommensskala liegen Partnerhaushalte (beide ohne abgeschlossene Berufsausbildung) und Single-Frauenhaushalte (ohne abgeschlossene Berufsausbildung). Mit steigendem beruflichem Ausbildungsniveau im Familienkontext - wie auch bei der Analyse der Einzelpersoneneinkommen - steigt das real verfügbare Haushaltsnettoeinkommen sichtbar an. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch in den

124 „Lohnrelationen“ der beruflichen Ausbildungsniveaus geben die (kontrollierte) prozentuale Lohn-
distanz im Vergleich zum Niveau „ohne abgeschlossene Berufsausbildung“ an.

125 Ergebnis auf Basis einer Längsschnittanalyse von SOEP-Daten.

126 Zu Einzelheiten vgl. das Gutachten „Bildung und Lebenslagen in Deutschland“ von Prof. G. Weißhuhn.

neuen Ländern, wenngleich das Niveau unter dem der alten Länder liegt. Mit steigendem Ausbildungsniveau erhöht sich der Arbeitseinkommensbeitrag von Frauen zum gesamten Haushaltsnettoeinkommen markant. Dies liegt daran, dass besser ausgebildete Frauen eine höhere Erwerbspartizipation aufweisen und darüber hinaus auch höhere Arbeitseinkommen erzielen können. Entsprechendes gilt auch für die neuen Länder.

Bei der Armutsrisikoquote zeigt sich in den alten Ländern, dass allein stehende Männer und Paare mit Universitäts- bzw. Fachhochschulabschluss nur zu einem geringen Teil zu dieser Gruppe gehören. Liegt keine abgeschlossene Berufsausbildung vor, so zeigen sich für diese Kategorien hohe Armutsrisikoquoten. In den neuen Ländern ergibt sich ein ähnliches Bild, wenngleich allein stehende Männer ohne abgeschlossene Berufsausbildung noch stärker unterhalb der Armutsrisikogrenze liegen.

In den alten Ländern verfügen rund 61% der allein stehenden Männer mit Universitäts- bzw. Fachhochschulabschluss innerhalb ihrer Gruppe im Jahr 2002 über das 1,5-fache des Medianäquivalenzeinkommens, ebenso 54% der Paare (beide mit Universitäts- bzw. Fachhochschulabschluss). Dagegen liegen nur 3,1% der allein erziehenden Frauen innerhalb ihrer Gruppe ohne beruflichen Abschluss über dem 1,5-fachen des Medianäquivalenzeinkommens und nur 4,1% der Paare (beide ohne abgeschlossene Berufsausbildung). In den neuen Ländern ergibt sich ein ähnlicher Befund, allerdings auf einem niedrigeren Niveau.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die berufliche Bildungsstruktur der Haushalte mit steigendem Niveau der Abschlüsse zu einer erheblichen Verbesserung der Einkommensposition führt. Es sinkt außerdem mit steigendem beruflichem Ausbildungsniveau der Anteil derjenigen, die unter die Armutsrisikoquote fallen.

IV.4 Bildungsbeteiligung von Mädchen und Frauen

Mädchen und junge Frauen haben in den letzten zehn Jahren hinsichtlich ihrer Bildungsbeteiligung erheblich aufgeholt und in vielen Bereichen die Männer überholt. Sie stellen inzwischen die Mehrheit der Abiturienten in allgemein bildenden Schulen und die Mehrheit der Erstsemester an den Universitäten. Trotz besserer und höherwertiger Bildungsabschlüsse zeigen sich jedoch nicht die zu erwartenden Erfolge im Beschäftigungssystem.

In der beruflichen Bildung finden sich junge Frauen in hohem Maße in schulischen Berufsausbildungsgängen, die oft in schlecht dotierte so genannte „Frauenberufe“ münden. In zukunftsorientierten IT-Berufsausbildungsgängen sind sie mit 24% immer noch stark unterrepräsentiert. Dies hat erhebliche Konsequenzen für ihren materiellen gesellschaftlichen Status. Hinzu kommt, dass auch dort, wo Frauen über die gleichen Abschlüsse verfügen, sie im Durchschnitt

schlechter bezahlt werden als Männer (z.B. 30% Lohndifferenz für Fachhochschulabsolventinnen).

In Wissenschaft und Forschung holen Frauen sichtbar auf. Der Anteil der Frauen an Promotionen ist zwischenzeitlich auf 36,4%, der am wissenschaftlichen Personal der Hochschulen auf ebenfalls rund 35% gestiegen. Bei den Professuren ist der Frauenanteil in den letzten Jahren zwar auf 13% angestiegen, liegt aber immer noch auf niedrigem Niveau. In den Führungspositionen der außeruniversitären Forschungseinrichtungen sind Frauen lediglich mit 5,8% zu finden. Der Anteil von Frauen an den Unternehmensgründungen in Deutschland beträgt nur etwa 28%. Die Bundesregierung hat sich daher zum Ziel gesetzt, den Frauenanteil bei Existenzgründungen deutlich zu erhöhen.

Entscheidend für die Verbesserung der Situation von jungen Frauen in Bildung und Wissenschaft ist das in Deutschland weitgehend ungelöste Problem der Kinderbetreuung. Ganztagsangebote zur Kinderbetreuung wie im übrigen europäischen Ausland fehlen noch immer weitgehend. Immer noch wird die Verantwortung für die Kinderbetreuung einseitig Frauen zugewiesen. Dies wirkt sich in entscheidendem Maße auf ihre Berufs- und Karriereplanung aus. Im Rahmen einer gleichstellungsorientierten Bildungspolitik sind hier Weichenstellungen erforderlich, die eine außerhäusliche Kinderbetreuung selbstverständlich werden lassen und Männer in die Verantwortung mit einbeziehen.

Zusammenfassung: Bildung - Schlüssel zu Teilhabe

Bei der Verteilung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen spielt Bildung eine wichtige Rolle. Die Verantwortung für die schulische Bildung und die Hochschulbildung sowie den Elementarbereich liegt zwar im Wesentlichen bei den Ländern. Der Bund trägt aber durch gesetzliche Maßnahmen bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen im Elementarbereich oder bei den Hochschulen sowie im Bereich der Ausbildungsförderung zur Minimierung von Chancenungleichheiten bei. Wichtig ist dabei der Elementarbereich: Der Versorgungsgrad bei Kindergartenplätzen erreicht rund 90%. Bei der Versorgung mit Krippenplätzen liegt Deutschland im internationalen Vergleich jedoch deutlich zurück. Eine Krippe konnten in Westdeutschland Ende 2002 nur knapp 3% der Kinder besuchen, in Ostdeutschland 37%. Der Zugang zu höherwertigen Schul-, Ausbildungs- und Berufsabschlüssen wie auch der Zugang zum Studium wird nach wie vor durch Herkunft, Bildungsstand und berufliche Stellung der Eltern bestimmt. Die Chancen eines Kindes aus einem Elternhaus mit hohem sozialen Status, eine Gymnasialempfehlung zu bekommen, sind rund 2,7-mal so hoch wie die eines Facharbeiterkindes. Die Chance, ein Studium aufzunehmen, ist sogar 7,4-fach größer als die eines Kindes aus einem Elternhaus mit niedrigem sozialen Status

Die Angebots-Nachfrage-Relation in der dualen Ausbildung betrug 2003 nur noch 98,2% (alte Länder) bzw. 91,2% (neue Länder). Diese Entwicklung zeigt sich auch in der Ausbildungsbeteiligungsquote der Betriebe, die in den alten Ländern von 35% (1980) auf knapp 24% (2002) absank. Mit 19% ist sie in den neuen Ländern noch niedriger. Das Risiko des Arbeitsplatzverlustes ist an den Bildungs- und Berufsabschluss gekoppelt. Das weitaus größte Risiko tragen Männer und Frauen ohne beruflichen Ausbildungsabschluss. 2003 blieben in der Altersgruppe der 20- bis 29-Jährigen 1,36 Mio. oder 14,9% ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Überproportional (ca. 36%) und mit steigender Tendenz sind Jugendliche ausländischer Herkunft vertreten.

Deutlich angestiegen ist die Zahl der Studierenden von 1,8 Mio. im Wintersemester 1998/99 auf über 2 Mio. im Wintersemester 2003/04 sowie die Studienanfängerquote von 28% im Jahr 1998 auf 36% im Jahr 2003. Bildungsbeteiligung und Chancengleichheit hängen auch von der finanziellen Förderung ab. Die Vollgefördertenquote ist von 34% im Jahr 1998 auf 47% im Jahr 2002 angestiegen. Dies lässt den Rückschluss zu, dass es gelungen ist, den Anteil der aus den unteren Einkommensbereichen stammenden Auszubildenden zu erhöhen.

Auch die Weiterbildungsbeteiligung ist nach wie vor vom (Aus-) Bildungsstand und vom Geschlecht abhängig. Die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen ist von 48% im Jahr 1997 auf 43% im Jahr 2003 gesunken, die Teilnahmequoten in Deutschland liegen unter dem europäischen Durchschnitt und bleiben deutlich hinter den skandinavischen Ländern oder auch Großbritannien zurück. Angesichts der wachsenden Bedeutung lebenslangen Lernens stellt sich die Herausforderung, dieser Entwicklung energisch entgegenzusteuern.

Mädchen und junge Frauen haben in den letzten 10 Jahren in der Bildungsbeteiligung erheblich aufgeholt und in vielen Bereichen die Männer überholt. Trotz besserer und höherwertiger Bildungsabschlüsse zeigen sich jedoch nicht die zu erwartenden Erfolge im Beschäftigungssystem mit entsprechenden Konsequenzen für ihren wirtschaftlichen Status. Verantwortlich sind hierfür u.a. immer noch vorhandene Probleme bei der Kinderbetreuung.

V. Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt

Gesamtwirtschaftlicher und persönlicher Wohlstand und damit auch Teilhabe- und Verwirklichungschancen stehen in engem Verhältnis zur geleisteten Arbeit und deren Produktivität. Umgekehrt kann es zu persönlicher Armut und sozialer Ausgrenzung führen, wenn Menschen keine Erwerbsarbeit finden oder nicht erwerbsfähig sind. Aber auch für diejenigen, deren Einkommen durch Transfers gesichert ist, ist die Entwicklung der Erwerbstätigkeit und die Arbeitsproduktivität indirekt von entscheidender Bedeutung. Nur wenn genügend Menschen Arbeit haben, ist das Transfersystem zu finanzieren. Die Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit bestimmen also über Wohlstand und Armut der Bevölkerung wesentlich mit. Längerfristige Arbeitslosigkeit und Defizite in der beruflichen und allgemeinen Bildung sind Ursachen, die das Risiko sozialer Ausgrenzung erhöhen. In der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft steigen die Anforderungen an das Qualifikationsniveau der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer permanent weiter. Ausreichende schulische Bildung, Aus- und Weiterbildung sowie Lernbereitschaft und Flexibilität sind stärker als früher wichtige Voraussetzungen für eine aktive Teilhabe am Arbeitsleben.

Arbeitslosigkeit behindert die Ausschöpfung von Wohlstandspotenzial, senkt damit das zu erzielende Einkommen einer Gesellschaft und führt bei den Betroffenen unmittelbar zu Einkommensverlusten. Sie ist eine Hauptursache von Armut und sozialer Ausgrenzung. Die meisten Menschen beenden ihre Arbeitslosigkeit jedoch nach weniger als einem Jahr. Zwar kann es auch bei kurzzeitiger Arbeitslosigkeit ebenso wie bei Erwerbstätigkeit zu Armut kommen, doch tragen in diesen Fällen Ersparnisse oder Transfers von Angehörigen dazu bei, dass Teilhabechancen und das Konsumniveau zumeist aufrecht erhalten werden können. Längerfristige Arbeitslosigkeit hingegen kann neben einem erhöhten Armutsrisiko durch Einkommenseinbußen häufig auch zur Minderung des Selbstwertgefühls, zum Verlust von Chancen und zu sozialer Ausgrenzung führen. Erschwert ist die (Re-) Integration in Erwerbstätigkeit insbesondere für langzeitarbeitslose Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe, niedrig Qualifizierte, schwerbehinderte Menschen sowie Migrantinnen und Migranten.

V.1 Entwicklung der Erwerbstätigkeit

Angesichts einer Beschäftigungsschwelle des Wachstums von gut 1,5% lässt sich die Entwicklung der Erwerbstätigkeit in den Jahren 1998 bis 2002 in zwei Phasen unterteilen. In den Jahren 1998 bis 2000 lag das Wirtschaftswachstum mit 2,0% (1998 und 1999) bzw. 2,9% (2000) über der Beschäftigungsschwelle und die Zahl der Erwerbstätigen stieg entsprechend. In den Jahren 2001 und 2002 war dagegen mit Wachstumsraten von 0,8% bzw. 0,1% eine wirtschaftliche Schwächephase zu verzeichnen, die in der Folge zu einem Rückgang der Erwerbstätigkeit führte. Insgesamt ist die Zahl der Erwerbstätigen von 1998 bis 2002 von 37,62 Mio. auf 38,69

Mio. gestiegen. Im Jahr 2003 ging die Zahl der Erwerbstätigen zwar gegenüber 2002 auf rund 38,31 Mio. zurück (s. Tabelle V.1), dieser Trend wurde jedoch im Jahresverlauf 2004 gestoppt.

Tabelle V.1:

Erwerbstätige in Mio.

Jahr	Deutschland	Früheres Bundesgebiet ohne Berlin	Neue Länder ohne Berlin	Berlin
1998	37,616	30,126	5,949	1,541
1999	38,071	30,548	5,981	1,541
2000	38,748	31,261	5,924	1,562
2001	38,922	31,519	5,847	1,556
2002	38,696	31,411	5,752	1,533
2003	38,314	31,114	5,686	1,514

Quelle: Statistisches Bundesamt und Statistische Landesämter

Die Erwerbstätigenquote erhöhte sich von 1998 bis 2002 von 63,8% auf 65,4%. Damit hat sich Deutschland auch der auf EU-Ebene im Rahmen des Lissabon-Prozesses vereinbarten Beschäftigungsquote (70% bis 2010) weiter angenähert, auch wenn im Jahr 2003 ein leichter Rückgang der Erwerbstätigenquote auf 64,9% zu verzeichnen war.¹²⁷ Der Anstieg der Erwerbstätigenquote von 1998 bis 2002 um insgesamt 1,6 Prozentpunkte beruhte vor allem auf dem Anstieg der Erwerbstätigenquote in den alten Ländern sowie auf der steigenden Zahl erwerbstätiger Frauen (s. Tabelle V.2). Diese profitieren in erster Linie vom stetigen Wandel von einer Industrie- zu einer Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft. Insgesamt ist die Erwerbstätigenquote der Frauen im Vergleich zu den Männern seit 1998 gestiegen und hat mit 58,8% das EU-Ziel von 60% schon fast erreicht, dem auch die Bundesregierung im Rahmen der Lissabon-Strategie verpflichtet ist. Die Zahl der erwerbstätigen Männer ist dagegen wegen der Probleme in einigen Industriebranchen sowie vor allem in der Bauwirtschaft zurückgegangen.

Der Niveauunterschied der Erwerbstätigenquoten zwischen West- und Ostdeutschland ist im Jahr 2002 mit 4,9 Prozentpunkten bei weitem geringer als es der Niveauunterschied der entsprechenden Arbeitslosenquoten vermuten lässt. Dies erklärt sich u.a. aus der weiterhin deut-

127 Differenzierte Zahlen zum Erwerbsstatus der Bevölkerung erhält man aus dem jährlichen Mikrozensus. Dieser kommt zwar zu etwas niedrigeren absoluten Erwerbstätigenzahlen als die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, da im Mikrozensus die geringfügige Beschäftigung untererfasst wird; die Veränderung der Erwerbsstrukturen lassen sich anhand der Mikrozensuszahlen aber gut verfolgen.

lich höheren Erwerbsneigung der Frauen in den neuen Ländern im Vergleich zu denjenigen in den alten Ländern.

Tabelle V.2:

Erwerbstätigenquoten in %

Jahr	Deutschland	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder	Männer	Frauen
1998	63,8	64,3	61,5	71,8	55,5
1999	64,8	65,3	62,8	72,4	56,9
2000	65,4	66,1	62,3	72,8	57,7
2001	65,8	66,7	61,9	72,7	58,8
2002	65,4	66,3	61,4	71,9	58,8
2003	64,9	65,8	61,2	70,9	58,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus

Eine erhebliche Herausforderung besteht in der Anhebung der Erwerbstätigenquote der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (55 bis unter 65 Jahre). Zwar stieg diese von 1998 bis 2002 von 37,8% auf 38,7% und erreichte im Jahr 2003 mit 39,4% den höchsten Stand seit der Wiedervereinigung, doch liegt sie noch weit von der auf EU-Ebene für 2010 als Zielwert vereinbarten Erwerbstätigenquote von 50% entfernt.

V.2 Entwicklung der Minijobs

Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten hat sich von Juni 1999 bis Juni 2002 um 511.000 auf 4,17 Mio. erhöht.¹²⁸ Infolge der Verringerung der Abgabepflicht zum 1. April 2003 ist die Zahl der Minijobs noch einmal deutlich gestiegen: Im April 2004 betrug die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten 4,72 Mio. Daneben gab es 1,60 Mio. Personen, die einem Minijob als Nebenbeschäftigung nachgingen. Die amtliche Statistik erfasst nicht die Gründe. Umfragen belegen, dass die so genannten Minijobs überwiegend dem Hinzuverdienst dienen und oft von Schülern, Studenten, Hausfrauen und Rentnern ausgeübt werden.¹²⁹ Die Altersstruktur der Minijobber bestätigt diesen Zusammenhang.

Auffallend ist der hohe Frauenanteil von rund 70% sowie die starke Besetzung der Altersgruppen unter 20 Jahren sowie ab 55 Jahren (s. Tabelle V.3). Zudem gibt es auch bei den Alters-

128 Eine amtliche Statistik der Bundesagentur für Arbeit zu den ausschließlich geringfügig Beschäftigten gibt es erst seit Juni 1999.

129 Infratest Sozialforschung, Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt, Internationales Institut für empirische Sozialökonomie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit: Geringfügige Beschäftigung und Nebenerwerbstätigkeiten in Deutschland 2001/2002, BMWA-Dokumentation Nr. 530, Berlin 2004.

jahrgängen von 35 bis 44 Jahren relativ viel Minijobber. Dieses Phänomen dürfte vor allem durch Frauen bedingt sein, die in der Familienphase einem Minijob nachgehen.

Tabelle V.3:

Struktur der Minijobber im Juni 2002

	in 1.000	Anteil in %
Insgesamt	4.169	100,0
Männer	1.242	29,8
Frauen	2.927	70,2
nach Alter		
unter 20	542	13,0
20 bis 24	319	7,7
25 bis 29	242	5,8
30 bis 34	336	8,1
35 bis 39	436	10,5
40 bis 44	392	9,4
45 bis 49	319	7,7
50 bis 54	306	7,3
55 bis 59	272	6,5
60 bis 64	500	12,0
ab 65	506	12,1

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

V.3 Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit¹³⁰

Vor dem Hintergrund einer durch die weltwirtschaftliche Entwicklung negativ beeinflussten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (s. Teil A; Kap. I.1) konnten in Deutschland in den letzten Jahren keine Wachstumsraten erreicht werden, die zu einer nachhaltigen Senkung des Niveaus der Arbeitslosigkeit geführt hätten. Die Zahl der Arbeitslosen sank in Deutschland von 1998 bis 2002 von 4,28 Mio. auf 4,06 Mio. Im Jahr 2001 hatte sie zwischenzeitlich mit 3,85 Mio. einen vorübergehenden Tiefstand erreicht (s. Tabelle V.4). Die Wachstumsschwäche ab dem Jahr 2001 führte jedoch wieder zum Anstieg der Arbeitslosigkeit.

Im Jahr 2004 wurde die seit 2001 andauernde Phase schwachen Wachstums mit einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts von 1,8% endlich überwunden. Da die Entwicklung des Arbeitsmarktes der Konjunkturentwicklung immer erst mit einiger Zeitverzögerung folgt, macht

130 Mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (in Kraft seit 1. Januar 2004) wurde § 16 des Sozialgesetzbuches ergänzt. Es wurde klar gestellt, dass Teilnehmer in Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik prinzipiell nicht als arbeitslos gelten. Dies entspricht grundsätzlich der schon bisher angewandten Praxis, z.B. bei Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen. Eine Änderung ergibt sich allein für Teilnehmer an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, die bisher - aus leistungsrechtlichen Gründen - auch während des Maßnahmebesuches als Arbeitslose gezählt wurden. Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werden damit in der Statistik einheitlich behandelt. Diese statistische Änderung ist beim Vormonats- und Vorjahresvergleich in Rechnung zu stellen.

sich der Konjunkturaufschwung am Arbeitsmarkt erst zeitversetzt bemerkbar. Während die Zahl der Erwerbstätigen im Jahr 2003 gegenüber 2002 um 382.000 auf rund 38,3 Mio. zurückging und die Zahl der Arbeitslosen um 315.000 auf 4,377 Mio. (11,6%) stieg, wurde dieser negative Trend im Jahresverlauf 2004 gestoppt. Im Laufe des Jahres 2005 dürfte sich die Lage am Arbeitsmarkt deutlich verbessern. Im Jahr 2003 war die Arbeitslosenquote in den neuen Ländern mit 20,1% immer noch mehr als doppelt so hoch wie im früheren Bundesgebiet (9,3%).

Tabelle V.4:

Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland

Jahr	Arbeitslose in Mio.	Arbeitslosenquote ¹⁾ insgesamt in %	Arbeitslosenquote ¹⁾ der Männer in %	Arbeitslosenquote ¹⁾ der Frauen in %	Langzeitarbeitslosenanteil ²⁾ der Männer in %	Langzeitarbeitslosenanteil ²⁾ der Frauen in %
Deutschland insgesamt						
1998	4,281	12,3	11,9	12,8	35,0	40,0
1999	4,100	11,7	11,3	12,2	35,1	39,8
2000	3,890	10,7	10,5	10,9	34,6	40,5
2001	3,853	10,3	10,4	10,2	32,0	38,7
2002	4,061	10,8	11,3	10,3	30,8	37,3
2003	4,377	11,6	12,4	10,8	32,8	37,2
Früheres Bundesgebiet						
1998	2,752	10,3	10,4	10,2	38,9	40,1
1999	2,605	9,6	9,7	9,6	38,8	40,5
2000	2,381	8,4	8,5	8,3	38,4	40,5
2001	2,321	8,0	8,3	7,7	33,7	37,1
2002	2,498	8,5	9,1	7,8	30,4	33,6
2003	2,753	9,3	10,2	8,3	31,6	31,8
Neue Länder						
1998	1,529	19,2	17,5	21,0	26,5	39,9
1999	1,496	18,7	17,3	20,2	27,4	38,8
2000	1,509	18,5	17,8	19,3	28,0	40,4
2001	1,532	18,8	18,5	19,0	29,2	41,0
2002	1,563	19,2	19,5	18,9	31,4	42,7
2003	1,624	20,1	20,6	19,6	35,2	45,2

1) Bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen.

2) Bezogen auf die Arbeitslosen insgesamt.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen sank von 1998 bis 2003 im Jahresdurchschnitt von 37,4% auf 34,8%. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen in den neuen Ländern lag im Jahr 2002 mit 36,8% deutlich höher als im früheren Bundesgebiet (31,8%). Vor dem Hintergrund der schwierigen allgemeinen Entwicklung des Arbeitsmarkts ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen bis zum Jahr 2004 wieder angestiegen und erreichte im Oktober 2004 den Stand von 40,5%. Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu Beginn diesen Jahres wird aber dazu führen, dass sich das Betreu-

ungsangebot für Langzeitarbeitslose deutlich verbessert und ihre Eingliederungschancen steigen können (s. hierzu Teil B, Kap. V).

Während die Arbeitslosenquote der Frauen im Jahr 1998 noch 0,9 Prozentpunkte höher lag als diejenige der Männer, war die Arbeitslosenquote der Frauen (10,8%) im Jahr 2003 um 1,6 Prozentpunkte niedriger als die der Männer (12,4%). Der Strukturwandel von der Industriegesellschaft zur Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft verbessert offenbar die Beschäftigungschancen von Frauen, da im Dienstleistungssektor überdurchschnittlich viele Frauen beschäftigt sind. Beim Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen (s. Tabelle V.4) liegt der Anteil bei den Frauen im Jahr 2003 mit 37,2% aber deutlich höher als derjenige bei den Männern (32,8%).

Tabelle V.5:

Zahl der Langzeitarbeitslosen Ende September 2003

Alter in Jahren	Langzeitarbeitslose	Arbeitslose insgesamt	Langzeit-arbeitslosenanteil
Alle	1.530.469	4.206.836	36,4
unter 20	1.706	92.956	1,8
20 bis 24	37.566	422.730	8,9
25 bis 29	93.624	423.222	22,1
30 bis 34	152.312	492.463	30,9
35 bis 39	216.246	598.149	36,2
40 bis 44	245.587	603.898	40,7
45 bis 49	245.284	544.792	45,0
50 bis 54	278.432	554.830	50,2
55 bis 59	216.798	394.124	55,0
60 bis 64	42.914	79.672	53,9

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Bezogen auf den Anteil der Langzeitarbeitslosen in den verschiedenen Altersgruppen zeigt sich, dass dieser Anteil mit zunehmendem Alter beständig ansteigt (s. Tabelle V.5). Vor allem bei der Altersgruppe ab 55 Jahren ist ein Anstieg auf deutlich über 50% zu verzeichnen, was - verbunden mit der besonders langen Dauer - auf gravierend eingeschränkte Perspektiven am Arbeitsmarkt hinweist.

Auch wenn die Langzeitarbeitslosigkeit nach dem Rückgang im Zeitraum 1998 bis 2002 wieder angestiegen ist, lag die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit bei Beendigung der Arbeitslosigkeit im Juni 2003 mit 8,8 Monaten deutlich unter einem Jahr. Arbeitslosigkeit ist somit für die meisten Betroffenen kein langfristiges Problem, Langzeitarbeitslosigkeit konzentriert sich stark auf ältere Arbeitnehmer. Während die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit bei den unter 25-Jährigen im Juni 2003 4,0 Monate betrug, lag sie bei den 60- bis 64-Jährigen bei 23,7 Monaten (s. Tabelle V.6). Die Zahl der Langzeitarbeitslosen im Alter von 60 bis 64 Jahren ist

trotz der relativ längeren Arbeitslosigkeit weit niedriger als es der Arbeitsmarktlage entspricht, da ihre Arbeitslosigkeit in vielen Fällen statistisch durch Nutzung des § 428 SGB III (Bezug von Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen) und tatsächlich durch vorzeitige Verrentung beendet wird.

Tabelle V.6:

**Dauer der Arbeitslosigkeit bei Beendigung der Arbeitslosigkeit
im Juni 2003 in Monaten**

Alter in Jahren	Deutschland	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder
Alle	8,8	8,3	9,7
unter 20	2,7	2,5	3,1
20 bis 24	4,0	3,6	4,8
25 bis 29	5,5	5,0	6,6
30 bis 34	6,8	6,1	8,5
35 bis 39	7,8	7,1	9,5
40 bis 44	8,6	7,8	10,0
45 bis 49	9,7	9,0	10,9
50 bis 54	11,4	11,0	12,0
55 bis 59	18,5	19,7	16,5
60 bis 64	23,7	24,9	21,3

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

V.3.1 Jugendarbeitslosigkeit

Die Zahl der jüngeren Arbeitslosen unter 25 Jahren liegt verglichen mit der Gesamtarbeitslosigkeit vergleichsweise niedrig. Von 1998 bis 2003 sank die Arbeitslosenquote der Jüngeren unter 25 Jahren (s. Tabelle V.7) von 11,8% auf 9,9% und lag damit um 1,7 Prozentpunkte niedriger als diejenige aller Arbeitslosen (11,6%). Bei den Jugendlichen unter 20 liegt die Arbeitslosenquote noch deutlicher unter der aller Arbeitsloser und ist auch im internationalen Vergleich relativ niedrig; sie sank von 9,3% (1998) deutlich auf 4,5% im Jahr 2003.

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen jüngeren Arbeitslosen lag bei unter 25-Jährigen im September 2003 bei 7,6%, bei den Jugendlichen unter 20 Jahren - die aufgrund des Lebensalters auch kaum die Zeit hatten, in Langzeitarbeitslosigkeit hineinzuwachsen - sogar nur bei 1,8%. Daneben steht jüngeren Arbeitslosen gegenüber älteren Arbeitslosen weit eher die Chance offen, ihre Arbeitslosigkeit entweder durch Arbeitsaufnahme oder durch Annahme eines Bildungsangebots zu beenden. Zudem haben das duale Ausbildungssystem und spezielle arbeitsmarktpolitische Programme für Jüngere für diese Personengruppe zu einer vergleichsweise niedrigen Arbeitslosigkeit geführt.

Tabelle V.7:

Entwicklung der Arbeitslosigkeit der Jüngeren unter 25 Jahren

Jahr	unter 20 Jahren		unter 25 Jahren	
	Arbeitslose in 1.000	Arbeitslosenquote ¹⁾ in %	Arbeitslose in 1.000	Arbeitslosenquote ¹⁾ in %
1998	108	9,3	472	11,8
1999	101	8,5	430	10,5
2000	101	6,8	429	9,5
2001	101	5,8	444	9,1
2002	100	5,4	498	9,7
2003	84	4,5	516	9,9

1) Bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

V.3.2 Schwerbehinderte Arbeitslose

Schwerbehinderte Menschen waren in den Jahren 1998 bis 2003 von Arbeitslosigkeit nach wie vor überdurchschnittlich betroffen. Allerdings hat sich die Zahl der schwerbehinderten Arbeitslosen in den Jahren 2000 bis 2002 aufgrund der besonderen arbeitsmarktpolitischen Anstrengungen der Bundesregierung für diesen Personenkreis deutlich verringert. Auch ging der Anteil der schwerbehinderten Langzeitarbeitslosen deutlich zurück, wenngleich er mit 41,2% (September 2003) immer noch rund 5 Prozentpunkte höher als der Langzeitarbeitslosenanteil an allen Arbeitslosen (36,4%) lag. Gleichwohl hat sich die allgemeine wirtschaftliche Schwächephase bis 2004 auch nachteilig auf die Arbeitsmarktsituation schwerbehinderter Menschen ausgewirkt (s. ausführlich Teil A, Kap. VIII).

V.3.3 Arbeitslose Ausländerinnen und Ausländer

Die Zahl der arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer hat sich von 1998 bis 2003 im Einklang mit der gesamten Zahl der Arbeitslosen entwickelt. 1998 betrug der Anteil der arbeitslosen Ausländer an der Gesamtzahl der Arbeitslosen 12,7%, 2003 lag er bei 12,6%. Gemessen an der Arbeitslosenquote sind Ausländer jedoch etwa doppelt so stark von Arbeitslosigkeit betroffen wie die Gesamtbevölkerung (s. ausführlich hierzu Teil A, Kap. IX). Das höhere Arbeitslosigkeitsrisiko von Ausländerinnen und Ausländern resultiert vor allem aus schlechteren Bildungsabschlüssen und fehlender Berufsausbildung. Eine hiermit verbundene überdurchschnittliche Instabilität der Arbeitsverhältnisse sowie Langzeitarbeitslosigkeit stellen ein erhebliches Armutsrisiko dar und bedrohen die Teilhabechancen der davon Betroffenen.

V.3.4 Psychosoziale Folgen von Arbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit - vor allem wenn sie länger andauert - ist häufig mit Beeinträchtigungen der Gesundheit verbunden. Die Veränderungen der Lebensbedingungen, bedingt durch die Arbeitslosigkeit, rufen in vielen Fällen gesundheitliche Beeinträchtigungen hervor oder beschleunigen den Verlauf bestehender Krankheiten und Beschwerden. Gleichzeitig sind bereits gesundheitlich eingeschränkte Personen auf Grund schlechterer Chancen auf dem Arbeitsmarkt verstärkt von Arbeitslosigkeit betroffen. Diese Wechselwirkung schränkt die Chancen der Betroffenen ein, am sozialen und ökonomischen Leben der Gesellschaft teilzuhaben. Die höhere gesundheitliche Belastung von Arbeitslosen korreliert mit einer verstärkten Inanspruchnahme des medizinischen Versorgungssystems. Gesundheitsriskanteres Verhalten und die vermehrte Krankheitshäufigkeit bei Arbeitslosen lässt zudem eine erhöhte Sterblichkeit erwarten. Arbeitslosigkeit geht sowohl bei Männern als bei Frauen mit Gesundheitsproblemen einher. Im Hinblick auf die Stärke und die Muster des Zusammenhangs sind aber geschlechtsspezifische Unterschiede zu beobachten. Bei Männern sind vor allem die Langzeitarbeitslosen in ihrer Gesundheit eingeschränkt, während die kurzzeitarbeitslosen Frauen ebenso häufig oder sogar häufiger über gesundheitliche Probleme berichten (s. ausführlich Teil A, Kap. VII).

V.4 Einkommenslage bei Erwerbstätigkeit¹³¹

Die Teilhabe am Erwerbsleben ist das zentrale Element zur Sicherung individueller und familiärer Teilhabe- und Verwirklichungschancen und gesellschaftlicher Integration. Mit einem Vollzeitberuf sollte ein Einkommen bezogen werden können, das eine Teilhabe am allgemeinen Wohlstand ermöglicht und zumindest oberhalb der Armutsgrenze (60% des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen) liegt. Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) der Jahre 1992-2002 zeigt, dass die Intensität der Erwerbsbeteiligung das weitaus wichtigste Charakteristikum für das Armutrisiko bei Erwerbstätigkeit ist. So liegt für die Bevölkerung in Vollerwerbshaushalten, in denen mindestens ein Mitglied einer vollen Erwerbstätigkeit bzw. mindestens zwei Mitglieder einer Teilerwerbstätigkeit nachgehen, die Armutrisikoquote bei rund 4%, für die Bevölkerung in Haushalten mit nur einer Teilerwerbstätigkeit jedoch in einer Größenordnung von 30%.

Neben dem Fehlen eines Vollzeitberufs stellen minderjährige Kinder im Haushalt einen weiteren Risikofaktor dar, wodurch insbesondere allein Erziehende betroffen sind, da bei ihnen in der Regel beide Aspekte zusammenkommen. Selbst in Vollerwerbshaushalten weisen allein Erziehende, Haushalte mit mehr als zwei Kindern und Zuwanderer überdurchschnittlich hohe Armutrisikoquoten auf. Unterdurchschnittlich sind Armutrisikoquoten in kinderlosen Haushalten,

131 Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf Ergebnissen eines Gutachtens, das vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) zum Thema „Lebensstandarddefizite bei Erwerbstätigkeit“ im Jahr 2004 erstellt wurde (unveröffentlicht).

bei Elternpaaren mit Kindern über 15 Jahren, Personen im Alter von über 50 Jahren und Personen über 15 Jahren mit einer formalen Ausbildung. Dies gilt im Wesentlichen auch für die Bevölkerung in Teilerwerbshaushalten.

Neben der Höhe und Entwicklung der Armutsrisikoquoten ist auch die „Tiefe der Armut“, also der Verteilung der Einkommen unterhalb der Armutsrisikogrenze, von Bedeutung. Ein wichtiges Konzept zur Messung der Tiefe der Armut ist die so genannte Armutslücke. Sie bezeichnet die Differenz zwischen dem individuell einer Person zugerechneten Einkommen und der Armutsrisikogrenze. Aus dem Vergleich der Armutslücken in den Jahren 1992, 1997 und 2002 lässt sich erkennen, dass die Armutsintensität in den Vollerwerbshaushalten mit einem preisbereinigten Median der Armutslücke in der Größenordnung von 1.000 Euro im Jahr als vergleichsweise „flach“ gelten kann. Hingegen fällt für die Bevölkerung in Teilerwerbshaushalten dieser Wert mit rund 2.000 Euro in den meisten Jahren zwar erwartungsgemäß höher aus, weicht aber nicht wesentlich von dem Median der Armutslücke der Gesamtbevölkerung ab.

Insgesamt lässt die Entwicklung der Armutsrisikoquoten wie auch der Armutsintensität seit 1992 entgegen einer verbreiteten Vorstellung keine Tendenz zur Verschärfung des Armutsrisikos bei Erwerbstätigkeit erkennen.

Betrachtet man die individuellen Verläufe von Armutsrisiko und Erwerbstätigkeit, zeigt sich das Bild einer hohen Mobilität: Etwa die Hälfte der Armutsrisikobevölkerung in Erwerbshaushalten eines Jahres verlässt im folgenden Jahr den Bereich des Armutsrisikos und eine etwa gleich große Gruppe tritt hinzu. Dies geht oft mit einer unterbrochenen Erwerbsbiografie oder zumindest mit Perioden eingeschränkter Erwerbsintensität einher. Dabei handelt es sich bei der Hälfte der Zutritte um Personen mit Erfahrungen von Armutsrisiko in früheren Perioden (so genannte Wiedereintritte). Trotz der festgestellten Mobilität ist aber auch ein verfestigtes Armutsrisiko bei Erwerbstätigkeit zu beobachten. Der Anteil dieser Gruppe an der Bevölkerung in Erwerbshaushalten bewegt sich jedoch nur in einer Größenordnung von 1%.

Die Risiken von Armut und sozialer Ausgrenzung können erfolgreich nur über eine teilhabeorientierte Beschäftigungs-, Sozial- und Familienpolitik bekämpft werden, indem vorrangig stabile Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und Beschäftigung gesetzt, durch die Unternehmen Arbeitsplätze geschaffen und den Erwerbsfähigen geeignete Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit - insbesondere einer sozialversicherungspflichtigen Vollerwerbstätigkeit - geboten werden.

Zusammenfassung: Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt

Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt seit 1998 verlief in zwei Phasen. Von 1998 bis 2000 lag das Wachstum über der Beschäftigungsschwelle und die Zahl der Erwerbstätigen stieg entsprechend. Die Erwerbstätigenquote erhöhte sich von 63,8% (1998) auf 65,4% (2002). Dies beruhte vor allem auf dem Anstieg in den alten Ländern sowie auf der steigenden Anzahl erwerbstätiger Frauen. Damit hat Deutschland sich dem Lissabonner EU-Ziel einer allgemeinen Erwerbstätigenquote von 70% bis 2010 weiter angenähert. Die spezifische Erwerbstätigenquote der Frauen hat mit 58,8% das EU-Ziel von 60% schon fast erreicht. Die Erwerbstätigenquote der über 55-Jährigen stieg zwar zwischen 1998 und 2002 von 37,8% auf 38,7% und erreichte im Jahr 2003 mit 39,4% den höchsten Stand seit der deutschen Einheit. Sie liegt aber noch weit vom EU-Ziel einer Erwerbstätigenquote Älterer von 50% bis 2010 entfernt.

Die wirtschaftliche Schwächephase in den Jahren 2001 und 2002 führte in der Folge zu einem Rückgang der Erwerbstätigkeit. Im Jahr 2003 ging die Zahl der Erwerbstätigen gegenüber 2002 auf rund 38,3 Mio. zurück und die Zahl der Arbeitslosen stieg auf 4,377 Mio. (Quote: 11,6%). Die Arbeitslosenquote war 2003 in den neuen Ländern mit 20,1% immer noch mehr als doppelt so hoch wie in den alten Ländern (9,3%). Der negative Trend wurde im Jahresverlauf 2004 gestoppt. Zuvor war die Zahl der Arbeitslosen von 1998 bis 2002 von 4,28 Mio. auf 4,06 Mio. gesunken. Im Jahr 2001 hatte sie zwischenzeitlich mit 3,85 Mio. einen vorübergehenden Tiefstand erreicht. Für 2005 sind die Aussichten gut, dass sich die Lage am Arbeitsmarkt deutlich bessert.

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen sank im Jahresdurchschnitt von 37,4% (1998) auf 34,8% (2003). In den neuen Ländern lag der Anteil 2002 mit 36,8% deutlich höher als im früheren Bundesgebiet (31,8%). Durch die schwierige allgemeine Entwicklung ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen bis zum Jahr 2004 bundesweit allerdings wieder angestiegen und erreichte im Oktober 2004 den Stand von 40,5%. Die Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen liegt vergleichsweise niedrig und sank zwischen 1998 und 2003 von 11,8% auf 9,9%. Sie lag damit um 1,7 Prozentpunkte unter der aller Arbeitslosen (11,6%). Bei den Jugendlichen unter 20 Jahren sank die Quote von 9,3% (1998) deutlich auf 4,5% (2003); sie ist damit deutlich niedriger als die Gesamtarbeitslosenquote. Schwerbehinderte Menschen waren von 1998 bis 2003 von Arbeitslosigkeit nach wie vor überdurchschnittlich betroffen, wenngleich sich ihre Zahl aufgrund der arbeitsmarktpolitischen Anstrengungen der Bundesregierung bis 2002 deutlich verringert hatte. Ausländer sind vor allem wegen schlechterer Qualifikation etwa doppelt so stark von Arbeitslosigkeit betroffen wie die Gesamtbevölkerung. Der Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft verbessert hingegen die Beschäftigungschancen von Frauen: Während ihre Arbeitslosenquote 1998 noch 0,9 Prozentpunkte höher lag als die der Männer, war sie 2003 um 1,6 Prozentpunkte niedriger. Beim Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen liegt der Anteil bei den Frauen im Jahr 2003 mit 37,2% aber deutlich höher als derjenige bei den Männern (32,8%).

Die Armutsrisikoquote von Arbeitslosen ist von 33,1% (1998) auf 40,9% (2003) gestiegen. In Haushalten mit nur einem Teilerwerbstätigen beträgt die Armutsrisikoquote rund 30%, in Haushalten, in denen mindestens ein Mitglied einer vollen Erwerbstätigkeit bzw. mindestens zwei Mitglieder einer Teilerwerbstätigkeit nachgehen, jedoch nur rund 4%. Die Entwicklung lässt keine Tendenz zur Verschärfung des Armutsrisikos bei Erwerbstätigkeit erkennen.

VI. Versorgung mit Wohnraum

VI.1 Allgemeine Versorgungssituation

Die Versorgung mit ausreichendem und bezahlbarem Wohnraum hat in Deutschland insgesamt einen guten bis sehr guten Standard erreicht. Trotz rückläufiger Bautätigkeit hat sich das Versorgungsniveau im Berichtszeitraum 1998 bis 2002 weiter verbessert. Regionale Unterschiede sind zum einen auf den weiter verminderten, aber noch nicht völlig überwundenen Nachholbedarf der neuen Länder und zum anderen auf angespanntere Wohnungsmärkte in einigen Wachstumsagglomerationen zurückzuführen. Allerdings gibt es auch unter diesen günstigen Rahmenbedingungen Haushalte, die Schwierigkeiten haben, sich aus eigener Kraft am allgemeinen Wohnungsmarkt angemessen mit Wohnraum zu versorgen.

VI.1.1 Struktur des Wohnungsbestandes

2002 gab es in Deutschland 38,3 Mio. Wohnungen (1998: 36,6 Mio.) bei einer durchschnittlichen Größe von 89,6 qm (1998: 86,9 qm), davon 30,6 Mio. mit durchschnittlich 92,5 qm im früheren Bundesgebiet und 7,6 Mio. mit durchschnittlich 76,8 qm in den neuen Ländern. Gut die Hälfte dieser Wohnungen befand sich in Mehrfamilienhäusern (Gebäude mit drei und mehr Wohneinheiten). In den neuen Bundesländern ist dieser Anteil höher als im alten Bundesgebiet (64,8% gegenüber 51,9%, s. Anhangtabelle VI.1). Allerdings nahm der Anteil der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern in den neuen Ländern 1998 bis 2002 stärker zu, dementsprechend sank der Anteil der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern.

VI.1.2 Quantitative Wohnungsversorgung

Die Versorgung mit Wohnfläche hat sich seit 1998 von 39,3 qm pro Person weiter auf 41,6 qm pro Person im Jahr 2002 verbessert, in den neuen Ländern mit einem Zuwachs um 3,4 qm auf 36,2 qm pro Person stärker als in den alten Ländern (2,0 qm auf 42,8 qm pro Person). Gleichwohl bestand hier bei einer durchschnittlichen Wohnungsgröße in Deutschland von 116,0 qm bei Eigentümerhaushalten und 70,3 qm bei Mieterhaushalten noch eine Differenz zwischen alten und neuen Ländern von ca. 14 qm je Eigentümerhaushalt bzw. von 10 qm je Mieterhaushalt (s. Anhangtabelle VI.3).

Eine Fortsetzung der Angleichung der Wohnungsversorgung zwischen Ost- und Westdeutschland ist auch in der Entwicklung der Eigentümerquote¹³² festzustellen. Im früheren Bundesgebiet betrug 2002 die Eigentümerquote 45,1% (s. Anhangtabelle VI.2). Sie hat sich gegenüber

132 Die Eigentümerquote ist hier definiert als der Anteil der selbstnutzenden Eigentümerhaushalte an den Wohnungsinhaberhaushalten (Eigentümer- und Hauptmieterhaushalte); bezieht man auch die Untermieter in die Grundgesamtheit mit ein, ergeben sich etwas niedrigere Eigentümerquoten (s. hierzu auch die Anmerkung zu Anhangtabelle VI.2).

1998 geringfügig um 1,5 Prozentpunkte erhöht. Vor allem bei Haushalten mit vier und mehr Personen erhöhte sich die Quote auf über 60%. In den neuen Ländern betrug die Eigentümerquote 34,7%, sie hat sich jedoch gegenüber 1998 um 3,1 Prozentpunkte und gegenüber 1993 um 8,6 Prozentpunkte erhöht. Von dieser Entwicklung profitierten insbesondere Haushalte mit drei bis fünf Personen, vor allem Familien mit Kindern. Hier hat sich die Eigentümerquote der neuen Länder weitgehend an die des früheren Bundesgebietes angeglichen; bei Haushalten mit fünf und mehr Personen hat sie sie bereits übertroffen. Haushalte älterer Menschen (Haushaltsvorstand 65 Jahre oder älter) fallen dagegen im Vergleich zu den alten Ländern erheblich zurück. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass in der ehemaligen DDR Eigentumbildung schwierig war und staatlich nicht unterstützt wurde. Allein Erziehende sind bei den Eigentümerhaushalten insgesamt unterrepräsentiert. Die Quote lag 2002 mit 32,4% im früheren Bundesgebiet und mit 27,9% in den neuen Ländern weit unter den Vergleichszahlen der übrigen Haushalte mit Kindern (49,0% bzw. 43,9%; s. Anhangtabelle VI.4).

Der Rückstand in den neuen Ländern bezogen auf die Wohnflächenversorgung wurde vor allem durch Eigentümerhaushalte und den Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern abgebaut. Bei Hauptmieterhaushalten war der haushaltsgrößenspezifische Wohnflächenzuwachs demgegenüber gering und in Ost und West etwa gleich (Zuwachs von 1,3 bzw. 1,1 qm je Haushalt gegenüber 1998). Ein gewisser Aufholprozess resultiert jedoch auch aus der überproportionalen Zunahme kleiner Haushalte in den neuen Ländern, wodurch sich die Wohnflächenversorgung pro Person im Gesamtdurchschnitt verbesserte.

In den neuen Ländern konnten viele junge Familien nach der Wende die Chance nutzen, durch Bau oder Kauf eines Hauses oder einer Wohnung ihre Lebensvorstellungen zu verwirklichen. Ein Vergleich der Wohnflächen zeigt, dass 2002 Eigentümerhaushalte mit Kindern im früheren Bundesgebiet über durchschnittlich 135 qm Wohnfläche verfügten, während dies in den neuen Bundesländern 118 qm waren. Eine vergleichbare Situation besteht bei den Hauptmieterhaushalten. Ein durchschnittlicher Mieterhaushalt mit zwei Kindern verfügte 2002 in den alten Bundesländern über 93,2 qm Wohnfläche, in den neuen Ländern über 82,4 qm. Ein Defizit in der Versorgung mit Wohnfläche ist im Vergleich der allein Erziehenden mit anderen Haushalten mit Kindern nicht festzustellen. Allein Erziehende verfügten als Mieter im früheren Bundesgebiet durchschnittlich über 80,7 qm Wohnfläche; in den neuen Ländern nur über 71,9 qm.

VI.1.3 Qualitative Wohnungsversorgung

Modernisierungsmaßnahmen im Wohnungsbestand, die insbesondere in den neuen Bundesländern durch öffentliche Förderung unterstützt wurden, haben die Qualität der Wohnungsversorgung weiterhin verbessert. Mehr als 90% der Wohnungen verfügten 2002 über eine Sammelheizung. Der Einbau einer Sammelheizung ist häufig mit weiteren Modernisierungen ver-

bunden, z.B. Erneuerung der Fenster oder Maßnahmen der Wärmedämmung. Zwischen 1998 und 2002 wurden in den neuen Ländern - zumindest in Bezug auf die bewohnten Wohnungen - große Modernisierungserfolge erzielt, die das Ausstattungsniveau z.T. über das der alten Länder hinaus angehoben haben. In den Altbauten mit drei und mehr Wohnungen konnte im neuen Bundesgebiet der Anteil der Wohnungen mit Sammelheizung von 63,6% in 1998 auf 87,6% in 2002 gesteigert werden. In den alten Ländern betrug der entsprechende Anteil 2002 nur 84,3% (1998: 79,9%). Vergleichbare Entwicklungen sind im Altbaubestand mit einer und zwei Wohnungen, überwiegend selbst genutzte Ein- und Zweifamilienhäuser, festzustellen. Hier erhöhte sich der Anteil der Wohnungen mit Sammelheizung von 76,6% in 1998 auf 83,9% in 2002.

Tabelle VI.1:

Mietbelastung nach Haushaltsgröße

	Anteil von Haushalten mit einer Mietbelastung von 30% und mehr^{1), 2)}								
	Früheres Bundesgebiet			Neue Länder			Deutschland		
	1993	1998	2002	1993	1998	2002	1993	1998	2002
Haushalte insgesamt	24,1	38,7	36,3	7,3	24,1	27,8	24,1	35,3	34,4
Zahl der Personen									
1 Person	34,4	50,9	47,6	15,8	38,8	42,1	34,4	48,4	46,4
2 Person	15,9	27,1	25,6	3,9	16,1	15,9	15,9	24,3	23,1
3 Person	17,3	31,9	27,1	3,0	14,4	16,6	17,3	27,2	24,5
4 Person	17,5	30,5	23,8	1,9	13,0	13,0	17,5	26,3	21,8
5 und mehr	22,0	33,6	28,1	-	19,4	23,9	22,0	31,4	27,6

1) Bruttokaltmiete in % des Haushaltsnettoeinkommens.

2) Aufgrund von Sprungeffekten und durch Erhöhung der Besetzungsdichten bei Annäherung des Grenzwertes an den Median kann die Zunahme der Mietbelastungen durch diesen Indikator zum Teil überzeichnet werden. Zum Vergleich: im früheren Bundesgebiet stieg die durchschnittliche Mietbelastung von 21,1% im Jahr 1993 auf 24,5% im Jahr 1998, in den neuen Ländern von 12,7% auf 19,9% (bis 1995 erhöhte Mietsteigerungen im Zusammenhang mit der Einführung des sozialen Mietrechts) und in Deutschland insgesamt von 19,2% auf 23,5%.

- Für 1993 keine vergleichbaren Angaben möglich.

Quelle: Eigene Berechnungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen aus der Wohnungsstichprobe 1993 sowie der Zusatzerhebung zum Mikrozensus 1998; Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes aus der Zusatzerhebung zum Mikrozensus 2002

VI.1.4 Wohnkostenbelastung

Der kräftige Anstieg der Mietenbelastung zwischen 1993 und 1998 hat sich nicht weiter fortgesetzt. Die Wohnungsmieten betragen 2002 in Deutschland im Durchschnitt 5,93 Euro je qm (brutto, kalt; s. Anhangtabelle VI.6). Gegenüber 1998 (5,57 Euro/qm) ist ein durchschnittlicher Anstieg um 1,6% pro Jahr zu verzeichnen. Hinter diesen Durchschnittswerten verbergen sich jedoch erhebliche Streuungen sowohl zwischen alten und neuen Ländern wie auch nach dem Baualter. Mit einer Durchschnittsmiete von 5,29 Euro je qm in den neuen Bundesländern lag

dieser Wert 2002 um 13% unter der Durchschnittsmiete der alten Bundesländer. Der höchste Mietwert von 7,24 Euro je qm ist in Mietwohnneubauten der alten Bundesländer festzustellen, die 2001 und später errichtet wurden. Der niedrigste Wert von 4,99 Euro je qm wird in den zwischen 1979 und 1990 errichteten sog. Plattenbauten in den neuen Ländern erhoben.

Nach 1998 war eine weitere Zunahme von Haushalten mit hoher Mietenbelastung nur in den neuen Bundesländern festzustellen, während die Anteile in den alten Ländern zurückgingen (s. Tabelle VI.1). Allerdings gilt dies nicht für alle Haushaltsgrößen der neuen Länder in gleichem Maß. Generell bleiben die Werte auch weiterhin unter dem Niveau im früheren Bundesgebiet. Vor allem bei den Haushalten mit zwei bis vier Personen sind die Anteile von hoch belasteten Mieterhaushalten in den neuen Ländern deutlich geringer als im alten Bundesgebiet.

Tabelle VI.2:

Mietbelastung von Familien und Senioren

	Anteil von Haushalten mit einer Mietbelastung von 30% und mehr ¹⁾					
	Früheres Bundesgebiet		Neue Länder		Deutschland	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Haushalte mit Kindern zusammen ²⁾	38,4	33,2	21,2	25,5	34,3	31,7
davon nach Zahl der Kinder ²⁾						
ein Kind	38,3	33,4	21,1	25,3	33,7	31,5
zwei Kinder	38,0	31,4	19,9	24,4	33,7	30,4
drei und mehr Kinder	41,5	37,4	/ ³⁾	33,9	42,1	37,0
darunter allein Erziehende	/ ⁴⁾	59,0	/ ⁴⁾	51,6	/ ⁴⁾	56,9
Haushalte mit einem Haushaltsvorstand 65 Jahre und älter	41,2	42,2	21,6	24,6	35,9	37,2

- 1) Bruttokaltmiete in % des Haushaltsnettoeinkommens.
- 2) Kinder bis unter 18 Jahre.
- 3) Wegen zu geringer Fallzahlen keine Angaben möglich.
- 4) Vergleich zu 1998 aus methodischen Gründen nicht möglich.

Quelle: Eigene Berechnungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen aus der Zusatzerhebung zum Mikrozensus 1998; Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes aus der Zusatzerhebung zum Mikrozensus 2002

Auch die Situation der Familien mit Kindern sowie der Senioren stellt sich im Vergleich zwischen den neuen Ländern und dem früheren Bundesgebiet unterschiedlich dar. Der Anteil von Haushalten mit Kindern und zugleich mit hoher Mietenbelastung (30% und mehr) hat in den alten Bundesländern zwischen 1998 und 2002 um 5,2 Prozentpunkte auf 33,2% abgenommen, während er in den neuen Bundesländern um 4,3 Prozentpunkte auf 25,5% zugenommen hat (s. Tabelle VI.2). Eine Ursache dieser Tendenz dürfte neben den - insbesondere modernisie-

rungsbedingten - Mietsteigerungen und der Entwicklung der Haushaltseinkommen auch der steigende Wohnflächenkonsum sein, da im Berichtszeitraum die durchschnittliche Wohnungsgröße von Hauptmieterhaushalten mit Kindern in den neuen Ländern um 3,8 qm, in den alten Ländern nur um 2,2 qm zugenommen hat.

Eine unterschiedliche Wohnkostenbelastung lässt sich auch bei Haushalten von Senioren feststellen. Mehr als 42% (1998: 41,2%) dieser Haushalte im früheren Bundesgebiet zahlten im Jahr 2002 mehr als 30% ihres Nettoeinkommen für die Miete. In den neuen Ländern beträgt der Anteil knapp 25% - mit steigender Tendenz (1998: 21,6%).

VI.2 Wohnungsversorgung einkommensstarker Haushalte

Die Wohnungsversorgung einkommensstarker¹³³ Haushalte wird stärker als bei den übrigen Haushalten durch Wohnungseigentum geprägt. Im früheren Bundesgebiet betrug die Eigentumsquote einkommensstarker Haushalte im Jahr 2002 53,3%; sie lag damit um 8,2 Prozentpunkte über dem Niveau aller Haushalte. In den neuen Ländern beträgt die Quote der einkommensstarken Haushalte zwar im Vergleich nur 44,5%, lag jedoch um 9,8 Prozentpunkte über dem Niveau aller Haushalte (s. Anhangtabelle VI.7).

Hinter diesen Zahlen steht eine bemerkenswert hohe Eigentumsquote der großen einkommensstarken Haushalte in den neuen Ländern, die mit 83,6% (vier Personen) bzw. 90,9% (fünf und mehr Personen) die Vergleichswerte im früheren Bundesgebiet deutlich übertrifft. In diesem Vergleich kommt der hohe Nachholbedarf zum Ausdruck, der auf Grund der restriktiven Wohnungseigentumspolitik der DDR aufgelaufen ist. Die Tendenz kleinerer Wohnflächen im Ost-West-Vergleich setzt sich auch bei den hier betrachteten einkommensstärkeren Haushalten fort. Während ein Haushalt mit fünf und mehr Personen der oberen Einkommensgruppe im früheren Bundesgebiet über 170,6 qm Wohnfläche verfügt, sind dies beim gleichen Haushalt in den neuen Ländern 149,4 qm (s. Anhangtabelle VI.8).

Kleinere Haushalte, vor allem Einpersonenhaushalte, haben generell eine niedrigere Eigentumsquote, auch wenn sie über ein vergleichsweise hohes Einkommen verfügen. Dies ist in den neuen Bundesländern besonders stark ausgeprägt. Dagegen werden qualitativ hochwertige Mietwohnungen nachgefragt, auch dann, wenn sie hohe Mietpreise haben. Einer Eigentums-

133 Als einkommensstark werden alle Haushalte bezeichnet, die in der Zusatzerhebung zum Mikrozensus 2002 auf Grund ihrer Einkommensangaben im obersten Fünftel (Quintil) aller Haushaltsnettoeinkommen ihrer jeweiligen Haushaltsgröße liegen. Da auf Grund der in der Erhebung vorgegebenen Einkommensklassen die einzelnen Haushaltsgrößen in den Jahren 1998 und 2002 in unterschiedlichem Maß von den exakten Quintilsgrenzen abweichen können, sind die Angaben nicht unmittelbar mit denen des 1. Armuts- und Reichtumsberichtes vergleichbar.

quote der einkommensstarken Ein-Personenhaushalte von 35,7% im früheren Bundesgebiet steht lediglich eine Quote von 20,4% in den neuen Ländern gegenüber.

Einem Anteil von durchschnittlich 22,7% der Bruttokaltmiete am Haushaltsnettoeinkommen aller Haushalte steht für das oberste Fünftel ein Anteilswert von 18,7% gegenüber (s. Anhangtabelle VI.10). Dieser Vorteil wird um so größer, je größer der Haushalt ist. Ein durchschnittlicher Haushalt mit fünf und mehr Personen wird mit 22,3% Miete belastet; im obersten Fünftel sind es nur noch 14,5%. In den neuen Ländern ist die Mietbelastung der einkommensstärkeren Haushalte um 3,6 Prozentpunkte gegenüber den gleichen Haushalten im früheren Bundesgebiet geringer. Da bereits in den zurückliegenden Jahren eine Annäherung der Wohnvorstellungen der neuen Länder an das frühere Bundesgebiet zu beobachten war, ist eine weitere Verminderung dieser Differenz in Zukunft zu erwarten.

VI.3 Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte

VI.3.1 Eckdaten zur Wohnungsversorgung¹³⁴

Die im 1. Armuts- und Reichtumsbericht dargestellten langfristigen positiven Trends in der Entwicklung der Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte haben sich im Zeitraum 1998 bis 2002 fortgesetzt (s. Anhangtabelle VI.9). Das betrifft sowohl die durchschnittlichen Wohnungsgrößen, die Ausstattung der Wohnungen sowie die durchschnittlichen Anteile der Wohnkosten an den verfügbaren Einkommen. So hat der Anteil der Wohnungen mit Sammelheizung sich von 89% auf 92% (früheres Bundesgebiet) bzw. 82% auf 94% (neue Länder) erhöht. Die durchschnittlichen Wohnkosten näherten sich zwischen West- und Ostdeutschland weitgehend an: Im früheren Bundesgebiet sind sie von 30,6% (1998) auf 28,3% (2002) gefallen, in den neuen Ländern stiegen sie von 23,0% (1998) auf 26,1% (2002).

Die nachfolgenden differenzierteren Ausführungen zur quantitativen und qualitativen Wohnungsversorgung beziehen sich - abgesehen von der Wohnkostenbelastung, für die differenzierte Angaben nur für das Jahr 2001 vorliegen - auf das Jahr 2002.

VI.3.2 Quantitative Wohnungsversorgung

Tabelle VI.3 zeigt, dass die durchschnittlichen Wohnflächen der einkommensschwachen Mieter in der Regel unterhalb der entsprechenden Wohnflächen aller Mieterhaushalte liegen. Die

134 Die Ausführungen zur Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte basieren auf der Wohngeldstatistik (vgl. Anhang, Kap.VI.1). Da mehr als 95% aller Wohngeldempfänger Mieterhaushalte sind (Eigentümerhaushalte erhalten aufgrund ihres in der Regel höheren Einkommens zu rund 99% kein Wohngeld), wird im Folgenden nur die Wohnungsversorgung einkommensschwacher Mieterhaushalte dargestellt. Zur Versorgungslage einkommensschwacher Eigentümerhaushalte vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Wohngeld- und Mietenbericht 2002, Teil C, Kapitel V.4 und Kapitel V.4, Berlin 2002.

Wohnflächen in den neuen Ländern sind im Durchschnitt kleiner als im früheren Bundesgebiet. Dabei ist der Abstand zwischen den neuen und alten Ländern bei den einkommensschwachen Haushalten geringer als im Gesamtdurchschnitt aller Mieterhaushalte. Einkommensschwache Haushalte mit vier und mehr Personen bewohnen im Osten sogar größere Wohnflächen als vergleichbare Haushalte im Westen.

Tabelle VI.3:

**Durchschnittliche Wohnflächen einkommensschwacher Hauptmieterhaushalte 2002
(Angaben in qm)**

Haushaltsgröße (Personen)	Früheres Bundesgebiet			Neue Länder		
	alle Hauptmieterhaushalte ¹⁾	Empfänger von... ²⁾		alle Hauptmieterhaushalte ¹⁾	Empfänger von... ²⁾	
		Allgemeine m Wohngeld	besonderem Mietzuschuss		allgemeinem Wohngeld	besonderem Mietzuschuss
1	60	45	46	53	46	42
2	77	66	61	66	60	57
3	86	77	72	74	71	66
4	95	87	81	84	88	74
5 und mehr	102	103	94	93	104	89
Insgesamt	72	64	59	63	59	55

1) Mikrozensus-Zusatzerhebung 2002

2) Wohngeldstatistik

Quelle: Mikrozensus 2002 und Wohngeldstatistik

Auffallend ist, dass der Abstand der einkommensschwachen Mieter zur durchschnittlichen Flächenversorgung aller Mieterhaushalte in den alten und neuen Ländern mit zunehmender Haushaltgröße deutlich sinkt (s. Tabelle VI.3). Einkommensschwache große Haushalte mit allgemeinem Wohngeld weisen sogar eine überdurchschnittliche Wohnflächenversorgung auf. Dies betrifft in den alten Ländern Haushalte ab einer Größe von fünf und mehr Personen und in den neuen Ländern bereits Haushalte ab vier und mehr Personen.

In der Gruppe der Empfänger von allgemeinem Wohngeld lässt sich für 2002 in den alten und den neuen Ländern für Familien mit Kindern eine überdurchschnittliche Wohnflächenversorgung nachweisen. Im Osten hat hier ein bemerkenswerter Aufholprozess stattgefunden. Die Wohnflächen bei einkommensschwachen Familien mit Kindern sind hier gegenüber 1998 deutlich gestiegen (s. Anhangtabelle VI.11). Die Gruppe der Empfänger von besonderem Mietzuschuss, d.h. die Haushalte mit den geringsten verfügbaren Einkommen, muss sich in beiden Teilen Deutschlands flächenmäßig stärker einschränken als die der Empfänger von allgemeinem Wohngeld.¹³⁵

135 Besonderen Mietzuschuss erhalten Sozialhilfe- und Kriegsofopferfürsorgebezieher, d.h. Haushalte mit den niedrigsten verfügbaren Einkommen; allgemeines Wohngeld erhalten Haushalte, die mit ihrem Einkommen i. d. R. knapp oberhalb des Sozialhilfeniveaus liegen.

VI.3.3 Qualitative Wohnungsversorgung

In Bezug auf die Ausstattung der Wohnungen mit Sammelheizung und Bad oder Duschaum haben Mieter mit Bezug von allgemeinem Wohngeld in den neuen Ländern einen Vorsprung erreicht (s. Tabelle VI.4). Hier verfügten im Jahr 2002 im Gesamtdurchschnitt rund 95% der einkommensschwachen Mieter mit allgemeinem Wohngeld über Sammelheizung und Bad, während dieser Anteil im früheren Bundesgebiet bei knapp 92% lag. Damit ist gegenüber 1998 eine deutliche Verbesserung der Versorgung zu verzeichnen. Dies zeigt sich auch daran, dass 2002 nur noch 0,6% (1998: 3%) der einkommensschwachen Haushalte mit Wohngeldbezug in Wohnungen wohnen, die weder über Sammelheizung noch Bad verfügten.

Tabelle VI.4:

Ausstattung einkommensschwacher Mieter 2002

Haushaltsgröße	Früheres Bundesgebiet		Neue Länder	
	allgemeines Wohngeld	besonderer Mietzuschuss	allgemeines Wohngeld	besonderer Mietzuschuss
Personen	Anteil der Haushalte mit Sammelheizung und Bad/Dusche in %			
1	90	90	94	89
2	93	92	96	95
3	94	93	96	95
4	95	93	93	95
5 und mehr	94	92	95	93
Insgesamt	92	91	95	92

Quelle: Wohngeldstatistik

Die Ausstattungsgrade der Haushalte mit den niedrigsten Einkommen (Empfänger von besonderem Mietzuschuss) liegen in den alten und neuen Ländern bei über 90%.¹³⁶ Der Gesamtdurchschnitt lag dabei in den neuen Bundesländern mit 92% um einen Prozentpunkt höher als in den alten Ländern.

Wohnungen von Familien mit Kindern im Kreis der Empfänger von allgemeinem Wohngeld weisen einen überdurchschnittlich hohen Ausstattungsgrad auf. Auch hier ist inzwischen die Versorgungssituation in den neuen Ländern etwas besser als in den alten Ländern (s. Anhangtabelle VI.11).

136 Aufgrund der Vereinheitlichung der Statistik im Rahmen der Wohngeldreform 2001 liegen vergleichbare Daten zur Ausstattung bei Empfängern von besonderem Mietzuschuss und allgemeinem Wohngeld vor. Da die Werte der Vorjahre statistikbedingt unterschätzt waren, ist ein Vergleich jedoch nicht sinnvoll.

VI.3.4 Wohnkostenbelastung¹³⁷

Es zeigt sich, dass die Belastung durch Wohnkosten nach Wohngeld auch nach der Reform 2001 in den neuen Ländern mit 25,9% deutlich geringer war als die von Haushalten mit vergleichbar niedrigen Einkommen im früheren Bundesgebiet mit 28,6% (s. Tabelle VI.5). Diese Durchschnittsbelastungen weisen eine erhebliche Streuung nach der Haushaltsgröße auf; bei größeren Haushalten sind sie ganz erheblich niedriger als bei kleinen Haushalten. Die familienfreundliche Ausgestaltung des Wohngeldes findet hier ihren Ausdruck.¹³⁸

Tabelle VI.5:

Mietbelastungsquoten einkommensschwacher Mieter mit Tabellenwohngeldbezug 2001

Haushaltsgröße (Personen)	Durchschnittlicher Anteil der Bruttokaltmiete am verfügbaren Einkommen *)			
	Früheres Bundesgebiet		Neue Länder	
	vor Wohngeld	nach Wohngeld	vor Wohngeld	nach Wohngeld
1	47,2	34,1	43,1	30,0
2	41,3	29,1	37,0	23,7
3	37,4	25,7	33,5	20,3
4	32,5	21,1	28,9	17,3
5	30,3	18,8	27,3	15,3
6 und mehr	30,0	16,3	26,5	12,3
Insgesamt	41,0	28,6	38,9	25,9

*) Bezogen auf ein aus dem statistisch nachgewiesenen Bruttoeinkommen einschlich Kindergeld modellartig abgeleitetes verfügbares Einkommen (ohne Wohngeld).

Quelle: 25%-Wohngeldstichprobe 2001, Berechnungen des Instituts Wohnen und Umwelt

Aufgrund der im Jahr 2001 durchgeführten Wohngeldreform, mit der durch Leistungsverbesserungen eine Angleichung an das vorher höhere Leistungsniveau im Osten erreicht wurde, haben sich die Entlastungswirkungen durch das Wohngeld angenähert. Während das Wohngeld die Mietbelastung im Jahr 2000 im früheren Bundesgebiet im Durchschnitt um 9 Prozentpunkte und in den neuen Ländern um rund 13 Prozentpunkte abgesenkt hat, wurde nach der Wohngeldreform im Jahr 2001 im früheren Bundesgebiet eine Steigerung des Entlastungsniveaus auf 12,4 Prozentpunkte erreicht. In den neuen Ländern ist die Entlastungswirkung gleich geblieben. Dies unterstreicht die Wirksamkeit der Wohngeldreform in den alten Ländern, die ein tragbares Belastungsniveau auch für einkommensschwache Mieterhaushalte sicherstellt.

137 Differenzierte Angaben zum Anteil der Bruttokaltmiete am verfügbaren Einkommen („Wohnkostenbelastung“) bei einkommensschwachen Mieterhaushalten stehen aktuell nur für das Jahr 2001 aus der Statistik zum allgemeinen Wohngeld zur Verfügung.

138 Zur Familienfreundlichkeit des Wohngeldes im Einzelnen vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Wohngeld- und Mietenbericht 2002, a.a.O., Ziff. 75.

VI.4 Zunehmende soziale Polarisierung in den Städten

Trotz der positiven Tendenzen in der Wohnungs- und Städtebaupolitik führten schwierige wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu sozialen Problemen in Städten. Vor allem in Großstädten sind bei auftretender sozialräumlicher Konzentration von Arbeitslosigkeit, Armut und Verschlechterung des öffentlichen Raums Problemviertel entstanden. Neben Großstädten waren zunehmend Mittel- und Kleinstädte in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und wachsender Bevölkerungsabwanderung betroffen. Vereinzelt setzte eine Abwärtsentwicklung ein, die Städte oder Stadtteile aus eigener Kraft nicht mehr aufhalten konnten. Mit dem 1999 angelaufenen Programm „Die soziale Stadt“ reagierte die Politik auf die veränderten Rahmenbedingungen in den Städten mit dem Ziel, die Lebenslagen der betroffenen Menschen in benachteiligten Stadtquartieren durch eine aktive und integrativ wirkende Stadtentwicklungspolitik zu verbessern (s. Teil B, Kap. VI, Programm „Die soziale Stadt“).

VI.5 Wohn(umfeld)qualität und Wahrnehmung von Umweltbelastungen

In Deutschland können keine einfachen und eindimensionalen Ableitungsbeziehungen zwischen der sozialen Situation und den von den Menschen erfahrenen Umweltbelastungen unterstellt werden. Zwar trägt der Straßenverkehr einen erheblichen Anteil zu den empfundenen Belastungen bei. Andererseits hängt die Wahrnehmung von Umweltbelastung aber keineswegs nur von den „objektiven“ Gegebenheiten der realen Umgebung ab - der Bildungsgrad, die jeweiligen Lebensformen (wobei der Elternschaft eine besondere Bedeutung zukommt) sowie vor allem die Wertorientierungen erweisen sich als zumindest ebenso wichtig. So bewirkt ein höherer Bildungsgrad auch eine stärkere Wahrnehmung von Belästigungen.¹³⁹

In kleineren Gemeinden wird allgemein eine geringere Umweltbeeinträchtigung wahrgenommen als in Großstädten (dies gilt in West- und Ostdeutschland), und allgemein ist die Zufriedenheit mit dem Umweltzustand in großen Städten (mit auch faktisch vergleichsweise höherer Umweltbelastung) erheblich geringer als in kleineren Gemeinden.¹⁴⁰ Etwa 10% der Bevölkerung fühlt sich besonders lärmbelastet. Dabei handelt es sich häufig um einkommensschwache Haushalte mit niedrigen Mieten. Im Allgemeinen ist die Unzufriedenheit und Sorge über den Umweltzustand und den Umweltschutz höher bei Personen, die starke Beeinträchtigungen durch Lärm, Luftverschmutzung, Mangel an Grünflächen in der Wohnumgebung geltend machen.¹⁴¹ Weiterhin ist der Indikator „Wohnzufriedenheit“ bei Eigentümern allgemein größer als bei Mietern. Dies

139 Bundesministerium für Umwelt/Umweltbundesamt: Umweltbewusstsein in Deutschland 2002, Berlin 2002, S. 37 ff. und S. 41.

140 Statistisches Bundesamt (Hg): Datenreport 2002. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2002, S. 514 und S. 519.

141 Statistisches Bundesamt (Hg): Datenreport 2002, a.a.O., S. 512 und S. 518 f.

bezieht sich tendenziell auch auf die Zufriedenheit mit der Wohnumgebung, entsprechend der eher dezentralen Lage von Eigenheimen, insbesondere in Westdeutschland.¹⁴²

142 Statistisches Bundesamt (Hg): Datenreport 2002, a.a.O., S. 511 f.

Zusammenfassung: Versorgung mit Wohnraum

Die Versorgung mit ausreichendem und bezahlbarem Wohnraum hat im Berichtszeitraum 1998 bis 2002 in Deutschland insgesamt einen guten bis sehr guten Standard erreicht. Trotz rückläufiger Bautätigkeit hat sich das Versorgungsniveau weiter verbessert. Die Versorgung mit Wohnfläche hat sich auf 41,6 qm pro Person im Jahr 2002 erhöht, dabei hat der relativ stärkere Zuwachs in den neuen Ländern zu einer weiteren Angleichung zwischen Ost- und Westdeutschland geführt. Dieser Trend zeigt sich auch in der Entwicklung der Eigentümerquote, die bis 2002 im früheren Bundesgebiet auf 45,1% nur geringfügig angestiegen ist, in den neuen Ländern dagegen etwas stärker auf 34,7% anwuchs. In den neuen Ländern konnten viele junge Familien die Chance nach der deutschen Einheit nutzen, durch Bau oder Kauf eines Hauses oder einer Wohnung ihre Lebensvorstellungen zu verwirklichen. Zwischen 1998 und 2002 wurden zudem in den neuen Ländern - zumindest in Bezug auf die bewohnten Wohnungen - große Modernisierungserfolge erzielt, die das Ausstattungsniveau erheblich verbessern konnten.

Der kräftige Anstieg der Mietenbelastung zwischen 1993 und 1998 hat sich nicht weiter fortgesetzt. Nach 1998 war eine weitere Zunahme von Haushalten mit hoher Mietenbelastung nur in den neuen Bundesländern festzustellen, während der Anteil in den alten Ländern zurückgingen.

Die langfristigen positiven Trends in der Entwicklung der Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte haben sich auch im Zeitraum 1998 bis 2002 fortgesetzt. Die Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte hat sich sowohl flächenmäßig wie auch qualitativ weiter verbessert. Die durchschnittliche Wohnkostenbelastung nach Wohngeld näherte sich zwischen West- und Ostdeutschland weitgehend an. Im früheren Bundesgebiet ist sie von 30,6% (1998) auf 28,3% (2002) gefallen, in den neuen Ländern stieg sie von 23,0% (1998) auf 26,1% (2002).

Mit der zum 1. Januar 2001 in Kraft getretenen Wohngeldleistungs-Novelle wurde die Wohnkostenbelastung der einkommensschwachen Haushalte deutlich gesenkt. Während das Wohngeld die Mietbelastung im Jahr 2000 im früheren Bundesgebiet im Durchschnitt um 9 Prozentpunkte und in den neuen Ländern um rund 13 Prozentpunkte abgesenkt hat, wurde nach der Wohngeldreform im Jahr 2001 im früheren Bundesgebiet eine Steigerung des Entlastungsniveaus auf 12,4 Prozentpunkte erreicht. In den neuen Ländern ist die Entlastungswirkung gleich geblieben.

Neben den positiven Tendenzen in der Wohnungs- und Städtebaupolitik führen schwierige wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu sozialen Polarisierungen in den Städten. Vor allem in Großstädten sind bei auftretender sozialräumlicher Konzentration von Arbeitslosigkeit, Armut und Verschlechterung des öffentlichen Raums Problemviertel entstanden. Aber auch Mittel- und Kleinstädte sind in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und wachsender Bevölkerungsabwanderung zunehmend betroffen. Es stellt sich dadurch verstärkt die Herausforderung, integrierte Ansätze für eine Verbesserung der Lebenssituationen von Betroffenen und ihres Lebensumfeldes zu entwickeln.

VII. Gesundheitliche Situation und Pflegebedürftigkeit

Auch in einer hoch entwickelten Gesellschaft wie der Bundesrepublik Deutschland mit ihren Schutzbestimmungen gegen gesundheitsbeeinträchtigende Faktoren in der Umwelt und der Arbeitswelt, mit ihrem breiten Zugang zu Bildungsmöglichkeiten und sozialem Ausgleich ist ein wechselseitiger Zusammenhang zwischen sozialer Lage und Gesundheit bzw. Krankheit zu beobachten. Die Schichtzugehörigkeit und damit verbundene Einkommenslagen, der Zugang zu Bildung, die Wohnsituation oder Erwerbstätigkeit bzw. Arbeitslosigkeit haben Auswirkungen auf die Gesundheit bzw. das Gesundheitsverhalten und beeinflussen den Zugang zur gesundheitlichen Versorgung. Andererseits können der berufliche Status und die Einkommenssituation durch eine Verschlechterung des Gesundheitszustandes negativ beeinflusst werden und so zu einem sozialen Abstieg führen.¹⁴³

VII.1 Gesundheitliche Situation und Lebenslagen

VII.1.1 Einkommenslagen und Gesundheit

Zusammenhänge zwischen Einkommen und Gesundheit werden bereits seit langem festgestellt und unter anderem auf den insgesamt niedrigeren Lebensstandard, das häufigere Auftreten von finanziellen Engpässen und Überschuldung, schlechtere Arbeitsbedingungen und ein gesundheitsriskanteres Verhalten in den einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen zurückgeführt. Unterschieden in der Gesundheitsversorgung dürfte geringe Bedeutung zukommen, da die gesetzliche Krankenversicherung allen Versicherten einen einkommensunabhängigen Zugang zum System der medizinischen Versorgung garantiert. Daten des bundesweiten Gesundheitssurveys 2003 zeigen, dass Erwachsene im mittleren Lebensalter mit einem Netto-Äquivalenzeinkommen unter 60% des gesamtgesellschaftlichen Durchschnitts (Median) häufiger gesundheitliche Probleme haben: Im Vergleich zur einkommensstärkeren Bevölkerung leiden sie vermehrt an Krankheiten oder Gesundheitsstörungen (42,1% gegenüber 36,7%), berichten häufiger von starken gesundheitsbedingten Einschränkungen in der Alltagsgestaltung (10,5% gegenüber 8,2%) und beurteilen ihren eigenen Gesundheitszustand öfter als schlecht oder sehr schlecht (10,2% gegenüber 5,0%). Bei Männern sind diese Unterschiede stärker ausgeprägt als bei Frauen. Zu den Krankheitsbildern, die in den ökonomisch benachteiligten Bevölkerungsgruppen verstärkt auftreten, zählen u.a. Herzinfarkt, Schlaganfall, Adipositas, chronische Bronchitis, Depression und bei Männern auch Leberzirrhose.¹⁴⁴

143 Die nachfolgenden Ausführungen basieren in weiten Teilen auf einer Expertise des Robert Koch-Instituts. Vgl. Lampert, Th. et al.: Armut, soziale Ungleichheit und Gesundheit, Bonn 2004.

144 Auswertungen unter Einbeziehung von Daten des bundesweiten Gesundheitssurveys 2003, des Bundes-Gesundheitssurveys 1998 und der Gmünder Ersatzkasse für den Zeitraum 1990 bis 2004. Gegenüberstellungen zwischen dem Bundes-Gesundheitssurvey 1998 und dem bundesweiten Gesundheitssurvey 2003 sind oftmals nicht möglich, weil die Surveys andere Themenschwerpunkte hatten und zum Teil unterschiedliche Erhebungsinstrumente zum Einsatz kamen. Daher lassen sich zu vielen Themen keine Trendergebnisse treffen.

Männer und Frauen ab 15 Jahren mit einem Haushaltsnettoeinkommen unter 700 Euro rauchten im Jahr 2003 zu etwa 37,2% im Vergleich zu 27,2% der Gleichaltrigen mit einem höheren Einkommen. Im Jahr 1999 betragen die entsprechenden Anteile 35,2% und 28,2%, so dass eher von einer Zunahme als von einer Verringerung der Einkommensdifferenzen im Rauchverhalten auszugehen ist.¹⁴⁵ Ein ähnlicher Trend zeichnet sich auch im Hinblick auf die körperliche Aktivität ab. Gegenwärtig liegt der Anteil der sportlich Inaktiven in der einkommensarmen Gruppe mit 50,2% deutlich über dem entsprechenden Anteil in der nicht einkommensarmen Bevölkerung mit 36,7%.¹⁴⁶ Auch bei Sozialhilfeempfängern bestehen Anzeichen, dass sie eine schlechtere allgemeine Gesundheit haben, häufiger aus gesundheitlichen Gründen in der Alltagsbewältigung beeinträchtigt sind und zu einem gesundheitsriskanteren Verhalten neigen. Letzteres bestätigt sich insbesondere im Hinblick auf den Tabakkonsum und die sportliche Aktivität.¹⁴⁷

Die stärkere Verbreitung von Gesundheitsrisiken und Krankheiten in der einkommensschwachen Bevölkerung schlägt sich auch in Mortalitätsunterschieden nieder. So weisen die Einkommensschwächsten im Vergleich zu den Einkommensstärksten eine etwa zweifach erhöhte Sterberate auf.¹⁴⁸

VII.1.2 Bildungsstand und Gesundheit

Die gesundheitsbezogenen Einstellungen und Verhaltensweisen sind ebenso in engem Zusammenhang mit der Bildung zu sehen wie der Umgang mit psychosozialen Belastungen und Konflikten. So wie die Schulbildung und die anschließende berufliche Qualifikation die individuelle Position in der Arbeitswelt beeinflussen, sind auch arbeits- und berufsbezogene Gesundheitsrisiken und Gesundheitsressourcen von dem erreichten Bildungsniveau abhängig. Die Bildungsungleichheit spiegelt sich dementsprechend auch im Gesundheitszustand der Bevölkerung wider.

Im Jahr 2003 berichteten 40,1% der Männer mit einem Volks- oder Hauptschulabschluss, aber nur 30,6% der Männer mit Abitur, an einer chronischen Krankheit oder Gesundheitsstörung zu

145 Laut Mikrozensus der Jahre 1999 und 2003. Vergleiche zwischen den Mikrozensus 1999 und 2003 werden allerdings dadurch erschwert, dass für das Jahr 2003 bislang lediglich einzelne themenspezifische Sonderauswertungen, z.B. zum Tabakkonsum und zur gesundheitlichen Lage von Migranten, vorliegen.

146 Ergebnisse des bundesweiten Gesundheitssurveys 2003.

147 Anhand von Daten des SOEP 2002.

148 Diese Schlussfolgerung legen Ergebnisse des SOEP für den Zeitraum bis 2003 nahe. Ähnlich stark ausgeprägte Unterschiede lassen sich auf Basis von Daten der Gmünder Ersatzkasse der Jahre 1990 bis 2004 zwischen den Pflichtversicherten und den ökonomisch besser gestellten freiwillig Versicherten belegen.

leiden. Entsprechendes galt für 50,4% der Frauen mit Volks- oder Hauptschulabschluss und 37,0% der Frauen mit Abitur. Unter Berücksichtigung von Alterseffekten ist bei Frauen wie Männern das Risiko einer chronischen Erkrankung oder Gesundheitsstörung in Abhängigkeit von der Bildung um etwa das 1,2-fache erhöht. Männer mit Volks- oder Hauptschulabschluss litten häufiger an Herzinfarkt, Angina pectoris, Arthrose, chronischem Rückenschmerz und Schwindel als Männer mit Fachhochschul- oder allgemeiner Hochschulreife. Bei Frauen mit Volks- oder Hauptschulabschluss traten häufiger Schlaganfall, Angina pectoris, Hypertonie, Diabetes, chronische Bronchitis, Arthrose, chronischer Rückenschmerz und Schwindel auf. Auch die Häufigkeit von starken Schmerzen unterscheidet sich nach Bildungsniveau.¹⁴⁹ Im SOEP 2002 klagten 43,2% der Männer mit Volks- und Hauptschulabschluss und 18,5% derjenigen mit Abitur über starke Schmerzen. Bei den Frauen waren es 51,2% der Volks- und Hauptschulabsolventinnen und 27,2% der Abiturientinnen.

In Hinblick auf die subjektive Gesundheit, die nicht nur von vorhandenen Krankheiten und Beschwerden, sondern auch von gesundheitsbezogenen Einstellungen und Wahrnehmungen abhängt, kommen Bildungsunterschiede in noch größerem Maß zum Tragen. Über alle Altersgruppen hinweg schätzen Frauen und Männer mit Abitur, im Vergleich zu Frauen und Männern mit Volks- oder Hauptschulabschluss, ihre Gesundheit doppelt so häufig als sehr gut oder gut ein. Deutliche Bildungsdifferenzen zeigen sich auch im gesundheitsrelevanten Verhalten, insbesondere im Risikoverhalten. Vor allem jüngere Frauen und Männer mit niedrigem Bildungsniveau rauchen häufiger und stärker als diejenigen mit hohem Bildungsniveau. So finden sich unter den 18- 29-jährigen Männern mit Volks- oder Hauptschulabschluss 67,8% Raucher, bei Männern dieser Altersgruppe mit mittlerer Reife 59,9% und bei Männern mit Abitur 43,7%. Bei den Frauen betragen die Vergleichswerte 61,9% (Volks- oder Hauptschulabschluss), 51,6% (mittlere Reife) und 35,7% (Abitur). Auch bei der körperlichen Aktivität, die einen wichtigen Beitrag zur Krankheitsvermeidung und Aufrechterhaltung der Gesundheit leistet, zeigen sich vom Bildungsniveau abhängige Differenzen. Der Anteil der sportlich Inaktiven beträgt bei Frauen und Männern mit Volks- oder Hauptschulabschluss fast 50% und liegt, nach Berücksichtigung der unterschiedlichen Altersstruktur, zweimal höher als bei der Vergleichsgruppe mit Abitur. Ein starker Zusammenhang zwischen Bildungsstand und Übergewicht bzw. Adipositas zeigt sich vor allem bei Frauen: 72,3% der Frauen mit Volks- und Hauptschulabschluss gegenüber 38,2% der Frauen mit Abitur sind übergewichtig oder adipös. Bei den Männern ist der Bildungsgrad mit 76,0% Übergewichtiger und Adipöser in der niedrigsten Bildungsgruppe und 60,8% in der höchsten Bildungsgruppe geringer ausgeprägt. In der Inanspruchnahme von Angeboten der primären und sekundären Prävention (z. B. Gesundheits-Check-Up, Krebs-Früher-

149 Daten des bundesweiten Gesundheitssurveys 2003.

kennung) sind ebenso wie in der ärztlichen Versorgung nur geringe Bildungsunterschiede zu beobachten.¹⁵⁰

VII.1.3 Arbeitswelt und Gesundheit

Arbeitsweltbezogene Unterschiede im Gesundheitszustand bestehen hinsichtlich Morbidität, Krankheitsfolgen, Mortalität, subjektiver Gesundheit und gesundheitsrelevantem Verhalten. Dabei ist unter der arbeitsweltlichen Situation nicht nur die Stellung im Beruf oder die ausgeübte Tätigkeit zu verstehen. Auch z.B. die Dauer und Lage der Arbeitszeit sind nachweislich wichtig für die Gesundheit.

Durch die gemeinsamen Anstrengungen der staatlichen Arbeitsschutzbehörden, der Unfallversicherungsträger, der Betriebe, Betriebsräte, Betriebsärzte und Sicherheitskräfte vor Ort hat das Risiko, hierzulande am Arbeitsplatz einen Unfall zu erleiden, den niedrigsten Stand seit Bestehen der Unfallversicherung erreicht (s. Anhangtabelle VII.1). Die Zahl der gemeldeten Arbeitsunfälle ist seit mehreren Jahren rückläufig. Im Zeitraum von 1992 bis 2002 verringerten sich die Arbeitsunfälle um fast ein Drittel von rund 2,1 Mio. auf etwa 1,3 Mio. Fälle. Die Zahl der Unfälle je 1.000 Vollzeitbeschäftigten sank im gleichen Zeitraum um ein Drittel von 55 auf 36. Dabei bestehen zwischen den verschiedenen Branchen große Unterschiede.¹⁵¹

Auch im Hinblick auf Fehlzeiten am Arbeitsplatz und Arbeitsunfähigkeit zeigen sich Unterschiede nach beruflicher Stellung und Branchenzugehörigkeit. Während im Jahr 2002 pflichtversicherte Arbeiter durchschnittlich 23,0 Tage fehlten, waren die pflichtversicherten Angestellten nur 13,3 Tage im Jahr krankgeschrieben.¹⁵² Nicht nur die Häufigkeit, auch die Art der Erkrankung wird durch die ausgeübte Tätigkeit beeinflusst. Der Vergleich der krankheitsbedingten Ausfälle von AOK-Versicherten aus der Bauwirtschaft und aus dem Banken- und Versicherungsgewerbe zeigt erhebliche Unterschiede im Krankheitsspektrum. Sie können durch die divergierenden Arbeitsbedingungen gut erklärt werden. Im Baugewerbe spielen Verletzungen eine erhebliche Rolle, zudem ist die Arbeit belastend für das Bewegungssystem. Entsprechend verursachen Verletzungen und muskulo-skelettale Erkrankungen im Baugewerbe zusammen mehr als die Hälfte der Arbeitsunfähigkeitstage. Für das Banken- und Versicherungsgewerbe machen diese Diagnosegruppen nur 31% der Krankheitstage aus.

Die Zahl der Zugänge zu den Erwerbsminderungsrenten ist seit Mitte der 90er Jahre kontinuierlich gesunken. Im Vergleich zum Höchststand von knapp 300.000 im Jahr 1995 ist sie um gut

150 Die Ausführungen basieren auf Ergebnissen des bundesweiten Gesundheitssurveys 2003.

151 Daten der Unfallversicherungen.

152 AOK-Statistiken.

40% auf 174.000 zurückgegangen. Bei den Männern hat sich die Zahl der jährlichen Rentenzugänge von knapp 190.000 auf rund 100.000 fast halbiert. Bei den Frauen ist sie im gleichen Zeitraum von 110.000 auf 74.000, also etwa um ein Drittel, gesunken. Im Vergleich zur Gesamtentwicklung haben im Zeitraum von 1993 bis 2003 insbesondere psychische Erkrankungen und Verhaltensstörungen sowie Neubildungen in ihrer Bedeutung als Grund für eine Erwerbsminderungsrente deutlich zugenommen. So hat sich die relative Bedeutung der psychischen und Verhaltensstörungen fast verdoppelt. Demgegenüber waren insbesondere Erkrankungen des Herz-Kreislauf-Systems und der Atmungsorgane überproportional rückläufig.

Auch die Zahl der Unfallrenten sinkt trotz steigender Versichertenzahlen seit 1993 kontinuierlich. Während in der Zeit von 1995 bis 2002 die Zahl der Versicherten um 5,0% auf rund 75 Mio. gestiegen ist, sank die Zahl der Unfälle um 13,6% auf knapp 3,1 Mio. Fälle. Die Zahl der in einem Jahr neu bewilligten Unfallrenten sank um 36,2% auf 43.400. Arbeitsunfälle als Ursache für eine Frühberentung sind in dieser Zeit um fast 40% zurückgegangen. Aber auch die Renten, die auf Grund von Wegeunfällen und Berufskrankheiten bewilligt wurden, sind deutlich um 31% bzw. 25% zurückgegangen.

Von den Verdachtsanzeigen auf Berufskrankheit (s. Anhangtabelle VII.2). entfielen im Jahr 2002 die meisten auf schwere Hauterkrankungen (19.731). An zweiter Stelle folgten Anzeigen auf Verdacht einer Lärmschwerhörigkeit (11.529) und an dritter Stelle Anzeigen auf bandscheibenbedingte Erkrankungen der Lendenwirbelsäule durch langjähriges Heben und Tragen schwerer Lasten (8.920). Bei den als Berufskrankheiten anerkannten Fällen rangierte 2002 die Lärmschwerhörigkeit (7.271) mit Abstand an erster Stelle, gefolgt von den durch Asbest verursachten Berufskrankheiten (3.549) und den beruflich verursachten Hauterkrankungen (1.581).

Der hohe Stellenwert der Arbeit für die Gesundheit findet auch im Sterbegeschehen einen deutlichen Ausdruck. Die höchsten Sterberaten ergeben sich für gering qualifizierte angestellte Männer. Die niedrigste Sterberate weisen Männer in Berufen mit hohem Status auf.¹⁵³ Werden die Auswirkungen der Arbeitswelt auf die subjektive Gesundheit erfasst, lässt sich über alle Altersklassen hinweg für Männer wie Frauen ein Zusammenhang zum Berufsstatus zu Ungunsten der statusniedrigen Gruppen herstellen.

153 Daten der Gmünder Ersatzkasse für den Zeitraum 1990-2003.

VII.1.4 Zusammenhänge zwischen Umwelt und Gesundheit

Die Frage des Zusammenhanges von sozialer sowie gesundheitlicher Ungleichheit ist auch eng mit der Frage nach der Verteilung umweltbezogener Expositionen in verschiedenen sozialen Schichten verknüpft:¹⁵⁴

- So sind untere Statusgruppen schlechteren - und damit vermutlich auch den Gesundheitszustand negativ beeinflussenden - Wohnsituationen ausgesetzt (höhere Anteile an Wohnungen ohne Bad, ohne Balkon, ohne Zentralheizung, feuchte Wohnungen).
- Arbeiter im Ruhrgebiet zeigten sich weit stärker durch Staub-, Schwefeldioxid- und Fluoriden belastet als Angestellte oder Selbstständige.
- In einer Studie in Hamburg wurde eine erheblich höhere Straßenverkehrs-Belastung bei den Schulanfängern deutlich, deren Eltern als statusniedrig eingestuft wurden. Ebenso war der Anteil der Arbeiter-Haushalte in Baublocks um so höher, je höher die Belastung der Außenluft mit Schwefeldioxid und Stickstoffmonoxid war.

Studien zur Belastung der Innenraumluft kommen ebenfalls zu diesen Ergebnissen. Der Zusammenhang zwischen dem sozioökonomischen Status und der inneren Schwermetallbelastung ist bei Kindern (wegen des Verschluckens von Staub bei den sogenannten „Hand-zu-Mund-Aktivitäten“) noch konsistenter als bei den Erwachsenen. Daher zeigten sich bei Studien sowohl in Nordrhein-Westfalen als auch in Sachsen-Anhalt deutlich erhöhte Werte von Blei im Blut von Kindern aus sozial benachteiligten Milieus. Allerdings stammen diese Befunde aus Einzelstudien und sind daher bisher noch kaum systematisch aufgearbeitet. Multivariate Auswertungen der Daten des „Umwelt-Surveys 1998“¹⁵⁵ zeigen aber z.B., dass Nichtraucher aus höheren Schichten signifikant niedrigere Nikotin- und Cotiningehalte im Urin haben als Nichtraucher der Mittelschicht. In niedrigeren Schichten sind die Werte am höchsten.

Für Deutschland sind generell keine einfachen und eindimensionalen Ableitungsbeziehungen zwischen der sozialen Situation und den von den Menschen erfahrenen Umweltbelastungen zu unterstellen.¹⁵⁶ Das hat im Wesentlichen damit zu tun, dass sich einerseits die „objektiven“ Bedingungen, z.B. die Wohngegend, mit der Sensibilität gegenüber Umwelt- und Gesundheitsgefährdungen sowie das Wissen um allgemeine Risikopotenziale, welche stärker in den besser gestellten sozialen Milieus verbreitet sind, überschneiden. So führt z.B. das Wohnen an einer

154 Vgl. Mielck, A./ Heinrich, J.: Soziale Ungleichheit und die Verteilung umweltbezogener Expositionen (Environmental Justice), in: Gesundheitswesen, 64. Jg., 2002, S. 405-416.

155 Vgl. Mielck/Heinrich, a.a.O.

156 Die nachfolgenden Ergebnisse im Hinblick auf Gesundheitsbelastungen sind der BMU/UBA-Repräsentativumfrage „Umweltbewusstsein in Deutschland 2002“ entnommen. Eine ausführliche Darstellung der Sachverhalte findet sich in: Wehrspau, M./Penn-Bressel, G.: „Ökologische Gerechtigkeit“ im Bereich Wohnen, Umweltbundesamt, Mai 2004.

stark befahrenen Hauptverkehrsstraße zu einem erheblichen Anstieg der Belastungswahrnehmung. 53% der sich durch Straßenverkehrslärm und 40% der sich durch Autoabgase „äußerst“ oder „stark gestört und belästigt“ einstufenden Befragten wohnen in einem solchen Umfeld. An einer innerstädtischen Straße mit durchschnittlichem Verkehr wohnen 25% der hoch Lärm- und 22% der stark durch Abgase Belasteten, bei wenig Verkehr sinken diese Anteile auf rund 15%, und nur je 7% der Hochbelasteten wohnen in einem als ruhige Wohnstraße eingeschätzten Wohnumfeld.¹⁵⁷ Je besser die Wohnlage, desto geringer die Wahrnehmung von Belästigungen. Je mehr Wohnparteien in einem Haus wohnen, desto mehr nimmt die wahrgenommene Belästigung zu. Die Belästigungseinschätzung steigt mit der Einwohnerzahl des Wohnortes.

Das Umweltbewusstsein hängt keineswegs nur von den „objektiven“ Gegebenheiten der realen Umgebung ab - der Bildungsgrad, die jeweiligen Lebensformen sowie vor allem die Wertorientierungen erweisen sich immer wieder als zumindest ebenso wichtig. So bewirkt ein höherer Bildungsgrad eine stärkere Wahrnehmung von Belästigungen. Nur wenige Menschen wännen sich selber in einer benachteiligten Lage, fast die Hälfte der Befragten geht von einer Belastung „wie der Durchschnitt“ aus, und 44% glauben, dass es ihnen besser ergehe als dem Bevölkerungsdurchschnitt. Weiterhin zeigte sich: Je schlechter die Selbsteinschätzung im sozialen Vergleich, desto höher ist auch die Wahrnehmung von Belästigung, Belastung und Gesundheitsgefährdung.¹⁵⁸

Die Umfrage „Umweltbewusstsein in Deutschland“ im Jahre 2002¹⁵⁹ ergab, dass die Betroffenheit von Allergien stark mit der Ortsgröße korreliert: in Städten über 500.000 Einwohnern ist sie am höchsten, in Orten unter 5.000 Einwohnern am geringsten. Weiterhin gibt es im Bereich der Sozial-Epidemiologie Belege dafür, dass allergische Erkrankungen bei Menschen mit höherer Schulbildung, welche meistens auch im Hinblick auf den erreichten Berufsstatus und (allerdings weniger) bezüglich des Einkommens die vorteilhafteren sozialen Positionen einnehmen, häufiger auftreten.

157 Grunenberg, H./Kuckartz, U.: Umweltbewusstsein in Deutschland 2002, Berlin 2002, S. 40.

158 Grunenberg/Kuckartz, a.a.O., S. 232 ff.

159 Weiterhin wurden für mehrere Bereiche, z.B. Chemikalien in Produkten des täglichen Bedarfs, Schadstoffe in Lebensmitteln, Schadstoffe im Trinkwasser, mögliche Gesundheitsbelastungen, Abstrahlung durch Handys, Abstrahlung durch Mobilfunksendemasten, abgefragt. BMU/UBA-Broschüre: Umweltbewusstsein in Deutschland 2002, Berlin 2002, (als Download im Internet unter www.umweltbewusstsein.de), S. 43 f. (Mehrfachnennungen möglich).

VII.2 Gesundheit und Ausgrenzungsrisiken ausgewählter Bevölkerungsgruppen

VII.2.1 Gesundheitliche Situation von Arbeitslosen

Gesundheitlich eingeschränkte oder erwerbsgeminderte Arbeitnehmer tragen ein höheres Risiko, entlassen zu werden, bleiben überdurchschnittlich lange arbeitslos und haben geringere Chancen der beruflichen Wiedereingliederung. Der Verlust des Arbeitsplatzes und fortdauernde Arbeitslosigkeit können gesundheitsbezogenes Verhalten negativ beeinflussen und die Entstehung sowie Verstärkung gesundheitlicher Probleme sowohl psychosozialer als auch physischer Art bewirken. Selten lässt sich ein einfacher kausaler Zusammenhang nachweisen.

Eine signifikante Verschlechterung der Gesundheit infolge der Arbeitslosigkeit wird vor allem von langzeitarbeitslosen Frauen und Männern berichtet. Jeder dritte langzeitarbeitslose Mann gab an, dass Einschränkungen der Gesundheit mitverantwortlich für die Arbeitslosigkeit seien.¹⁶⁰ Zum Zeitpunkt der Befragung waren 59,7% der langzeitarbeitslosen Männer, 36,1% der kurzzeitarbeitslosen Männer und 27,7% der erwerbstätigen Männer von einer chronischen Krankheit oder Gesundheitsstörung betroffen; bei den kurzzeit- und langzeitarbeitslosen Frauen waren es 51,6% bzw. 49,4% gegenüber 34,5% bei den erwerbstätigen Frauen. Hypertonie, chronische Bronchitis, Arthrose, Rückenschmerzen, Schwindel und Depression gehören zu den Krankheiten und Beschwerden, die bei Arbeitslosen häufiger anzutreffen sind als bei Erwerbstätigen. Von Depressionen sind 25,3% der langzeitarbeitslosen Männer und 10,5% der männlichen Erwerbstätigen betroffen. Bei den Frauen gaben 38,8% der Langzeitarbeitslosen und 36,8% der Kurzzeitarbeitslosen an, an Depressionen zu leiden - im Vergleich zu 17,8% der erwerbstätigen Frauen. Berücksichtigt man die Altersstruktur, dann haben langzeitarbeitslose im Vergleich zu erwerbstätigen Männern 3,4-mal häufiger Depressionen. Bei langzeit- und kurzzeitarbeitslosen Frauen ist die Auftretenswahrscheinlichkeit von Depressionen jeweils um den Faktor 2,7 erhöht. Bei Männern fallen darüber hinaus die großen Unterschiede im Auftreten der chronischen Bronchitis auf. Während von den Langzeitarbeitslosen 17% angaben, an einer chronischen Bronchitis zu leiden, waren es bei den Erwerbstätigen lediglich 5,6%. Bei Frauen treten große Unterschiede im Vorkommen von chronischem Rückenschmerz zutage. Leiden 44,1% der kurzzeitarbeitslosen sowie 40,2% der langzeitarbeitslosen Frauen an Rückenschmerzen, sind es bei den Erwerbstätigen 26,5%.

Die höhere gesundheitliche Belastung von Arbeitslosen korreliert mit einer verstärkten Inanspruchnahme des medizinischen Versorgungssystems. So haben arbeitslose Männer jährlich 9,8 Kontakte zu einem niedergelassenen Arzt, bei den Erwerbstätigen sind es hingegen 7,1 Kontakte.¹⁶¹

160 Bundesweiter Gesundheitssurvey 2003.

161 Ergebnisse des Bundes-Gesundheitssurveys 1998.

Das verstärkte Auftreten von Krankheiten und Beschwerden sowie die höhere Inanspruchnahme medizinischer Leistungen sind unter anderem auf gesundheitsriskanteres Verhalten zurückzuführen. Beispielsweise rauchen 64,1% der langzeitarbeitslosen Männer im Gegensatz zu 42,2% der erwerbstätigen Männer. Bei Frauen, die insgesamt etwas seltener rauchen als Männer, ist dieser Unterschied schwächer ausgeprägt, aber dennoch sichtbar. Für Unterschiede bezüglich des Ernährungsverhaltens sprechen das erhöhte Auftreten von Übergewicht und Adipositas bei Arbeitslosen. Von den 20- bis 59-jährigen langzeitarbeitslosen Frauen sind 33% übergewichtig und 26% adipös im Vergleich zu erwerbstätigen Frauen mit 30% bzw. 13%. Bei den Männern zeigt sich zumindest in Bezug auf Adipositas eine höhere Betroffenheit der Langzeitarbeitslosen im Vergleich zu den Erwerbstätigen (23,7% gegenüber 16%).¹⁶²

Gesundheitsriskanteres Verhalten und vermehrte Krankheitshäufigkeit bei Arbeitslosen schlagen sich in einer erhöhten Sterblichkeit nieder. Bei Personen, die zwei oder mehr Jahre arbeitslos waren, steigt die Sterblichkeit auf bis zu 965 Todesfälle je 100.000 Personen an. Sie weisen damit im Gegensatz zu den durchgängig Erwerbstätigen ein 3,4-fach erhöhtes Sterberisiko auf.¹⁶³

VII.2.2 Gesundheit und soziale Lagen von Kindern und Jugendlichen

Kinder und Jugendliche sind in Deutschland die am meisten von Armut und Sozialhilfebezug betroffene Altersgruppe. Die soziale Benachteiligung wirkt sich oftmals auf die gesundheitliche Entwicklung der Heranwachsenden aus. So kommen Beeinträchtigungen, von denen sich ein medizinischer Handlungsbedarf ableiten lässt, häufiger bei Kindern aus sozial schwächeren Familien vor. Hierzu zählen unter anderen Sehstörungen, Sprachauffälligkeiten, psychomotorische Defizite, Adipositas, Beeinträchtigungen der geistigen Entwicklung, psychiatrische Erkrankungen sowie emotionale und soziale Störungen. Auch Unfallverletzungen und zahnmedizinische Probleme treten bei ihnen vermehrt auf.¹⁶⁴ Angehörige unterer Sozialschichten nehmen zudem bereits die ersten Vorsorgeuntersuchungen im Rahmen des Krankheitsfrüherkennungsprogramms für Kinder, das zum Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung gehört, seltener wahr. Diese Unterschiede nehmen im Verlauf der Vorsorgeuntersuchungen noch zu.¹⁶⁵

162 Gemäß des bundesweiten Gesundheitssurveys 2003.

163 Laut den Daten der Gmünder Ersatzkasse für die Jahre 1998-2000.

164 Ergebnisse der Brandenburger Einschulungsuntersuchungen 2000 und 2002.

165 Ergebnisse der Berliner Einschulungsuntersuchungen 1998.

Auch im Jugendalter sind die gesundheitlichen Ungleichheiten nicht zu vernachlässigen, wenngleich sie schwächer ausgeprägt sind als in der Kindheit. Die zu beobachtenden Diskrepanzen weisen in dieselbe Richtung und bescheinigen sozial benachteiligten Jugendlichen eine schlechtere Gesundheit und ein gesundheitsriskanteres Verhalten. Eine Ausnahme stellen lediglich Allergien dar, die in den sozial begünstigten Bevölkerungsgruppen häufiger vorkommen.¹⁶⁶

Unterschiede in der Selbstwahrnehmung der Gesundheit, dem psychosozialen Wohlbefinden und der mentalen Gesundheit treten insbesondere bei Mädchen hervor. Beispielsweise schätzen Mädchen von Eltern mit niedrigem Berufsstatus und geringerem familiären Wohlstand ihre eigene Gesundheit 2-mal häufiger weniger gut oder sogar schlecht ein als Mädchen aus der am besten gestellten Vergleichsgruppe. Ähnlich stark ausgeprägte Unterschiede zeigen sich im Hinblick auf psychosomatische Beschwerden. Von diesen sind 28,2% der Mädchen von Eltern mit niedrigem Berufsstatus im Vergleich zu 17% derjenigen aus der höchsten Statusgruppe regelmäßig betroffen. Im Gesundheitsverhalten zeichnen sich bei Mädchen wie Jungen einzelne soziale Unterschiede ab. Beispielsweise rauchen 19% der Jungen und 21,6% der Mädchen, die eine Haupt- oder Realschule besuchen, während die entsprechenden Anteile bei Gymnasiasten 8,1% und bei Gymnasiastinnen 9,9% betragen.

Unterschiede lassen sich auch bei körperlichen Aktivitäten, in der Freizeitgestaltung und in der Ernährung feststellen. Am deutlichsten kommen sie beim Fernsehkonsum zum Ausdruck: Mädchen aus der niedrigsten Wohlstandsgruppe sitzen zu 31,5% mehr als 4 Stunden täglich vor dem Fernsehen, während dies nur für 17% der Mädchen aus der höchsten Wohlstandsgruppe gilt. Bei Jungen belaufen sich diese Anteile auf 28,7% und 15,2%. Erstaunlich geringe Differenzen zeigen sich im Konsum von Obst und Gemüse. Dass die Ernährungsgewohnheiten schichtspezifisch geprägt sind, lässt sich jedoch z.B. am Verzehr von Süßigkeiten und Softdrinks verdeutlichen. Außerdem gehen Jungen und Mädchen aus ökonomisch schlechter gestellten Familien an Schultagen weitaus häufiger ohne Frühstück aus dem Haus: Die gilt für 40,8% der Jungen bzw. 47,1% der Mädchen. Bei den ökonomisch begünstigten Gleichaltrigen belaufen sich die entsprechenden Werte auf 25,8% bzw. 30,8%. In diesem Zusammenhang ist auch die unterschiedliche Verbreitung von Übergewicht zu sehen: Gemäß der Studie „Health Behaviour in School-aged Children“ sind 15,8% der Jungen und 9,4% der Mädchen mit niedrigem familiären Wohlstand übergewichtig, im Gegensatz zu 8,2% der Jungen und 3,7% der Mädchen aus besser gestellten Familien.¹⁶⁷

166 Dies wird auch durch die Einschulungsuntersuchungen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes und die auf die erwachsene Bevölkerung zielenden Gesundheitssurveys bestätigt.

167 Ergebnisse der Studie Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) aus dem Jahr 2002 für 11- bis 15-jährige Jungen und Mädchen.

VII.2.3 Gesundheit im höheren Lebensalter

Im höheren Lebensalter treten Krankheiten und Funktionseinbußen vermehrt auf und können die Fähigkeit zu einer selbstständigen Lebensführung vermindern. Im Vordergrund des Krankheitsspektrums stehen chronisch-degenerative Erkrankungen. Die Angaben zur Erkrankungshäufigkeit variieren dabei in Abhängigkeit von den betrachteten Krankheiten und den untersuchten Bevölkerungsgruppen. Im bundesweiten Gesundheitssurvey 2003 gaben 51,0% der Männer und 60,7% der Frauen im Alter von über 70 Jahren an, von mindestens einer chronischen Krankheit oder Gesundheitsstörung betroffen zu sein. Gemäß der Berliner Altersstudie, in der ein umfassendes geriatrisches Krankheitsprofil erhoben wurde, sind 96% der 70-Jährigen und älteren Menschen von mindestens einer und 30% von fünf oder mehr behandlungsbedürftigen Krankheiten betroffen. Zu den häufigsten Krankheiten und Funktionsstörungen im Alter zählen erhöhte Blutfettwerte, Venenerkrankungen, Arteriosklerose, Herzinsuffizienz, Arthrose, Rückenleiden und Bluthochdruck. Auch Diabetes mellitus Typ II und koronare Herzkrankheit sind weit verbreitet. Bei den stationären Behandlungen dominieren Krankheiten des Kreislaufsystems, gefolgt von bösartigen Neubildungen. Im Jahr 2000 entfielen 36% aller Krebsneuerkrankungen bei Frauen und 24,9% aller Krebsneuerkrankungen bei Männern auf die 75-Jährigen und Älteren. Unter den psychiatrischen Krankheiten stellen Demenzen und Depressionen die wichtigsten Krankheitsbilder dar. Schätzungen zu Folge leiden in Deutschland mehr als 950.000 Menschen an Krankheiten des demenziellen Formenkreises. Im Zuge der demografischen Alterung könnte diese Zahl bis zum Jahr 2040 auf 1,8 Mio. ansteigen. Depressionen in unterschiedlichem Schweregrad sowie psychische Störungen, welche die Lebensqualität beeinträchtigen, betreffen bis zu einem Fünftel der über 70-Jährigen.

Trotz vermehrter und vielfältigerer Erkrankungen und Versorgungsbedarfe im höheren Alter schätzen 50,2% der 70-jährigen und älteren Männer und 40,2% der gleichaltrigen Frauen ihren Gesundheitszustand als sehr gut oder gut ein.¹⁶⁸ Auch Angaben zur Zufriedenheit mit der Gesundheit relativieren den Eindruck der starken gesundheitlichen Belastung im höheren Lebensalter.¹⁶⁹

Im mittleren Lebensalter noch stark ausgeprägt, nimmt die soziale Ungleichheit der Gesundheitschancen und Krankheitsrisiken im höheren Lebensalter wieder ab. In der Altersgruppe der 50- bis 59-jährigen Männer und Frauen sind noch deutliche schichtspezifische Unterschiede bei der Existenz einer chronischen Krankheit oder Gesundheitsstörung, gesundheitsbedingter Einschränkungen in der Alltagsgestaltung sowie in der Selbsteinschätzung der allgemeinen

168 Bundesweiter Gesundheitssurvey 2003.

169 Sozio-oekonomisches Panel 2003.

Gesundheit zu beobachten. Bei den 60- bis 69-Jährigen sind diese Differenzen bereits geringer ausgeprägt, und bei den 70-Jährigen und Älteren sind sie nicht mehr sichtbar. Dieses auch in anderen Ländern festzustellende Phänomen bestätigt die Annahme, dass die Arbeitswelt zentraler Entstehungsort sozialer Ungleichheit ist, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Gesundheit.¹⁷⁰

VII.2.4 Gesundheitliche Situation von Migrantinnen und Migranten

Gesundheitsunterschiede zwischen Migranten und Deutschen sind immer vor dem Hintergrund kultureller Besonderheiten und sozialer wie gesundheitlicher Lage im jeweiligen Herkunftsland zu sehen. Aus diesem Grund ist trotz der sozialen Benachteiligung und migrationsspezifischer Belastungen nicht generell von einer schlechteren Gesundheit auszugehen. Wenn Aussagen zur gesundheitlichen Situation von Migranten getroffen werden sollen, ist die große Heterogenität dieser Gruppe - z.B. in Bezug auf Nationalität, Sprache, ethnische, religiöse und soziale Zugehörigkeit sowie den rechtlichen Status - mit zu berücksichtigen. Auch die soziale Ungleichheit ist ein wichtiger Aspekt: Viele Migrantinnen und Migranten sind den Risiken ausgesetzt, die ein niedriger Sozialstatus mit sich bringt (s. ausführlich Teil A, Kap. IX).

VII.2.5 Armutsrisiken psychisch kranker Menschen

Armut geht häufig mit seelischer Dauerbelastung einher (etwa durch Existenzängste, Schamgefühl, Minderwertigkeitserleben usw.). Diese gilt als Risikofaktor für die Entstehung und/oder Fortexistenz bestimmter psychischer Erkrankungen, wie z.B. Belastungs- und Anpassungsstörungen, Angststörungen, Depressionen und Suchterkrankungen. Vor diesem Hintergrund ist nach heutigem Kenntnisstand erklärbar, dass bestimmte schwere und chronische psychische Erkrankungen vermehrt in unteren sozialen Schichten auftreten. Es kann somit eine sich gegenseitig verstärkende Wechselwirkung zwischen armutsbedingten sozialen Lebenslagen und der seelischen Erkrankung bestehen. In besonderem Maße können davon Angehörige spezifischer Gruppen, z.B. Arbeitslose, Migranten oder Obdachlose, betroffen sein.

VII.3 Soziale Lage von Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen

Mit dem Alter wächst das Risiko, pflegebedürftig zu werden. Die kontinuierliche Zunahme der Lebenserwartung in Deutschland hat daher bereits in den letzten Jahren zu einem Anstieg der Zahl der Pflegebedürftigen geführt. So nahm die Gesamtzahl der Pflegebedürftigen von Ende 1999 bis Ende 2002 um knapp 60.000 auf rund 2 Mio. Personen zu.

Von den rund 2 Mio. Menschen, die Leistungen der Pflegeversicherung beziehen, werden rund 1,36 Mio. zu Hause versorgt, rund 0,65 Mio. leben in Heimen (unter ihnen wiederum rund

170 Bundesweiter Gesundheitssurvey 2003.

60.000 in vollstationären Einrichtungen der Hilfe für behinderte Menschen). Nach wie vor wird der weit überwiegende Teil der zu Hause lebenden Pflegebedürftigen (rund 70%) ausschließlich von Angehörigen gepflegt und erhält dafür Pflegegeld. Rund 15% entscheiden sich für eine Kombination aus Geld- und Sachleistung, und die restlichen 15% erhalten ausschließlich Pflegesachleistungen. Aufgrund der sich ändernden Familienstrukturen ist in den letzten Jahren ein kontinuierlicher Anstieg des Anteils der vollstationär versorgten Pflegebedürftigen zu verzeichnen (plus ca. 0,5% jährlich). Auch unter den zu Hause versorgten Pflegebedürftigen nahm die Inanspruchnahme von Pflegesachleistungen leicht zu.

Tabelle VII.1:

Empfänger von Hilfe zur Pflege am Jahresende

Jahr	Insgesamt ¹⁾	Außerhalb von Einrichtungen	In Einrichtungen
Anzahl der Empfänger			
Früheres Bundesgebiet			
1998	190.003	53.424	136.759
1999	216.328	47.528	168.938
2000	232.937	50.711	182.342
2001 ²⁾	-	-	-
Neue Länder und Berlin-Ost			
1998	32.228	8.778	23.579
1999	31.005	9.088	21.930
2000	28.467	8.086	20.392
2001 ²⁾	-	-	-
Deutschland			
1998	222.231	62.202	160.238
1999	247.333	56.616	190.868
2000	261.404	58.797	202.734
2001	255.883	60.514	195.531
2002	246.212	59.801	186.591

1) Mehrfachzählungen wurden soweit erkennbar ausgeschlossen.

2) Ab 2001 erfolgt nur noch eine Erfassung für Deutschland insgesamt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2 Sozialhilfe

Vor Einführung der Pflegeversicherung führte der Eintritt von Pflegebedürftigkeit bedingt durch die Höhe der zu tragenden Kosten vor allem im Falle einer notwendigen Heimunterbringung in der überwiegenden Zahl der Fälle zur finanziellen Überforderung des Pflegebedürftigen. Pflegebedürftige waren deshalb oft auf Sozialhilfe in Form der Hilfe zur Pflege angewiesen. Nach Einführung der Pflegeversicherung ist die Anzahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege innerhalb und außerhalb von Einrichtungen nach dem Bundessozialhilfegesetz in ganz Deutschland von

453.613 Personen im Jahr 1994 (dem letzten Jahr vor Einführung der Pflegeversicherung) auf rund 250.000 Personen zurückgegangen; sie hat sich seit 1997 auf diesem Niveau stabilisiert (s. Tabelle VII.1). Im Jahr 2002 erhielten 246.212 Personen Hilfe zur Pflege.

Eine nach ambulantem und stationärem Bereich getrennte Betrachtung zeigt, dass die Empfängerzahlen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen mit der Einführung der Pflegeversicherung vom Jahresende 1994 bis zum Jahresende 1999 um 70% von 189.254 auf 56.616 zurückgegangen sind. Zwischen 1999 und 2002 war wieder ein geringfügiger Anstieg der Empfängerzahlen zu verzeichnen. Der Vergleich der rund 60.000 Empfänger von Hilfe zur Pflege mit den rund 1,36 Mio. Empfängern ambulanter Leistungen der Pflegeversicherung zeigt, dass die meisten Pflegebedürftigen ohne zusätzliche Leistungen der Sozialhilfe auskommen. Mit der Umsetzung der zweiten Stufe der Pflegeversicherung Mitte 1996 ist auch im stationären Bereich ein deutlicher Rückgang der Empfängerzahlen von Hilfe zur Pflege feststellbar, wenn auch nicht in gleicher Größenordnung wie im ambulanten Bereich. Bezogen auf das Jahresende 1995 gab es 2002 im stationären Bereich rund 100.000 Personen (ca. 35%) weniger, die auf Hilfe zur Pflege angewiesen waren. Seit 1999 bewegt sich die Empfängerzahl in einer Größenordnung von etwa 190.000 bis 200.000 Personen.

Bei der Interpretation der Zahlen ist zu berücksichtigen, dass von den Empfängern von Hilfe zur Pflege laut Sozialhilfestatistik nur knapp die Hälfte gleichzeitig auch Leistungen der Pflegeversicherung erhalten. Die übrigen Hilfeempfänger sind entweder nicht pflegeversichert, oder der Grad ihrer Hilfebedürftigkeit liegt unterhalb der Schwelle der Pflegebedürftigkeit im Sinne des Pflegeversicherungsgesetzes. Entsprechend liegt die Zahl der Pflegebedürftigen, die trotz Leistungen der Pflegeversicherung irgendwann im Laufe des Jahres 2002 auf Sozialhilfe in Form von Hilfe zur Pflege angewiesen waren, mit gut 150.000 deutlich niedriger als die Gesamtzahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege.¹⁷¹

171 Eine der Tabelle VII.1 entsprechende Stichtagszahl von Empfängern von Hilfe zur Pflege, die gleichzeitig Leistungen der Pflegeversicherung erhalten, wird von der Sozialhilfestatistik leider nicht erhoben. Sie würde noch deutlich niedriger ausfallen als die genannten 150.000.

Zusammenfassung: Gesundheitliche Situation und Pflegebedürftigkeit

Schichtzugehörigkeit, Einkommenslage, Bildungsstand, Arbeitslosigkeit sowie Wohn- und Umweltbedingungen stehen in engem Zusammenhang mit Gesundheit und Gesundheitsverhalten.

Der Gesundheitssurvey 2003 zeigt, dass Erwachsene im mittleren Lebensalter mit einem Netto-Äquivalenzeinkommen unter 60% des gesamtgesellschaftlichen Durchschnitts (Median) häufiger gesundheitliche Probleme haben: Im Vergleich zur einkommensstärkeren Bevölkerung leiden sie vermehrt an Krankheiten oder Gesundheitsstörungen (42,1% gegenüber 36,7%), berichten häufiger von starken gesundheitsbedingten Einschränkungen in der Alltagsgestaltung (10,5% gegenüber 8,2%) und beurteilen ihren eigenen Gesundheitszustand öfter als schlecht oder sehr schlecht (10,2% gegenüber 5,0). Auch zeigt sich, dass sich mit höherem Bildungsniveau die Gesundheit verbessert und das Erkrankungs- und das Sterberisiko sinken. Nach Berücksichtigung der Altersstruktur zeigt sich, dass bei Frauen wie bei Männern das Risiko einer chronischen Erkrankung oder Gesundheitsstörung in Abhängigkeit von der Bildung um das 1,2-fache erhöht ist. Auch zeigen sich deutliche Bildungsdifferenzen im gesundheitsrelevanten Verhalten, insbesondere im Risikoverhalten. Vor allem jüngere Frauen und Männer mit niedrigem Bildungsniveau rauchen häufiger und stärker. Frauen und Männer mit Volks- oder Hauptschulabschluss sind zu fast 50% sportlich inaktiv. Ihr Anteil ist doppelt so hoch wie bei der Vergleichsgruppe mit Abitur.

Gesundheitlich eingeschränkte und erwerbsgeminderte Arbeitnehmer tragen ein höheres Risiko, entlassen zu werden, bleiben überdurchschnittlich lange arbeitslos und haben geringere Chancen der beruflichen Wiedereingliederung. Arbeitslosigkeit geht sowohl bei Männern als bei Frauen mit Gesundheitsproblemen einher. Während bei Männern vor allem die Langzeitarbeitslosen in ihrer Gesundheit eingeschränkt sind, berichten die kurzzeitarbeitslosen Frauen ebenso häufig oder sogar häufiger von gesundheitlichen Problemen. 59,7% der langzeitarbeitslosen gegenüber 27,7% der erwerbstätigen Männer sind von einer chronischen Krankheit oder Gesundheitsstörung betroffen. Bei den kurzzeit- und langzeitarbeitslosen Frauen waren es 51,6% bzw. 49,4% gegenüber 34,5% bei den erwerbstätigen Frauen.

Aus Sicht der Betroffenen hat die Einführung der Pflegeversicherung zu einer deutlichen Verbesserung ihrer Lebenssituation sowie zu einer spürbaren Entlastung der pflegenden Angehörigen geführt. Der überwiegende Teil der Pflegebedürftigen in häuslicher Pflege konnte aus der pflegebedingten Sozialhilfeabhängigkeit herausgeführt werden. Auch in der stationären Pflege ist es gelungen, die pflegebedingte Abhängigkeit vieler Heimbewohner von Sozialhilfeleistungen erheblich zu verringern.

VIII. Lebenslagen behinderter Menschen

Die Lebenssituation behinderter Menschen und die Vermeidung von Benachteiligungen hängt entscheidend von einer möglichst günstigen Ausgestaltung der Rahmenbedingungen ab. Maßgeblich für die gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe behinderter und von Behinderung bedrohter Menschen ist daher die Schaffung umfassender Chancengleichheit. Unzureichende schulische und berufliche Ausbildung, ein erschwelter Zugang zum Arbeitsleben und damit verbundene schlechtere Einkommensmöglichkeiten, aber auch fehlende Verfügbarkeit von barrierefreiem Wohnraum können Armutsrisiken für behinderte Menschen und ihre soziale Ausgrenzung nach sich ziehen.

VIII.1 Behinderte Menschen

Ende des Jahres 2003 lebten in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt 6,639 Mio. schwerbehinderte Menschen (3,154 Mio. Frauen und 3,485 Mio. Männer), das sind etwas über 8% der Wohnbevölkerung (Stand: Dezember 2003). Nur knapp 5% davon - oder rund 300.000 - sind von Geburt an behindert, während die meisten es im Laufe ihres Lebens werden, etwa durch Krankheiten oder Unfälle. Die in Deutschland lebenden behinderten Menschen bilden keine in sich geschlossene Gruppe (s. hierzu auch Anhangtabellen VIII.1 und VIII.2). Zu ihnen gehören

- 839.057 beschäftigte schwerbehinderte Menschen (Stand: Oktober 2002),
- 173.949 arbeitslose schwerbehinderte Menschen (Stand: November 2004),
- rund 226.700 in Werkstätten für behinderte Menschen geförderte oder beschäftigte behinderte Menschen (Stand: 2002),
- etwa 5,6 Mio. noch nicht oder nicht mehr im Arbeitsleben stehende schwerbehinderte Menschen.

Hinzu kommen schließlich rund 1,7 Mio. behinderte Menschen, bei denen ein Grad der Behinderung von weniger als 50 bei der Bewilligung von Renten der Unfallversicherung oder nach dem Recht der sozialen Entschädigung oder durch das Versorgungsamt festgestellt wurde.

VIII.2 Vorschulische und schulische Bildung für behinderte Menschen

Bildungsangebote haben für behinderte Menschen aller Altersgruppen eine besondere Bedeutung. Aufgabe des Bildungswesens ist es, die Lern- und Bildungsfähigkeit unter Berücksichtigung der jeweiligen Behinderung so gut wie möglich zu fördern und soweit nötig lebenspraktische individuelle und sozial-integrative Hilfen zu geben. Sonderbetreuung und -förderung werden von behinderten Menschen und ihren Angehörigen zunehmend nicht mehr als hilfreich, sondern als ausgrenzend empfunden und deshalb abgelehnt. Gerade im Bereich der Bildung wird erwartet, dass durch Öffnung der Regeleinrichtungen für behinderte Menschen eine differenzierte zwischenmenschliche und interkulturelle Wahrnehmung ermöglicht wird. Die bildungs-

politischen Leitlinien der Länder unterstützen den Ausbau integrativer Angebotsstrukturen. Allerdings sind diese in der Regel so allgemein formuliert, dass der Handlungsdruck zum Ausbau inhaltlich angemessener flächendeckender Integrationsangebote entsprechend der Elternnachfrage begrenzt bleibt. Zudem stehen die einschlägigen landespolitischen Rahmenaussagen oftmals unter Finanzierungsvorbehalt. Dies kann in der Gesamtschau zu unbefriedigenden Ergebnissen führen.

Die Chancen für eine erfolgreiche Integration sind im Kindergartenalter besonders groß, weil hier Vorurteile und Scheu noch wenig entwickelt sind und Kinder unbefangener aufeinander zugehen (zur Zahl der Betreuungsplätze s. Tabelle VIII.1). In den letzten Jahren sind unter der Beteiligung vieler Städte, Gemeinden und freier Träger die Bemühungen verstärkt worden, behinderte und nichtbehinderte Kinder gemeinsam in Regel- und Sonderkindergärten zu erziehen, um über frühzeitige Integration die Startbedingungen behinderter Kinder zu verbessern und die Entwicklung sowohl der behinderten wie der nichtbehinderten Kinder zu fördern.

Tabelle VIII.1:

Tageseinrichtungen für Kinder am 31.12.2002 nach Art der Einrichtung und Art der verfügbaren Plätze

	Integrative Einrichtungen				Einrichtungen für behinderte Kinder			
	Gesamt	für Krippenkinder	für Kindergartenkinder	für Hortkinder	Gesamt	für Krippenkinder	für Kindergartenkinder	für Hortkinder
Betreuungsplätze*	236.695	671	229.474	6.550	433	56	18	359
Darunter Plätze für behinderte Kinder								
Betreuungsplätze*	6.026	26	5.814	186	433	56	18	359

* Vor- und Nachmittagsplätze ohne Mittagessen.

Quelle: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Teil III. 1, Tabelle 14

Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für alle Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr und der damit verbundene teilweise erhebliche Ausbaubedarf an Kindergartenplätzen fördert nicht unbedingt die Bereitschaft der Kommunen zur Einrichtung integrativer Gruppen, da bei diesen Gruppen aufgrund entsprechender Vorgaben die Platzzahl - im Vergleich zu Regelgruppen - zu reduzieren ist. In der Praxis findet insbesondere Einzelintegration eher bei von Behinderung bedrohten und leichter behinderten Kindern statt; bei schwereren Behinderungen

sinkt vor allem in den Bundesländern, die ein gut ausgebautes System von Sondereinrichtungen für behinderte Kinder im Vorschulalter vorhalten, die Chance auf einen Integrationsplatz.

Für die schulische Bildung bedeutet der Grundsatz der Integration, dass auch den leistungsschwächsten behinderten Kindern und Jugendlichen ein angemessenes Bildungsangebot unterbreitet werden muss. Behinderte Kinder und Jugendliche sollen möglichst so gefördert werden, dass sie die Bildungsziele der allgemeinen Schulen erreichen können. Darüber hinaus wird angestrebt, möglichst viele behinderte Kinder und Jugendliche in allgemeinen Schulen zu fördern und dort, falls erforderlich, zusätzliche sonderpädagogische Hilfen und sonstige angemessene Betreuung zur Verfügung zu stellen. Soweit behinderte Kinder und Jugendliche aus behinderungsbedingten Gründen dort nicht hinreichend gefördert werden können, sind sie in Sonderschulen zu den schulischen Zielen zu führen, die für sie erreichbar sind. Bis zum Ende eines jeden Schuljahres ist zu überprüfen, ob der Besuch der Sonderschule weiterhin erforderlich ist. Sie sollen in enger Zusammenarbeit mit anderen Schulen nach Möglichkeit auf eine Eingliederung ihrer Schüler in den Unterricht mit nichtbehinderten Menschen hinwirken oder andere Formen der Kooperation mit Regeleinrichtungen anstreben.

Nach wie vor bietet die schulische Bildung behinderter Kinder und Jugendlicher allerdings kein einheitliches Bild, sondern ist geprägt von landesspezifischen und regionalen Bedingungen. Die Ergänzung des Rechts auf Schulbesuch für Kinder mit Behinderung um ein Wahlrecht zwischen integrativer und Sonderbeschulung wurde bislang nur in einigen Ländern vollzogen. Integrationsbemühungen im schulischen Bereich stellen aus Sicht der Bundesregierung die Erhaltung und Weiterentwicklung der Sonderschulen nicht in Frage. Das bewährte, ständig weiterentwickelte Sonderschulwesen muss auch in der Zukunft fester Bestandteil des Schulsystems bleiben.

13% der behinderten Menschen zwischen 25 und 45 Jahren haben keinen Schulabschluss, in der Vergleichsgruppe ohne Behinderung sind es nur 2%. Hinsichtlich des erreichten Bildungsstandes ergeben sich zwischen behinderten und nichtbehinderten Menschen große Unterschiede: rund 10% der behinderten Jungen und Mädchen schlossen den Schulbesuch mit der Hochschulreife ab, im Gegensatz zu mehr als 20% der Jugendlichen ohne Behinderung. Ein Studium schlossen 3% der behinderten Frauen und Männer ab, bei den nicht behinderten Menschen waren es 9%.

VIII.3 Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben

Eine dauerhafte berufliche Eingliederung ist für Menschen mit Behinderungen einer der wesentlichen Faktoren und zugleich eine wichtige Voraussetzung für ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Grundsätzlich stehen behinderten Menschen alle beruflichen Wege und Möglich-

keiten offen, die auch von nicht behinderten Menschen gewählt werden können. In der Berufsausbildung und -ausübung behinderter Menschen hat der Grundsatz der Integration einen hohen Stellenwert.

Etwa 2,1 Mio. der schwerbehinderten Menschen (rund 32%) sind zwischen 18 und 60 Jahre alt. Die Zahl der im Erwerbsleben stehenden schwerbehinderten Menschen lag im Oktober 2002 bei 983.349. Schwerbehinderte Frauen im erwerbsfähigen Alter sind hinsichtlich ihres Anteils in der Bevölkerung unterrepräsentiert. Dieser Umstand resultiert vor allem daraus, dass Frauen trotz Vorliegen einer Schädigung oder einer subjektiv empfundenen Beeinträchtigung auf die amtliche Anerkennung verzichten.

Tabelle VIII.2:

Erwerbsquoten behinderter und nicht behinderter Menschen nach Alter in %

Alter	Erwerbsquote behinderter Menschen	Erwerbsquote nicht behinderter Menschen
15-25-Jährige	51,7	51,7
25-45-Jährige	72,2	88,4
45-55-Jährige	63,3	89,3
55-60-Jährige	49,6	75,9
60-65-Jährige	15,4	29,7

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Ist die Erwerbsquote der 15 bis 25-Jährigen bei nichtbehinderten und behinderten Menschen noch gleich (51,7%), so nimmt sie bei behinderten Menschen mit zunehmendem Alter kontinuierlich ab und liegt deutlich unter der Erwerbsquote nicht behinderter Menschen (s. Tabelle VIII.2). Die Erwerbsquote der behinderten Männer beträgt 30%, die der nicht behinderten Männer 70,9%. Auch bei den Frauen ist ein deutlicher Unterschied zu verzeichnen: 21,3% der behinderten Frauen sind erwerbstätig, wogegen 52,9% der nicht behinderten Frauen im Berufsleben stehen.

Die spezifische Arbeitslosenquote schwerbehinderter Menschen ging von 1998 bis 2002 von 17,5% auf 14,5% zurück (s. Tabelle VIII.3; zur Zahl der Vermittlungen s. Tabelle VII.4) und lag damit immer noch über der allgemeinen Arbeitslosenquote. Aufgrund der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung stieg die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen im Jahresdurchschnitt 2003 an, auch ihre spezifische Arbeitslosenquote erhöhte sich auf 17,0%. Daher bleiben die Verbesserung der Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderung und die Eingliederung in das Berufsleben vorrangige Ziele der Behindertenpolitik. Die besondere Herausforderung besteht darin, die Rahmenbedingungen für zielgenaue Maßnahmen weiter zu verbessern,

um Qualifikationen behinderter Menschen sowie ihre Zugangschancen zum Arbeitsmarkt zu fördern und damit das Fundament für eine dauerhaft Erwerbstätigkeit zu stärken.

Tabelle VIII.3:

**Arbeitslosigkeit behinderter Menschen
in %
(jeweils Ende September)**

Jahr	Arbeitslosenquote
1998	17,5
1999	17,9
2000	17,1
2001	16,1
2002	14,5
2003	17,0

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Das Schwerbehindertenrecht verpflichtet Arbeitgeber mit jahresdurchschnittlich monatlich mindestens 20 Arbeitsplätzen, auf wenigstens 5% (öffentliche Arbeitgeber des Bundes: 6%) der Arbeitsplätze schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen. Ansonsten sind pro unbesetztem Pflichtarbeitsplatz zwischen 105 Euro monatlich (bei einer Beschäftigungsquote von mindestens 3%) bis zu 260 Euro monatlich (bei einer Beschäftigungsquote von weniger als 2%) als Ausgleichsabgabe zu zahlen. Gleichwohl haben nach den Daten vom Oktober 2002 von den insgesamt 151.865 beschäftigungspflichtigen Arbeitgebern nur rund 31.400 (20,7%) ihrer Beschäftigungspflicht erfüllt oder übererfüllt. Rund 58.300 beschäftigungspflichtige Arbeitgeber (38,4%) haben keinen einzigen schwerbehinderten Menschen beschäftigt. Im Ergebnis hat sich die tatsächliche Beschäftigungsquote bei 3,8% stabilisiert, 3,4% bei den privaten Arbeitgebern und 5,2% bei den öffentlichen Arbeitgebern (darunter oberste Bundesbehörden 6,7%).

Tabelle VIII.4:

Vermittlung schwerbehinderter Menschen in Betriebe und Verwaltungen

Jahr	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder	Gesamt
1998	28.879	11.315	40.194
1999	29.813	11.896	41.079
2000	35.243	16.336	51.509
2001	35.339	17.460	52.799
2002	23.276	17.400	40.676

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Ziel der Bundesregierung ist es, vorrangig behinderte Menschen in Betriebe und Verwaltungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt einzugliedern. Auch wenn Möglichkeiten der Förderung der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in den letzten Jahren verbessert worden sind, werden für einen nicht unerheblichen Teil der Menschen mit Behinderungen die Werkstätten für behinderte Menschen das einzige Instrument zur beruflichen Bildung und zur Teilhabe am Arbeitsleben bleiben.

Die Werkstätten sind Einrichtungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für diejenigen behinderten Menschen, die wegen ihrer Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können (zu den Arbeitsentgelten in Werkstätten s. Tabelle VIII.5). Sie ermöglichen ihnen, ihre Leistungsfähigkeit zu erhalten, zu entwickeln, zu erhöhen oder wiederzugewinnen und dabei ihre Persönlichkeit weiterzuentwickeln. Sie haben die komplexe Aufgabe zu erfüllen, für behinderte Menschen ein möglichst breites Angebot an Berufsbildungs- und Arbeitsplätzen bereitzustellen sowie über qualifiziertes Personal und einen begleitenden Dienst zu verfügen. Gesetzlich geregelt ist außerdem die Verpflichtung, diejenigen behinderten Menschen, die dafür in Betracht kommen, durch geeignete Maßnahmen soweit zu fördern, dass ein Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erfolgen kann.

Tabelle VIII.5:

Entwicklung der Arbeitsentgelte in Werkstätten in Euro

Gebiet	1998	1999	2000	2001	2002
Insgesamt	129,59	133,17	136,30	148,80	159,81
Früheres Bundesgebiet	141,50	145,01	148,07	160,70	170,48
Neue Länder	74,93	80,80	86,09	98,84	115,84

Quelle: BMGS, Ergebnisse der Statistik zur Rentenversicherung der in Werkstätten beschäftigten behinderten Menschen

Derzeit werden in 671 anerkannten Werkstätten (Stand: September 2004) ca. 226.700 behinderte Menschen gefördert, zu einem ihrer Leistung angemessenen Arbeitsentgelt beschäftigt und beruflich gebildet (in Westdeutschland rund 183.700, in Ostdeutschland rund 43.000). Für die in Werkstätten tätigen behinderten Menschen besteht Versicherungsschutz in der gesetzlichen Kranken-, Unfall-, Pflege- und Rentenversicherung. Diese Beiträge zur Sozialversicherung richten sich nicht nach den tatsächlich erzielten Arbeitsentgelten, sondern nach Mindestentgelten. Dies ermöglicht behinderten Menschen in den Werkstätten eine Altersrente in einer Höhe, die sie von Leistungen der Sozialhilfe unabhängig machen soll. Die Beiträge werden in der Regel von dem zuständigen Leistungsträger gezahlt, einen großen Teil der anfallenden Rentenversicherungsbeiträge (bis zu 80%) übernimmt der Bund; 2003 waren dies Kosten von insge-

samt rund 918 Mio. Euro. Wohnstätten für behinderte Menschen bieten den in diesen Werkstätten tätigen behinderten Menschen auf ihren spezifischen Bedarf zugeschnittene Wohnmöglichkeiten. In diesen Wohnstätten stehen derzeit (Stand: 2004) rund 63.000 Plätze zur Verfügung.

VIII.4 Finanzielle Situation von behinderten Menschen

Die Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen zeigt, dass Haushalte mit behinderten Menschen häufiger in niedrigen Einkommensgruppen vertreten sind als Haushalte nicht behinderter Menschen. 43,4% der Haushalte mit behinderten Menschen verfügten 2003 über ein monatliches Nettoeinkommen von weniger als 1.700 Euro gegenüber 30,6% bei Haushalten nicht behinderter Menschen. 49,7% der behinderten Frauen verfügten über ein Einkommen unterhalb 1.700 Euro und waren damit sowohl im Vergleich zu behinderten Männern (38,2%) wie auch zu den nicht behinderten Frauen (33,5%) deutlich überdurchschnittlich im unteren Einkommensbereich vertreten. Haushalte mit behinderten Elternteilen verfügen im Schnitt über weniger als halb so viel Geld wie der durchschnittliche Haushalt mit Kindern in Deutschland.

Gleichwohl zeigen Analysen auch, dass gesundheitliche Beeinträchtigungen in der Regel nicht zu monetärer Armut führen: Die Armutsrisikoquoten behinderter Menschen lagen in den Jahren 1998 bis 2002 immer unter den Quoten der nicht behinderten Menschen, was auf eine angemessene Absicherung hindeutet.¹⁷² Parallel zur allgemeinen Entwicklung stieg die Armutsrisikoquote behinderter Menschen im Jahr 2002 auf 12,5% an (nicht behinderte Menschen: 12,7%), nachdem sie 2000 und 2001 gesunken war. Darüber hinaus stehen - jenseits der Einkommenssituation - vor allem bessere Teilhabemöglichkeiten etwa im Hinblick auf Erwerbstätigkeit oder soziale Kontakte für behinderte Menschen im Vordergrund: Bei der Beurteilung des eigenen Gesundheitszustandes bestätigen sich die wahrgenommenen Einschränkungen: Während rund 8% der nicht behinderten Menschen mit ihrem Gesundheitszustand unzufrieden sind, sagen dies knapp ein Drittel der Menschen mit Behinderung.

VIII.5 Wohnen und Behinderung

Barrierefreies Wohnen ist für in ihrer Mobilität eingeschränkte Menschen eine wichtige Voraussetzung für eine vollwertige Teilhabe am Leben in der Gesellschaft. Barrierefrei gestaltete Wohnungen tragen zur Selbstständigkeit bei und erleichtern bei Bedarf die nötige Pflege und Betreuung. Für Menschen, die erst in späteren Lebensjahren behindert werden, bildet die An-

172 Aufgrund der verwandten Datengrundlage - SOEP - weichen die Quoten von Armutsrisikoquoten in anderen Kapiteln des Berichts ab, die auf Daten der EVS basieren. Vgl. hierzu Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hg.): Strategien zur Stärkung der sozialen Integration. Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (Aktualisierung 2004), Bonn 2004, S. 16 sowie A 7.

passung des Wohnraums an die geänderten Bedürfnisse die Voraussetzung für ihren Verbleib in der vertrauten Umgebung. Zu ihrer Eingliederung in die Gesellschaft sind differenzierte Wohnangebote erforderlich, die der jeweiligen Behinderung entsprechen, den individuellen Ansprüchen genügen und behinderten Menschen Wahl- und Entscheidungsmöglichkeiten für ihre persönliche Lebensgestaltung geben.

Die Planungsnormen zum Bauen für Menschen mit Behinderungen („barrierefreie Wohnungen“) werden stetig fortentwickelt. Oft kann durch geringfügige bauliche Veränderungen wie durch Anbringen von Haltegriffen, Anschluss an ein Notrufsystem, Einbau einer Lichtklingelanlage für Gehörlose oder Installation eines Heimdialysegerätes behinderten Menschen ein Verbleiben in ihrer Wohnung ermöglicht werden, so dass gewachsene soziale Kontakte nicht verloren gehen. Da die Länder die Regelungskompetenz für das Bauordnungsrecht haben, können nur sie verbindliche Vorschriften bezüglich des barrierefreien Bauens erlassen. Den besonderen Schwierigkeiten behinderter Menschen bei der Versorgung mit angemessenem Wohnraum wird mit Maßnahmen der Sozialen Wohnraumförderung (früher: Sozialer Wohnungsbau) Rechnung getragen; hierbei wird das Ziel verfolgt, ihre Möglichkeiten für ein möglichst selbstständiges Wohnen und Leben in der Gemeinschaft zu verbessern. So sind Anforderungen des barrierefreien Bauens für die Nutzung von Wohnraum und des Wohnumfeldes für Menschen, die aufgrund ihres Alters, ihrer Behinderung oder Krankheit dauerhaft oder vorübergehend in ihrer Mobilität eingeschränkt sind, stets als allgemeiner Fördergrundsatz von den für die Durchführung der Fördermaßnahmen zuständigen Ländern zu berücksichtigen. Bei der Bildung selbst genutzten Wohneigentums werden bevorzugt Haushalte gefördert, bei denen wegen der Behinderung eines Haushaltsangehörigen ein besonderer baulicher Bedarf besteht. Besondere persönliche Bedürfnisse, zu denen auch ein Mehrbedarf durch Behinderungen zählt, sind bei der Bestimmung der angemessenen Wohnungsgröße zu berücksichtigen. Für notwendigen Mehraufwand bei besonderen baulichen Maßnahmen, mit denen Belangen behinderter oder älterer Menschen Rechnung getragen wird, kann außerdem eine zusätzliche Förderung gewährt werden. Bei der Bestimmung des Kreises der förderberechtigten Personen werden behinderten Menschen erweiterte Einkommensgrenzen eingeräumt. Für die Maßnahmen der Sozialen Wohnraumförderung gewährt der Bund den Ländern erhebliche Finanzhilfen.

Soweit behinderte Menschen im Zusammenhang mit ihrer Wohnung Betreuung und Pflege benötigen, reicht das Angebot von stationären Wohnformen wie Komplexeinrichtungen mit integrierten Arbeits- und Beschäftigungsangeboten, Wohnheimen und Pflegeeinrichtungen über offene Wohnformen wie Wohngemeinschaften und betreutes Einzelwohnen bis zu individuellem Wohnen allein oder in Gemeinschaft in der eigenen Wohnung. Ambulant betreutes Wohnen als alternatives und ergänzendes Angebot zum stationären Wohnen gewinnt zunehmend an Bedeutung. Dies dient dem Ziel, bedarfsgerechte und kostengünstige Wohnangebote vorzuhalten.

Zusammenfassung: Lebenslagen behinderter Menschen

Ende des Jahres 2003 lebten in der Bundesrepublik Deutschland 6,639 Mio. schwerbehinderte Menschen, das sind etwas über 8% der Wohnbevölkerung (Stand: Dezember 2003). Trotz vieler Fortschritte auf dem Gebiet der Behindertenpolitik bleibt die Herausforderung bestehen, die Chancengleichheit von behinderten gegenüber nicht behinderten Menschen zu verbessern.

Die Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen zeigt, dass Haushalte mit behinderten Menschen häufiger in niedrigen Einkommensgruppen vertreten sind als Haushalte nicht behinderter Menschen. 43,4% der Haushalte mit behinderten Menschen verfügten 2003 über ein monatliches Nettoeinkommen von weniger als 1.700 Euro (30,6% bei Haushalten nicht behinderter Menschen). 24,8% der behinderten Frauen verfügten über ein Einkommen unterhalb 1.100 Euro und waren damit sowohl im Vergleich zu behinderten Männern (13,3%) wie auch zu den nicht behinderten Frauen (13,7%) deutlich überdurchschnittlich in diesem Einkommensbereich vertreten. Gleichwohl zeigen Analysen auch, dass gesundheitliche Beeinträchtigungen in der Regel nicht zu monetärer Armut führen: Die Armutsrisikoquoten behinderter Menschen lagen in den Jahren 1998 bis 2002 immer unter den Quoten der nicht behinderten Menschen; parallel zur allgemeinen Entwicklung stieg sie nach einem Rückgang in den Jahren 2000 und 2001 auf 12,5% im Jahr 2002 (nicht behinderte Menschen: 12,7%) an.

Die spezifische Arbeitslosenquote schwerbehinderter Menschen ging von 1998 bis 2002 von 17,5% auf 14,5% zurück. Trotz dieser Entwicklung lag die Arbeitslosenquote schwerbehinderter Menschen immer noch über der allgemeinen Arbeitslosenquote. Aufgrund der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung stieg die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen im Jahresdurchschnitt 2003 an, auch ihre spezifische Arbeitslosenquote erhöhte sich auf 17,0%. Daher bleiben die Verbesserung der Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderung und die Eingliederung in das Berufsleben vorrangige Ziele der Behindertenpolitik. Die besondere Herausforderung besteht darin, die Rahmenbedingungen für zielgenaue Maßnahmen weiter zu verbessern, um Qualifikationen behinderter Menschen sowie ihre Zugangschancen zum Arbeitsmarkt zu fördern und damit das Fundament für eine dauerhafte Erwerbstätigkeit zu stärken.

Die bildungspolitischen Leitlinien der Länder unterstützen den Ausbau integrativer Angebotsstrukturen in Kindergarten und Schulen. Die vorschulische und schulische Bildung behinderter Kinder und Jugendlicher bietet noch kein einheitliches Bild; sie ist von landesspezifischen und regionalen Bedingungen für Kinder mit besonderem pädagogischen Förderbedarf geprägt.

Barrierefreies Wohnen ist für in ihrer Mobilität behinderte Menschen eine wichtige Voraussetzung für eine vollwertige Teilhabe am Leben der Gesellschaft. Trotz aller Anstrengungen steht barrierefreier Wohnraum noch nicht im erforderlichen Umfang zur Verfügung.

IX. Soziale und wirtschaftliche Situation von Migrantinnen und Migranten

IX.1 Entwicklung der Zuwanderung

Ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Selbstständige und ihre Angehörigen spielen ebenso wie die Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler eine wichtige Rolle im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Geschehen. Sie schaffen Arbeitsplätze, zahlen Steuern und Beiträge zu den Sozialversicherungssystemen. Zugleich bedeutet die Zuwanderung eine erhebliche gesellschaftspolitische Integrationsaufgabe.

Ende 2002 lebten in Deutschland rund 7,3 Mio. Ausländerinnen und Ausländer, dies entsprach einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von fast 9%. Zwischen 1999 und 2002 blieb die Zahl der ausländischen Bevölkerung weitgehend stabil (s. Anhangtabelle IX.1). Die Zahl der Asylbewerber ist weiter von 95.113 im Jahr 1999 auf 50.563 im Jahr 2003 gesunken.¹⁷³

IX.2 Situation von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern

Insgesamt kamen bis 2003 rund 4,3 Mio. Aussiedler (seit 1993: Spätaussiedler) nach Deutschland. Die Aufnahme erreichte 1990 mit rund 400.000 Aussiedlern ihren Höhepunkt, um anschließend kontinuierlich zurückzugehen. Im Jahr 2003 belief sie sich nur noch auf rund 73.000 Spätaussiedler. Die überwiegende Zahl kommt aus den Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion (s. Anhangtabelle IX.2). Im Zeitraum von 1999 bis 2003 waren jeweils ein Drittel bis ein Viertel der Einreisenden Kinder unter 18 Jahren (2003: 19.938 Personen). Im Jahr 2003 waren 34.269 Personen (47%) zwischen 18 und 45 Jahren alt (s. Anhangtabellen IX.3 und IX.4).

Die Spätaussiedler und ihre Familienangehörigen werden nach der Registrierung in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Bundes auf die einzelnen Länder verteilt. Diese können ihnen auf der Grundlage des Wohnortzuweisungsgesetzes für die Dauer von drei Jahren einen vorläufigen Wohnort zuweisen, um eine gleichmäßige Verteilung der Spätaussiedler zu gewährleisten. Nachdem sich einige Regionen gleichwohl zu Hauptzuzugsgebieten entwickelt hatten, wurde 1996 der Bezug von Sozial- und Eingliederungshilfen an den Zuweisungsort gebunden. Dort erfolgt die Unterbringung zunächst befristet in Übergangwohnheimen. Ihre Eingliederung in den Wohnungsmarkt wirft keine Probleme auf, zumal die Zuwanderungszahlen seit 1990 kontinuierlich zurückgehen. Der Bund trägt nicht nur die Kosten der Erstaufnahme, sondern auch einen erheblichen Teil der finanziellen Aufwendungen für die Integration der Spätaussiedler in

173 Zur Zahl der Menschen ohne Aufenthaltsstatus liegen keine zuverlässigen Daten vor. Einen Einblick in die Lebenswelt dieser Gruppe geben lediglich Erfahrungsberichte von Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und Gewerkschaften. Vgl. hierzu auch Alt, J.: Leben in der Schattenwelt - Problemkomplex illegale Migration. Neue Erkenntnisse zur Lebenssituation illegaler Migranten in München, Leipzig und anderen Städten, Karlsruhe 2003.

das berufliche, soziale und kulturelle Leben in Deutschland (zu den Integrationsleistungen des Bundes s. Teil B, Kap. IX).

Seit 1998 ist die Arbeitslosigkeit der Aussiedler kontinuierlich zurückgegangen (s. Tabelle IX.1), obwohl jährlich zwischen 73.000 und 100.000 Aussiedler zuzogen, von denen jeweils die Hälfte erwerbsfähig war. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit ist u.a. auf die stark sinkenden Zuzugszahlen zurückzuführen. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Spätaussiedler, die in Deutschland länger als fünf Jahre arbeitslos sind, von der Arbeitsverwaltung nicht mehr gesondert erfasst werden, weil die Arbeitslosigkeit nicht mehr als durch die Aussiedlung bedingt gilt.

Tabelle IX.1:

Arbeitslosigkeit von Aussiedlerinnen und Aussiedlern 1998 bis 2003

Jahr	Bestand an Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt		
	insgesamt	darunter Aussiedler	
		absolut	in %
1998	4.279.288	126.035	2,9
1999	4.099.209	99.659	2,4
2000	3.888.652	77.377	2,0
2001	3.851.636	64.769	1,7
2002	4.060.317	59.367	1,5
2003	4.376.027	58.211	1,3

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

IX.3 Situation von Ausländerinnen und Ausländern

IX.3.1 Struktur der ausländischen Bevölkerung

Von den rund 7,3 Mio. Ausländerinnen und Ausländern, die 2002 in Deutschland lebten, kamen wie schon 1998 rund 25% aus der Europäischen Union. Den stärksten Anteil an der ausländischen Bevölkerung (s. Anhangtabelle IX.5) hatten Staatsangehörige der Türkei mit 26% (1998: 29%), der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien mit 10%, Italiens mit 8%, Griechenlands mit 5% und Polens mit 4% (jeweils unverändert zu 1998). 47% der in der Deutschland lebenden Ausländer waren Frauen (1998: 45%); davon 25% aus der Türkei. Der Anteil der Frauen nahm innerhalb der ausländischen Bevölkerung weiterhin kontinuierlich zu.

Die Anteile der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung variieren regional. Erheblich über dem Bundesdurchschnitt liegen Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg und Hessen (s. Anhangtabelle IX.6). Besonders hohe Ausländeranteile haben Städte wie Frankfurt am Main, Stuttgart, München, Köln, Düsseldorf, Wiesbaden, Duisburg und Hamburg. Vergleicht man die Altersstrukturen der deutschen und der ausländischen Bevölkerung, wird

deutlich, dass Letztere erheblich jünger ist. So waren Ende 2002 - wie 1998 - 47% der Ausländerinnen und Ausländer zwischen 18 und 40 Jahren alt, bei der deutschen Bevölkerung nur 30%. Knapp 10% der Ausländer waren über 60 Jahre alt (1998: 7%), hingegen 26% der Deutschen. Das Durchschnittsalter von Ausländern war mit 34 Jahren im Schnitt 8 Jahre niedriger als das der Deutschen. Dabei betrug die Differenz bei Frauen nur 6 Jahre, bei Männern jedoch 10 Jahre. Von den 2002 in Deutschland lebenden Ausländern wurden 21% (1,6 Mio.) hier geboren.

IX.3.2 Bildung und Ausbildung

Die PISA-Studie hat erstmals auf der Basis einer großen repräsentativen Stichprobe den Migrationshintergrund der 15-jährigen Schülerinnen und Schüler differenziert erfasst und konnte damit zeigen, in welchem Ausmaß der Anteil von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund unterschätzt wird, wenn man sich nur an der Staatsbürgerschaft orientiert. Im Frühjahr 2000 hatten 26,6% aller 15-jährigen Schülerinnen und Schüler in den alten Bundesländern einen Migrationshintergrund, d.h. nach der in PISA verwandten Definition ist mindestens ein Elternteil im Ausland geboren.

Kinder ausländischer Herkunft¹⁷⁴ weisen trotz erheblicher Anstrengungen von Bund und Ländern vergleichsweise schlechtere Bildungsabschlüsse auf und haben damit schlechtere Teilhabe- und Verwirklichungschancen. Im Jahr 2002 (Schuljahr 2002/03) besuchten rund 9,78 Mio. Schülerinnen und Schüler allgemein bildende Schulen. Davon waren rund 961.000 oder 9,8% ausländischer Staatsangehörigkeit. (s. auch Teil A, Kap. IV). Obwohl die Mehrheit von ihnen in Deutschland geboren ist, sind die Unterschiede zu den deutschen Schülerinnen und Schülern bei der Bildungsbeteiligung nach wie vor sehr groß. Während 10,3% der deutschen Schüler im Jahr 2002 eine Hauptschule besuchte, waren es bei den Kindern ausländischer Nationalität 21,1%. Die Sonderschulquote lag bei ausländischen Kindern bei 7,1%, bei deutschen Kindern bei 4,1%. Beim Besuch der Realschule war der Unterschied nicht so stark ausgeprägt: 13,6% der deutschen Schüler und 9,1% der ausländischen Schüler besuchten diese Schulform. Dagegen ist der Unterschied beim Besuch des Gymnasiums sehr groß. Während 32,3% der deutschen Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I im Jahr 2002 ein Gymnasium besuchten, waren es bei den Schülern ausländischer Nationalität nur 13,9%. Im Zeitverlauf hat ihr

174 Die folgenden Angaben beziehen sich auf Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene mit nicht-deutscher Staatsbürgerschaft, da der Migrationsstatus als solcher in der amtlichen Statistik bisher nicht erfasst wird. Spätaussiedler und Eingebürgerte werden in der amtlichen Statistik als Deutsche erfasst. Zudem werden nach der Reform des Staatsangehörigkeitsrechtes im Jahr 2000 in Deutschland geborene Kinder von Ausländerinnen und Ausländern bei Geburt Deutsche. Ihr Migrationshintergrund ist dann statistisch nicht mehr erkennbar. Vgl. zu den Zahlenangaben im einzelnen die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) herausgegebenen jährlichen Berufsbildungsberichte und zweijährlichen Grund- und Strukturdaten sowie die vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen entsprechenden Fachserien.

Anteil an Realschulen deutlich, an Gymnasien und Gesamtschulen leicht zugenommen. Allerdings hat sich auch ihr Anteil an Sonderschulen erhöht, während bei deutschen Kindern der Anteil kontinuierlich gesunken ist. Die Diskrepanz zwischen deutschen und ausländischen Schülerinnen und Schülern zeigt sich auch in den Bildungsabschlüssen. Während 8,2% der deutschen Schülerinnen und Schülern im Jahr 2002 die Schule ohne einen Hauptschulabschluss verließen, waren es bei den Jugendlichen ausländischer Nationalität 19,5%. Im selben Jahr erreichten 25,1% der deutschen Schulabgänger die allgemeine Hochschulreife, bei den ausländischen Absolventen waren es dagegen nur 9,5%. Aber auch hier ist gegenüber den Vorjahren ein leichter Anstieg zu verzeichnen.

Der Anteil von Studierenden mit Migrationshintergrund an deutschen Hochschulen ist nach wie vor deutlich unterdurchschnittlich. Zwar studierten im Wintersemester 2002/03 insgesamt rund 227.000 Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit an deutschen Hochschulen. Doch waren hiervon nur rund 63.000 Studierende mit Migrationshintergrund, die dauerhaft in Deutschland leben (sog. Bildungsinländerinnen und -inländer), die übrigen ausländischen Studierenden halten sich befristet zu Studienzwecken in Deutschland auf (sog. Bildungsausländerinnen und -ausländer).

Der Ausländeranteil an den berufsbildenden Schulen sank von 7,4% im Jahr 2001 auf 7,2% im Jahr 2002; die Gesamtzahl ausländischer Auszubildender sank gleichzeitig von 200.445 auf 194.328 Personen. Im Berufsvorbereitungsjahr und im Berufsgrundbildungsjahr waren im Jahr 2002 15,5% der Schüler Personen ausländischer Herkunft, ihr Anteil an Fachoberschulen (5,6%), Fachgymnasien (5,2%) und Fachschulen (4,4%) fiel dagegen relativ gering aus.

Ausländerinnen und Ausländer weisen auch eine geringere Ausbildungsbeteiligung auf. Ein Drittel der ausländischen Bevölkerung zwischen 20 und 29 Jahren ist ohne Erstausbildung, wobei dies für junge Frauen in etwas stärkerem Maße zutrifft als für junge Männer. Selbst ausländische Jugendliche mit guten Schulabschlüssen haben Schwierigkeiten, einen Ausbildungsplatz zu finden. Ihr Anteil an allen Auszubildenden sank bis 2002 auf 6,5% kontinuierlich ab (1994: 9,8%). Besorgniserregend ist auch der erhebliche Rückgang der Ausbildungsquote ausländischer Jugendlicher. Sie fiel um rund 10 Prozentpunkte auf 34% im Jahr 2002 (1994: 43,5%). Bei den deutschen Jugendlichen ging die Ausbildungsquote lediglich rund 6 Prozentpunkte auf 63,5% zurück (1994: 69,7%). Der Anteil von Frauen unter den ausländischen Auszubildenden steigt allerdings seit Jahren kontinuierlich an und lag im Jahr 2002 bei 43,5% (1994: 35,6%). Damit ist die Quote inzwischen sogar höher als die der deutschen Frauen (41%).

Die Gründe für die unterproportionale Vertretung ausländischer Jugendlicher im System der geregelten Berufsausbildung sind vielfältig: Rückgang der Zahl der Ausbildungsplätze; schlechtere Schulabschlüsse im Vergleich zu den deutschen Jugendlichen trotz stetiger Verbesserung in

den letzten Jahren; Sprachdefizite, die sich insbesondere bei Test- und Auswahlverfahren bemerkbar machen und damit verbunden die noch immer bestehende Zurückhaltung vieler Betriebe bei der Ansprache ausländischer Jugendlicher.

IX.3.3 Wirtschaftliche Situation

IX.3.3.1 Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit

Mit dem Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung im Bundesgebiet West stieg auch die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer bis 1993 deutlich auf 2,17 Mio. an. Parallel zur allgemeinen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ging auch diese Zahl auf 1,873 Mio. (Juni 2003) zurück. Der Anteil der Frauen unter den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländern belief sich im Juni 2003 auf 36,7% (deutsche Beschäftigte: 42,6%). Entsprechend der regionalen Verteilung der ausländischen Wohnbevölkerung hat die Ausländerbeschäftigung in den neuen Bundesländern mit einem Anteil von 1,9% nur sehr geringe Bedeutung.

Tabelle IX.2:

Entwicklung der Ausländerarbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt Deutschland

Jahr	Arbeitslose in 1.000	Arbeitslosen- quote ¹⁾ in %	Anteil an allen Arbeitslosen in % ²⁾	Langzeitarbeits- losenanteil in % ²⁾
1998	534	20,3	12,7	33,0
1999	510	18,4	12,2	32,8
2000	471	17,3	11,9	33,8
2001	465	17,4	12,1	29,9
2002	505	19,1	12,5	29,4
2003	549	20,4	12,6	33,4

1) Bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen.

2) Jeweils im September des Jahres.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Die ökonomischen Strukturveränderungen - wie auch die verhaltene konjunkturelle Entwicklung - zeigen sich auch bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit unter der ausländischen Bevölkerung. Von 1998 bis 2002 sank die Zahl der ausländischen Arbeitslosen von 534.000 auf 505.000. Im Jahr 2003 stieg ihre Zahl wieder auf 549.000 Personen an (s. Tabelle IX.2). Die Arbeitslosenquote der ausländischen Bevölkerung lag mit 20,4% weiterhin ungefähr doppelt so hoch wie die der Gesamtbevölkerung (11,6%). Einer Stichtagsauswertung zufolge lag der Anteil von Langzeitarbeitslosen unter den Ausländern im September 2003 mit 33,4% allerdings unter dem Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen (36,4%). Dies weist darauf hin, dass

Ausländerinnen und Ausländer häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen sind als die Bevölkerung insgesamt, aber zwischenzeitlich auch immer wieder Arbeit finden. Gründe hierfür können sowohl in einer überdurchschnittlichen Instabilität der Arbeitsverhältnisse liegen wie auch in einer größeren Flexibilität ausländischer Erwerbstätiger. Ob sich hiermit ein zusätzliches Armutsrisiko verbindet, ist schwierig einzuschätzen.

Primäre Ursache für das höhere Arbeitsmarktrisiko von Ausländerinnen und Ausländern sind vor allem die Defizite bei der sprachlichen Kompetenz und der schulischen sowie beruflichen Qualifikation. Nach der letzten Arbeitsmarktstrukturanalyse im Jahr 2003 lag der Anteil der ausländischen Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung bei 72,5% aller ausländischen Arbeitslosen, der entsprechende Anteil der Deutschen bei 28,9%. Vor dem Hintergrund einer sich ändernden Wirtschaftsstruktur sowie durch die demografische Entwicklung Deutschlands wird mittel- und langfristig ein erhöhter Bedarf an hochqualifizierten Fachkräften bestehen. Damit wird auch bei den Ausländerinnen und Ausländern eine Verbesserung der beruflichen Qualifikation zunehmend wichtiger. Die sicherere Beherrschung der deutschen Sprache ist elementare Voraussetzung zum Erreichen einer abgeschlossenen Berufsausbildung und Basis für eine Erhöhung der Arbeitsmarktchancen.

IX.3.3.2 Bezug von Sozialhilfe

Bis Ende 2002 sank die Zahl ausländischer Empfängerinnen und Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen im Vergleich zu 1998 um 50.000 auf 614.472 Personen. Die Sozialhilfequote, d.h. die Inanspruchnahme von Sozialhilfe in der entsprechenden Bevölkerungsgruppe, ging in diesem Zeitraum bei den ausländischen Hilfeempfängern von 9,1% auf 8,4% zurück. Der Rückgang war damit etwas deutlicher als bei den deutschen Hilfeempfängern (von 3,0% auf 2,8%). Innerhalb der Sozialhilfebezieher blieb der Anteil der Ausländer mit gut einem Fünftel nahezu unverändert.

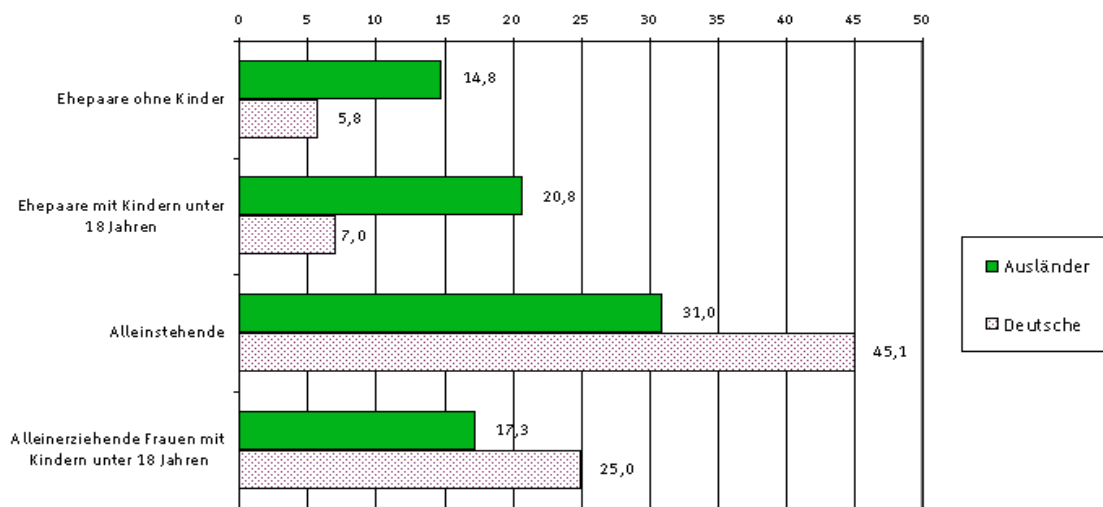
Ausländische Frauen wiesen 2002 mit 9,4% eine höhere Sozialhilfequote auf als ausländische Männer mit 7,4%; dieser Unterschied ist noch etwas stärker ausgeprägt als bei der deutschen Bevölkerung. Ausländische Kinder und Jugendliche wiesen mit 13,9% eine mehr als doppelt so hohe Sozialhilfequote auf als deutsche Kinder und Jugendliche (5,9%). Erwerbslosigkeit ausländischer Hilfebezieher stellte eine der Hauptursachen für den Sozialhilfebezug dar. Hierin spiegelte sich ihre Situation am Arbeitsmarkt mit einer fast doppelt so hohen Erwerbslosenquote im Vergleich zur deutschen Bevölkerung wider.

Die Ausbildungsdefizite der ausländischen Hilfebezieher werden deutlich, wenn man das Niveau ihrer schulischen und beruflichen Ausbildung näher betrachtet (s. dazu auch Teil A, Kap. IX.3.2). Im Jahr 2002 hatte knapp ein Viertel der ausländischen Sozialhilfeempfänger im Alter

von 15 bis 64 Jahren (soweit nicht in Ausbildung bzw. Abschluss unbekannt) überhaupt keinen schulischen Abschluss (deutsche Hilfeempfänger: ca. 11%). Sofern der Schulabschluss bekannt war, hatten gegenüber 1998 mit 40% Ende 2002 nur noch 36,4% der ausländischen Hilfeempfänger einen Volks- oder Hauptschulabschluss (deutsche Hilfeempfänger: von 54% auf 52%). Dagegen stieg der Anteil mit einem höheren Abschluss von 35,7% auf knapp 40% (deutsche Hilfeempfänger: von 35% auf 36%).

Schaubild IX.1:

Struktur der Haushalte von Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am 31.12.2002



1) Anteil der Haushalte, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen bezogen, an allen entsprechenden Haushalten.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des BMGS

Ein Blick auf die Berufsausbildung der 18- bis 64-jährigen ausländischen Sozialhilfeempfänger (soweit nicht in Ausbildung bzw. Abschluss unbekannt) zeigt weiter, dass gegenüber 1998 unverändert rund 23% über eine abgeschlossene Lehre verfügten (deutsche Hilfeempfänger: von 40% auf 38%) und gegenüber 1998 mit leicht steigender Tendenz 14,6% einen höheren beruflichen Abschluss erreicht hatten (deutsche Hilfeempfänger: von 9,2% auf 8,4%). Ebenso wie 1998 verfügten gut 60% der ausländischen Sozialhilfeempfänger dieser Altersklasse über keinen beruflichen Abschluss (deutsche Hilfeempfänger: von gut 53% auf etwa 50%). Mit 13,1% wiesen Ausländerinnen und Ausländer ab 65 Jahren eine überdurchschnittlich hohe Sozialhilfequote auf, während ältere Deutsche eine relativ geringe Sozialhilfequote (1,0%) hatten. Gründe hierfür liegen u.a. in geringeren Rentenansprüchen der in Deutschland lebenden Ausländer, die

im Zusammenhang mit - migrationsbedingt häufig kürzeren - Erwerbsbiografien sowie ihrer Einkommenssituation stehen.¹⁷⁵

IX.3.4 Wohnsituation

Bereits im 1. Armuts- und Reichtumsbericht wurde dargestellt, dass es keine allgemeinen Wohnraumversorgungsprobleme für Migrantinnen und Migranten gibt. Die Unterschiede zwischen Haushalten mit deutschem und ausländischem Haushaltsvorstand etwa in Bezug auf die Wohnungsausstattung oder die verfügbare Wohnfläche, den höheren Anteil von Mieterhaushalten und höhere anteilige Wohnkosten, die vor allem auf unterschiedliche Haushaltsgrößen und die häufig schlechtere Einkommenslage von Migrantenhaushalten zurückzuführen sind, haben sich im Zeitverlauf verringert. Die überwiegende Mehrzahl der Migrantinnen und Migranten ist mit ihrer Wohnung zufrieden: Nach den Ergebnissen der Marplan-Untersuchung¹⁷⁶ im Jahr 2000 äußerten sich 83,3% der Befragten zufrieden oder sehr zufrieden mit ihrer Wohnsituation; dieser Anteil ist somit im Vergleich zum Jahr 1998 (67,5%) deutlich gestiegen.

IX.3.5 Gesundheit von Migrantinnen und Migranten

Gesundheitsunterschiede zwischen Migranten und Deutschen sind immer vor dem Hintergrund kultureller Besonderheiten und der sozialen wie gesundheitlichen Lage im jeweiligen Herkunftsland zu sehen. Aus diesem Grund lässt sich trotz der sozialen Benachteiligung und migrationspezifischen Belastungen nicht generell von einer schlechteren Gesundheit ausgehen. Wenn Aussagen zur gesundheitlichen Situation von Migranten getroffen werden sollen, ist die große Heterogenität dieser Gruppe, z.B. in Bezug auf Nationalität, Sprache, ethnische, religiöse und soziale Zugehörigkeit sowie rechtlichen Status mit zu berücksichtigen.¹⁷⁷

Die Daten des Mikrozensus 2003 belegen den höheren Raucheranteil von ausländischen im Vergleich zu deutschen Männern. In der Gruppe der 20- bis unter 60-Jährigen rauchen 46,8% der ausländischen gegenüber 39,7% der deutschen Männer. Bei den Frauen sind die Unterschiede insgesamt schwächer ausgeprägt. In der Tendenz zeigt sich aber, dass deutsche Frauen etwas häufiger als ausländische Frauen rauchen. Ausländische Frauen sind vergleichsweise häufiger übergewicht oder adipös, wobei die größten Unterschiede im höheren

175 Die Auswertung des Mikrozensus nach Privathaushalten von April 2002 zeigt, dass nur 16,3% der Privathaushalte mit ausländischem Haushaltsvorstand ihren überwiegenden Lebensunterhalt durch Renten bestreiten, während bei denjenigen mit deutschem Haushaltsvorstand 27,1% von ihrer Rente leben.

176 MARPLAN: Ausländer in Deutschland. Soziale Situation, Offenbach (unveröffentlichte Daten; zitiert im „Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland“ der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, Deutscher Bundestag: Drucksache 14/9883 vom 21. August 2002; S. 173).

177 Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf einer Expertise des Robert Koch-Instituts im Auftrag der Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung. Vgl. Lampert et al., a.a.O.

Lebensalter beobachtet werden können: Von den 60-jährigen und älteren ausländischen Frauen sind 62,7% übergewichtig oder adipös gegenüber 54,9% der gleichaltrigen deutschen Frauen. Bei Männern zeigen sich in allen Altersgruppen lediglich geringe Variationen.

Gemessen an der Arbeitsunfähigkeit (AU) sind ausländische im Vergleich zu deutschen Arbeitnehmern häufiger und länger krank. Gemäß dem Bundesverband der Betriebskrankenkassen entfielen im Jahr 1997¹⁷⁸ auf je 100 deutsche Versicherte 118,9 (auf Vollzeitbeschäftigte standardisierte) AU-Fälle mit durchschnittlich 14,2 AU-Tagen je Fall, während für ausländische Versicherte 157,7 Fälle mit durchschnittlich 16,7 AU-Tagen je Fall verzeichnet wurden.

Im Krankheitsfall wird die medizinische und ärztliche Versorgung von Migranten in der Regel ebenso häufig in Anspruch genommen wie von Nicht-Migranten. Als spezifisches Gesundheitsproblem von Migranten sind Infektionserkrankungen zu sehen, die bereits im Herkunftsland erworben und dann nach Deutschland importiert werden. Beispiele für nach wie vor oder sogar zunehmend bedeutsame Krankheiten sind Tuberkulose bei Zuwanderern aus osteuropäischen Ländern sowie HIV/AIDS bei Zuwanderern aus afrikanischen Ländern. Präventive Angebote, z.B. Gripeschutzimpfung, Krebsfrüherkennung oder Zahnarztprophylaxe, erreichen Migranten jedoch deutlich seltener.¹⁷⁹ In der Altersgruppe der 50-Jährigen und Älteren erhalten fast doppelt so viele deutsche Männer und Frauen wie Ausländer und Ausländerinnen eine Gripeschutzimpfung (33,2% gegenüber 18,6%). Bei Kindern bis 15 Jahre stellt sich dieses Verhältnis hingegen umgekehrt dar: 6,7% der deutschen und 9,9% der ausländischen Kinder haben an der Gripeschutzimpfung teilgenommen.¹⁸⁰ Im mittleren Lebensalter zeigen sich keine signifikanten Unterschiede. Vorsorgeuntersuchungen während der Schwangerschaft werden von ausländischen Frauen inzwischen häufig wahrgenommen. Dennoch gibt es nach wie vor Lücken in der Versorgung schwangerer Ausländerinnen. Sie nutzen beispielsweise weitaus seltener als deutsche Frauen schwangerschaftsbegleitende Angebote, wie z.B. Geburtsvorbereitungskurse oder Schwangerschaftsgymnastik. Im Sinne einer adäquaten Versorgung von Migranten im Rahmen des deutschen Gesundheitssystems spricht dies für die Notwendigkeit einer migrationsspezifischen Ausrichtung und flexiblen Anpassung der vorhandenen, gut ausgebauten medizinischen Infrastruktur an die Bedürfnisse ausländischer Patienten.

Auf Grund der demografischen Entwicklung und des Nachzugs von Familienmitgliedern seit Mitte der 60er Jahre nimmt der Anteil der älteren Migranten in Deutschland zu. Dadurch erhöht

178 Aktuellere Zahlen liegen nicht vor, da die Daten nicht routinemäßig nach Nationalität ausgewiesen werden.

179 Die Ergebnisse zu Krebsfrüherkennung und Zahnarztprophylaxe basieren auf Befragungen von Eltern, die ihre Kinder in Bielefeld zur Einschulungsuntersuchung begleitet haben. Vgl. Zeeb, H. et al.: Gesundheitliche Lage und Gesundheitsversorgung von erwachsenen Migranten, in: Gesundheitswesen, 66. Jg., 2004, S. 76-84.

180 Auf Basis der Daten des Mikrozensus 2003.

sich auch die Zahl der potenziellen Teilnehmer an Rehabilitationsmaßnahmen. Außerdem könnten die Folgen der langjährigen Ausübung schwerer körperlicher Arbeit, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit von vielen Migranten geleistet wird, zu einer Zunahme der Rehabilitationsbedürftigkeit ausländischer Mitbürger führen. Nach Aussagen der Rentenversicherungsträger liegen die Zahlen der Inanspruchnahme von Rehabilitationsmaßnahmen derzeit allerdings unter denen der deutschen Versicherten.¹⁸¹ Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die Bereitstellung von Angeboten zur ambulanten und stationären Pflege. Die Einrichtungen der Altenhilfe sind in erster Linie auf deutsche Senioren ausgerichtet und werden den spezifischen, zum Teil kulturell geprägten Belangen von Migranten nicht immer gerecht.

Tabelle IX.3:

**Armutsrisikoquoten bei der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund
1998-2003 in %**

Jahr	Deutschland Gesamt ¹⁾	Bevölkerung ohne Migranten Früheres Bundesgebiet	Bevölkerung ohne Migranten Neue Länder	Migranten Deutschland Gesamt
1998	12,9	11,0	13,2	19,6
1999	12,4	10,8	12,7	18,3
2000	12,4	10,5	14,3	17,7
2001	13,8	11,0	15,3	22,6
2002	15,4	11,9	18,4	25,1
2003	15,4	12,4	18,0	24,0

1) Aufgrund der Datengrundlage - SOEP - weichen die Quoten von Armutsrisikoquoten in anderen Kapiteln des Berichts ab, die auf Daten der EVS basieren.

Quelle: SOEP 1998-2003; 1998: Ohne E-Stichprobe, 2000: Ohne F-Stichprobe, 2002 und 2003: Ohne G-Stichprobe. Nettohaushaltsäquivalenzeinkommen des Vorjahres mit imputed rent, neue OECD-Skala, gewichtet

IX.4 Einkommensarmut bei Personen mit Migrationshintergrund

Insgesamt ist in Deutschland das Armutsrisiko von Personen mit Migrationshintergrund zwischen 1998 und 2003 von 19,6% auf 24% gestiegen, es liegt damit weiterhin deutlich über der Armutsrisikoquote der Gesamtbevölkerung (s. Tabelle IX.3). Migrantinnen und Migranten aus westlichen Herkunftsländern sind in der Regel häufiger in höheren Einkommenschichten konzentriert als Zuwanderer aus Drittländern. Dabei sind die Zuwanderer türkischer Herkunft und aus dem ehemaligen Jugoslawien am stärksten von Armut betroffen und haben die relativ längste Verweildauer in Armut. In der Gruppe der Aussiedler lebten im Jahr 2003 über ein Viertel unterhalb der Armutsrisikogrenze. Darüber hinaus hängt die ökonomische Integration

181 Vgl. Bericht der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung, Berlin und Bonn 2002.

der zugewanderten Bevölkerung auch mit Merkmalen wie der bisherigen Verweildauer in Deutschland und dem Zusammenleben mit Einheimischen zusammen. Länger in Deutschland ansässige Migranten sind häufiger in den höheren Einkommensschichten zu finden als Neuankömmlinge. Ebenso sind Personen, die in binationalen Haushalten leben, weniger von Armut betroffen als Migrantenhaushalte allgemein.

Insbesondere die Jüngeren, die Älteren und die Frauen unter den Zuwanderern sind vom Anstieg des Armutsrisikos überdurchschnittlich betroffen. Im Jahr 2003 lebten über 40% der bis 35-Jährigen unter der Armutsrisikogrenze. Dies sind zwei mal mehr als bei den Gleichaltrigen in einheimischen Haushalten. Auch ist das Armutsrisiko für alleinstehende ältere Migrantinnen deutlich höher als für andere Migrantengruppen, was dazu führt, dass mit den Nachkommen gemeinsame Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaften gebildet werden.

IX.5 Situation von Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund¹⁸²

Wird der soziale Status über den höchsten erreichten Bildungsabschluss des Vaters und der Mutter einer Familie sowie deren berufliche Stellungen erfasst, haben ausländische Familien - mit deutlichen Unterschieden nach nationalem Hintergrund - überwiegend einen niedrigen bis mittleren sozialen Status, ermittelt durch die Dauer der Schulzeit und durch den höchsten erreichten Schulabschluss. Das Bildungsniveau in den Aussiedlerfamilien ist deutlich höher als in allen übrigen Familien. Die Mütter türkischer Herkunft weisen besonders geringe Bildungsvoraussetzungen auf, nahezu drei Viertel haben höchstens einen Grundschulabschluss. Die Mädchen und jungen Frauen mit türkischem Hintergrund leben weitaus häufiger als alle übrigen in Arbeiterfamilien. Hier prägt die Tätigkeit als an- bzw. ungelernter Arbeiter oder Arbeiterin die berufliche Stellung von Vater oder Mutter, wobei der überwiegende Teil der Mütter als Hausfrau tätig ist. Mädchen und junge Frauen griechischer Herkunft wachsen besonders häufig in einem Elternhaus auf, in dem die Mutter (19%) oder der Vater (27%) oder auch beide (11%) selbstständig erwerbstätig sind. Die italienische Herkunftsgruppe ist - bedingt durch die Anwerbung als „Gastarbeiter und -arbeiterinnen“ - dadurch gekennzeichnet, dass die Väter entweder als an- oder ungelernter Arbeiter oder als selbstständige Gewerbetreibende bzw. Freiberufler tätig sind, während die Mütter ebenfalls überwiegend an- oder ungelernte Arbeiterinnen oder aber Hausfrauen sind.

Trotz der formal besseren Schulausbildung finden sich qualifizierte Berufe am seltensten bei den Eltern von Aussiedlerinnen. Danach besitzen ca. zwei Drittel der Familien einen niedrigen

182 Die Ausführungen beziehen sich im Wesentlichen auf Ergebnisse von zwei Untersuchungen: Boos-Nünning, U./Karakasoglu, Y.: Viele Welten leben. Lebenslagen von Mädchen und jungen Frauen mit griechischem, italienischem, jugoslawischem und türkischem Migrationshintergrund sowie Aussiedlerhintergrund, Berlin 2004 (unveröffentlicht); sowie Mathäi, I.: Ältere alleinstehende Migrantinnen, Berlin 2004 (unveröffentlicht).

sozialen Status, weniger als ein Viertel einen hohen. Vom sozialen Status der Familie ist das Wohnumfeld, in dem die befragten Mädchen und jungen Frauen leben, abhängig. Im Zuwanderungsmilieu und im ethnischen Milieu wohnen und leben deutlich mehr Zuwandererfamilien mit niedrigem sozialen Status. Die weitaus geringere Zahl mit „hohem“ und „sehr hohem“ Status (22% der Befragten) wohnt häufiger in einem deutschen Umfeld.

IX.5.1 Ältere alleinstehende Migrantinnen

Alleinstehende Migrantinnen im Alter sind keine homogene soziale Gruppe. Neben isolierten und wenig integrierten älteren Migrantinnen gibt es auch starke Gruppen von gut integrierten Frauen. Die Orientierung an den modernen Lebensformen der Ankunftsgesellschaft fördert zwar die soziale Integration, schafft aber auch soziale und wirtschaftliche Abstiegsrisiken für diejenigen, deren Handlungs- und Sprachkompetenz nicht ausreicht, um diese Lebensformen auszufüllen. Es zeigt sich, dass die Migrantinnen wirtschaftlich am besten gestellt sind, die sich nicht an modernen Lebensformen orientierten, sondern verwitwete Migrantinnen, die das traditionelle Familienmodell mit seinen umfassenden Loyalitäts- und Solidaritätspotenzialen nutzen konnten.

Die Armutsrisiken im Alter sind für alleinstehende Migrantinnen im Fall von Ehescheidungen und dem dadurch bedingten Scheitern des Modells der männlichen Versorgerehe besonders hoch. Die auf Kosten der eigenen Altersabsicherung getätigten Investitionen in die Familie zahlen sich für sie nicht mehr aus und Eigentumsverluste oder Schulden sind keine Seltenheit. Jede dritte befragte Migrantin ist zur Sicherung des Lebensunterhalts auf staatliche Transferleistungen (ergänzende Sozialhilfe, Wohngeld) angewiesen, über ein Viertel aller Rentnerinnen ist aufgrund der geringen Rentenansprüche auf staatliche Transferleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts angewiesen.¹⁸³ Die Rückkehr ins Herkunftsland ist für die meisten älteren Migrantinnen entgegen früheren Annahmen keine ernst zu nehmende Alternative mehr. Das Gros der Befragten wird den Lebensabend in Deutschland beschließen. Die wesentlichen Gründe für einen dauerhaften Verbleib sind die hier lebenden Nachkommen oder z.B. eine effizientere medizinische Versorgung. Hinzu kommen Gründe des subjektiven Wohlbefindens, aber auch die Angebote einer offenen Gesellschaft, die größere individuelle Freiheiten bietet.

IX.6 Situation der Asylbewerber und Flüchtlinge

Die Aufnahme von politisch Verfolgten und von Bürgerkriegsflüchtlingen entspricht dem humanitären Anspruch der Bundesrepublik Deutschland. Anstelle von Sozialhilfe erhalten Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie andere Personen, die ebenfalls nicht über einen verfestigten Aufenthaltsstatus verfügen, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Da

183 Vgl. Mathäi, a.a.O.

sich die Betroffenen typischerweise nur vorübergehend in Deutschland aufhalten, liegen diese Leistungen - je nach Alter des Betroffenen - zwischen 14% und 28% unter den vergleichbaren Leistungen nach dem BSHG. Dabei wird der notwendige Bedarf nach dem AsylbLG grundsätzlich durch Sachleistungen gedeckt. Bei Unterbringung außerhalb einer Aufnahmeeinrichtung können ggf. Wertgutscheine oder Geldleistungen an deren Stelle treten. Zusätzlich erhalten die Leistungsberechtigten zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens einen monatlichen Geldbetrag.

Diese im Vergleich zum BSHG eingeschränkten Leistungen sollen ebenso wie das generelle Beschäftigungsverbot für Asylbewerber dazu beitragen, einem Missbrauch des Grundrechts auf Asyl entgegenzuwirken. Dadurch bestand für Asylbewerber und andere Ausländer ohne verfestigten Aufenthaltsstatus infolge des Arbeitsverbots - unabhängig von Aufenthaltsdauer, Sprachkenntnissen und beruflicher Qualifikation - keine legale Möglichkeit, selbst für ihren Lebensunterhalt aufzukommen. Dies führte für diejenigen unter ihnen, die aus rechtlichen, humanitären oder tatsächlichen Gründen in absehbarer Zeit nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren konnten und bereits seit längerer Zeit in Deutschland lebten, zu individuellen Härten und einer erheblichen Belastung der öffentlichen Haushalte. Zum Jahresende 2002 erhielten rund 280.500 Empfänger/-innen in Deutschland Leistungen nach dem AsylbLG; gegenüber 1998 bedeutet dies einen Rückgang um über 60%. Mehr als die Hälfte der Grundleistungsempfänger waren jünger als 25 Jahre, nur 14% waren älter als 40 Jahre. Der Anteil der Männer lag insgesamt bei 61%, eine Tatsache, die sich auch in der Haushaltsstruktur mit ca. 54% allein lebenden Männern niederschlug. 46% der Grundleistungsempfänger/-innen waren zum Jahresende 2002 dezentral untergebracht, die übrigen 54% lebten in Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften.

Zusammenfassung: Soziale und wirtschaftliche Situation von Migrantinnen und Migranten

Zuwanderinnen und Zuwanderer tragen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Prosperität Deutschlands bei. Ausländische Arbeitnehmer, Selbstständige und ihre Angehörigen sowie Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen sind ein aktiver Faktor des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Geschehens; sie schaffen Arbeitsplätze, zahlen Steuern und Beiträge zu den Sozialversicherungssystemen.

Gleichwohl unterscheidet sich ihre ökonomische und soziale Situation auch 2002 von der Situation der Gesamtbevölkerung. Das höhere Risiko ausländischer Haushalte, auf Sozialleistungen angewiesen zu sein, ist vor allem auf höhere Erwerbslosigkeit infolge geringerer Bildungs- und Ausbildungsbeteiligung zurückzuführen. Kinder ausländischer Herkunft weisen vergleichsweise schlechtere Bildungsabschlüsse auf und haben damit ungünstigere Startchancen als Deutsche. Ausländer haben eine geringere Ausbildungsbeteiligung; im Jahr 2003 lag der Anteil der ausländischen Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung bei 72,5% aller ausländischen Arbeitslosen, der entsprechende Anteil der Deutschen bei 28,9%.

Von 1998 bis 2002 sank entsprechend der Arbeitslosigkeit insgesamt die Zahl der ausländischen Arbeitslosen von 535.000 auf 505.000, erreichte aber 2003 mit 549.000 Personen wieder einen höheren Stand. Die Arbeitslosenquote der Ausländerinnen und Ausländer war mit 20,4% (2003) weiterhin ungefähr doppelt so hoch wie die der Gesamtbevölkerung (11,6%). Allerdings lag der Anteil von Langzeitarbeitslosen unter den arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländern im September 2003 mit 33,4% unter dem Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen (36,4%). Dies deutet darauf hin, dass Ausländerinnen und Ausländer zwar häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen sind als die Bevölkerung insgesamt, aber zwischenzeitlich auch immer wieder Arbeit finden. Gründe hierfür können sowohl in einer überdurchschnittlichen Instabilität der Arbeitsverhältnisse liegen wie auch in einer größeren Flexibilität ausländischer Erwerbstätiger. Insofern ist schwierig einzuschätzen, ob hiermit ein zusätzliches Armutsrisiko verbunden ist. Die Zahl der ausländischen Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger sank zwischen 1998 und 2002 von 9,1% auf 8,4%.

Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit ist auch eine der Ursachen für ein höheres Armutsrisiko unter der ausländischen Bevölkerung. Das Armutsrisiko von Personen mit Migrationshintergrund ist zwischen 1998 und 2003 von 19,6% auf 24% gestiegen und liegt damit weiterhin deutlich über der Armutsrisikoquote der Gesamtbevölkerung.

Gesundheitsunterschiede zwischen Migranten und Deutschen sind vor dem Hintergrund kultureller Besonderheiten und der sozialen wie gesundheitlichen Lage in dem jeweiligen Herkunftsland zu sehen. Aus diesem Grund lässt sich trotz der sozialen Benachteiligung und migrationspezifischen Belastungen nicht generell von einer schlechteren Gesundheit ausgehen. Es zeigt sich aber, dass Migrantinnen und Migranten durch präventive Angebote, z.B. Gripeschutzimpfung, Krebsfrüherkennung oder Zahnarztprophylaxe, deutlich seltener erreicht werden. Auch sind ausländische Arbeitnehmer gemessen an der Arbeitsunfähigkeit im Vergleich zu deutschen Arbeitnehmern häufiger und länger krank.

X. Menschen in extremer Armut und begrenzt selbsthilfefähige Personen

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung dazu aufgefordert, im Armuts- und Reichtumsbericht „in einem eigenen Kapitel die Lebenssituation der Menschen in besonderen Lebenslagen zusammenhängend darzustellen“. Mit den nachfolgenden Ausführungen zur Lebenssituation von besonders armutsgefährdeten und begrenzt selbsthilfefähigen Menschen (im Sinne extremer Armut) kommt der Bericht dieser Verpflichtung nach.

Deutschland gehört zu den reichen Ländern der Welt. Es eröffnet den Menschen, die hier leben, weitgehende Teilhabe- und Verwirklichungschancen. Gleichwohl gibt es Personen, die am Rande der Gesellschaft stehen, deren Handlungsspielräume durch besondere Umstände gravierend eingeschränkt sind und deren Sicherung ihrer Grundbedürfnisse gefährdet ist. Mehrfachbetroffenheit durch Problemlagen wie etwa Langzeitarbeitslosigkeit, Einkommensarmut, Wohnungslosigkeit, Drogen- bzw. Suchtmittelgebrauch und Straffälligkeit sowie gesundheitliche Einschränkungen charakterisiert oft extreme Armut. Es besteht die Gefahr einer Verfestigung von Armut im Lebensverlauf. Prägend für die Situation von Menschen in extremer Armut ist, dass sie zur Bewältigung ihrer Krisensituationen durch die Hilfeangebote des Sozialstaates nur noch sehr eingeschränkt bzw. gar nicht mehr erreicht werden können. Sie sind oft nur noch über aufsuchende niedrigschwellige, leicht zugängliche Maßnahmen anzusprechen.

Zur Lebenssituation von Personen in extremen Unterversorgungslagen und begrenzt selbsthilfefähigen Menschen liegen nur wenige Untersuchungen vor, da sie aufgrund ihrer Lebenssituation zumeist nicht erfassbar sind. Die amtliche Statistik liefert keine hinreichenden Angaben über Menschen, die am Rande der Gesellschaft stehen. Zur Verbesserung der Datenlage und des Verständnisses von Ursachen und Auswirkungen extremer Armut wurde daher im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ein Forschungsprojekt zur Lebenssituation von Personen in extremer Armut durchgeführt.¹⁸⁴ Den Zugang zum Personenkreis in extremer Armut ermöglichten gezielt geführte, qualifizierte Interviews in niedrigschwelligen armutsrelevanten Hilfesystemen, z.B. Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, der Drogen- und Suchtkrankenhilfe sowie der Kinder- und Jugendhilfe.¹⁸⁵

Als extrem arm wurden Personen definiert, die einen „minimalen Lebensstandard deutlich unterschreiten und nicht in der Lage sind, sich aus eigener Kraft aus dieser Lebenslage herauszubewegen“.¹⁸⁶ Anhand der Indikatoren Wohnen und Ernährung wurden das (deutliche) Unterschreiten angenommener Minimalstandards ermittelt und Typologien extremer Armut entwi-

184 Vgl. Neumann, U. et al.: Menschen in extremer Armut, Bonn 2004 (unveröffentlicht).

185 In zwei Großstädten und zwei ländlichen Kreisen wurden 107 biographische Interviews geführt.

186 Neumann, a.a.O., S. 5.

ckelt. Auslöser von extremer Armut sind der Eintritt kritischer Lebenssituationen und damit verbundene Arbeitslosigkeit, Suchtprobleme oder familiäre Schwierigkeiten. Entscheidend für den Schritt in die extreme Armut ist aber eine „Kooperationsblockade“ zwischen Menschen in Notlagen und dem Hilfesystem. Daher wurde untersucht, ob Personen, die einen minimalen Lebensstandard deutlich unterschreiten, alle wichtigen Ressourcen (einschließlich derer des sozialen Hilfesystems) ausschöpfen. Es zeigte sich dabei, dass Betroffene oftmals Hilfen nicht nutzen können oder an Hilfsangeboten nicht interessiert sind oder sie sogar ablehnen. Die Verfestigung von Armutslagen kann schließlich dazu führen, dass extrem arme Menschen nur an Hilfe zum Überleben interessiert sind, einen Ausstieg aus ihrer Lebenssituation jedoch nicht mehr ernsthaft anstreben und insofern oft einen „point of no return“ überschritten haben.

X.1 Lebenslagen wohnungsloser Menschen

Die Begriffe „Wohnungslosigkeit“, „Wohnungsnotfälle“ und „Obdachlosigkeit“ werden für verschiedene Problemsituationen und Personengruppen verwendet. Wohnungsnotfälle können durch vielschichtige Lebenssituationen und Notlagen verursacht sein, was die statistische Abgrenzung sowie eine exakte Bezifferung der Wohnungsnotfälle erschwert. Eine bundesweite Statistik¹⁸⁷ über die Zahl der Wohnungsnotfälle gibt es nicht. Zu den Wohnungsnotfällen zählen Personen, die unmittelbar von Obdachlosigkeit bedroht oder aktuell betroffen sind oder Personen, die aus sonstigen Gründen in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben. Allgemein hängen Umfang und Entwicklung von Wohnungsnot wesentlich von der Situation am Wohnungsmarkt ab.

In den vergangenen Jahren ist es - bei aktuell entspannter Wohnungsmarktlage - zu einer starken Verminderung der Wohnungslosigkeit und Wohnungsnotfälle gekommen (s. Schaubild X.1). Die geschätzte Gesamtzahl der Wohnungslosen hat sich von 1998 bis 2002 um fast 38% reduziert. Sie sank von 530.000 (1998) auf 330.000 Personen im Jahr 2002 (ohne Aussiedler), davon knapp 90% (290.000 Personen) im früheren Bundesgebiet. Der Anteil von Frauen lag mit rund 75.000 bei ca. 23% aller Wohnungslosen (ohne Aussiedler), die Zahl der Kinder und Jugendlichen bei ca. 22% (72.000 Personen).¹⁸⁸ Auch die Zahl der Wohnungsnotfälle war deutlich

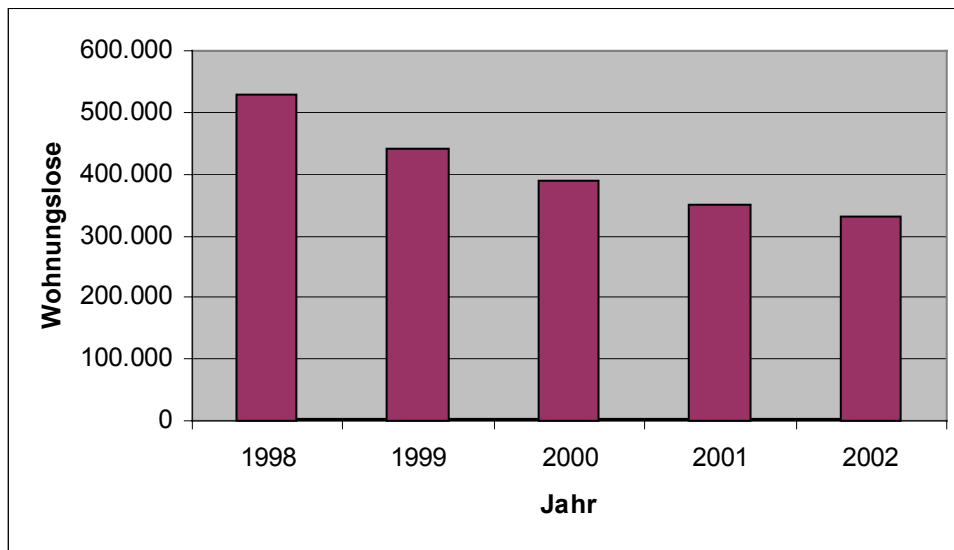
187 Um breitere Informationen und soziodemografische Daten dieses Personenkreises zu erhalten, hat das BMGS in den Jahren 2001-2003 die Entwicklung einer bundesweiten Aggregationstechnologie auf EDV-Basis zur jährlichen Erhebung von Daten wohnungsloser Menschen in Einrichtungen durch die AG STADO 72 (Arbeitsgemeinschaft Statistik und Dokumentation auf Bundesebene für die Hilfen in besonderen Lebenslagen nach § 72 BSHG und vergleichbare Hilfearten) gefördert. Das System erfasste 2002 ca. 50 soziale Dienste mit 9.000 Klientinnen und Klienten. Langfristiges Ziel ist es, die mehr als 600 sozialen Dienste der Wohnungslosenhilfe in der Bundesrepublik Deutschland flächendeckend zu erfassen. Die so erhobenen Daten fließen u.a. in die Statistikberichte der BAG-Wohnungslosenhilfe ein.

188 Hierbei sind alle Personen einbezogen, die während des gesamten Jahres zumindest zeitweise nicht über eigenen, mietvertraglich abgesicherten Wohnraum verfügten; also auch diejenigen, die

rückläufig. Dies wird auch bestätigt durch amtliche Statistiken im Bereich der ordnungsbehördlichen Unterbringung von Wohnungsnotfällen. So weist etwa die jährliche statistische Erhebung zur Obdachlosigkeit in Nordrhein-Westfalen, in der die ordnungsrechtlich untergebrachten Personen erfasst werden, seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre einen stetigen Rückgang aus: Wurden dort 1998 noch 36.036 Personen gezählt, waren es im Jahr 2003 nur noch 19.479 Personen.

Schaubild X.1:

Geschätzte Zahl der Wohnungslosen (ohne Aussiedler)



Quelle: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe

Anhand von Schätzungen zur Zahl der alleinstehenden Wohnungslosen und der Daten der sozialen Dienste der freien Wohlfahrtspflege¹⁸⁹ lassen sich folgende Hintergründe und Ursachen von Wohnungslosigkeit beschreiben:

- Bei rund 25% beruhte der Wohnungsverlust auf einer Kündigung durch den Vermieter oder auf Räumung wegen Eigenbedarfs, bei rund 37% auf Räumung wegen Mietschulden oder aufgrund anderer Probleme. Rund 38% der Mieter hatten selbst gekündigt oder sind ohne Kündigung ausgezogen.
- Im Hinblick auf die Dauer von Wohnungslosigkeit zeigt sich, dass die Mehrzahl der Betroffenen nur für einen relativ begrenzten Zeitraum wohnungslos sind: Rund 52% der Woh-

im Jahresverlauf mit Wohnraum oder z.B. in stationären Einrichtungen versorgt worden sind. Vgl. BAG-Wohnungslosenhilfe: Zahl der Wohnungslosen in Deutschland, Mai 2003, in: www.bagw.de.

189 Für statistische Angaben wird in diesem Zusammenhang teilweise auf Daten aus dem Jahr 1998 zurückgegriffen, weil die Stichprobe für das Jahr 2002 nicht immer ausreichend ist: 1998 wurden im Durchschnitt ca. 10.000-15.000 Personen erfasst und 2002 im Durchschnitt ca. 5.000-10.000. Deshalb sind Daten aus 1998 zu einigen Punkten aussagekräftiger.

nungslosen waren bis zu 6 Monaten, rund 11% zwischen 6 und 12 Monate wohnungslos. Bei rund 14% der Wohnungslosen erstreckte sich die Phase der Wohnungslosigkeit auf 1 bis 3 Jahre, rund 17% waren mehr als 5 Jahre wohnungslos.

- Die wichtigsten Auslöser des Wohnungsverlustes bei Frauen waren Trennung und Scheidung, der Auszug aus der elterlichen Wohnung sowie die akute Gewalt des Partners/Ehemannes oder eines Dritten. Wohnungslose Frauen versuchen ihre schwierige Lebenssituation häufig selbst zu meistern und im öffentlichen Straßenbild unauffällig zu bleiben. Sie leben daher oftmals ohne eigene mietrechtliche Absicherung bei Bekannten oder Verwandten, d.h. häufig wechselnde unsichere Unterkünfte sind kennzeichnend für die Lebenslagen wohnungsloser Frauen.¹⁹⁰

Aufgrund ihrer spezifischen Lebenssituation ergeben sich für wohnungslose Menschen, insbesondere für die Menschen, die auf der Straße leben, besondere gesundheitliche Belastungen. Schwerpunkte finden sich bei Erkrankungen der Atmungs- und der Verdauungsorgane, des Herz-Kreislaufsystems und des Skelettsystems, im mangelhaften Zahnstatus, in der Psyche, bei Alkoholkrankheit, bei akuten Infektionskrankheiten sowie bei Verletzungen aufgrund von Straßenverkehrs- oder Arbeitsunfällen. Jeder Wohnungslose hat zwar grundsätzlich einen Anspruch auf medizinische Leistungen gegenüber der gesetzlichen Krankenversicherung oder gegenüber der Sozialhilfe. Allerdings werden die Betroffenen von den vorhandenen Versorgungsstrukturen nur schwer erreicht, da das Gesundheitssystem in Deutschland auf einer „Komm-Struktur“ der Patienten basiert.

X.2 Leben auf der Straße - Kinder und Jugendliche am Rande der Gesellschaft

Auch in Deutschland gibt es „Straßenkarrieren“ von Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen, die sich in den City-Szenen von Großstädten aufhalten und über einen längeren Zeitraum keine andern (oder nur noch geringfügige andere, vor allem familiäre) Orientierungen und Anbindungen als die Straße haben. Exakte Zahlen für Deutschland liegen nicht vor und können wegen der fließenden Übergänge zwischen „normaler Existenz“ und „Straßenkarriere“ sowie wegen des häufigen Wechsels von Jugendlichen nicht vorgelegt werden. Eine Hochrechnung¹⁹¹ basierend auf „Szeneschätzungen“ in neun Großstädten und spezielle Auswertungen der Vermisstenstatistik kommen zu einer geschätzten Zahl von 5.000 bis 7.000 Personen für den „harten Kern“ von „Kindern und Jugendlichen auf der Straße“.

190 Vgl. u.a.: BAG-Wohnungslosenhilfe: Frauen in Wohnungslosigkeit und Wohnungsnot - Darstellung der Lebenslagen und Anforderungen an eine bedarfsgerechte Hilfe. Positionspapier der BAG-W, in: Wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Heft 1/2003.

191 Hansbauer, P.: Kinder und Jugendliche auf der Straße, Münster 1998, S. 35 f.

Kennzeichnend für diese Kinder und Jugendlichen auf der Straße ist entweder eine abrupte Flucht aus den bisherigen Lebenszusammenhängen oder - mindestens ebenso häufig - ihre schleichende Abwendung von Familie bzw. Jugendhilfe-Einrichtung und Schule bzw. Ausbildung sowie eine verstärkte Hinwendung zur Straße, die oft zum einzigen oder Haupt-Aufenthaltsort und Lebensmittelpunkt wird. Viele jüngere Jugendliche und vor allem Kinder, die als „Straßenkinder“ bezeichnet werden, haben zudem neben der Straße mal stärkere, mal schwächere Anbindungen an ihre Familie oder an Jugendhilfe-Einrichtungen oder pendeln zwischen Straße und Familie bzw. Jugendhilfe. Diese „Pendelkarrieren“ mit oft raschen Wechseln sind typisch. Insofern trifft das Kriterium der „Obdachlosigkeit“ keineswegs auf alle „Kinder und Jugendlichen auf der Straße“ zu und wenn, dann meist nicht dauerhaft.

Kinder und Jugendliche auf der Straße halten sich nicht mehr in ihren Heimatstadtteilen auf, sondern in City-Szenen und haben über längere Zeit keine feste Bleibe. Es handelt sich ganz überwiegend um Jugendliche und junge Erwachsene, während kaum Kinder unter 14 hierunter finden sind. Entsprechende Gefährdungen und Vorstadien einer Straßenkarriere, z.B. häufiges Schuleschwänzen, lassen sich zum Teil schon bei Kindern von 8 bis 11 Jahren beobachten.

Die meisten der Kinder und Jugendlichen auf der Straße kommen aus einer Familiensituation, die durch Diskontinuität, wie z.B. den Wechsel zwischen Aufhalten bei Verwandten, in Heimen und in der Familie, durch Beziehungsabbrüche und problematisches Be- und Erziehungsverhalten von (Stief-)Eltern belastet ist. Auch Suchtverhalten eines oder beider Elternteile, Gewalt und sexuelle Übergriffe innerhalb der Familien sind nicht selten. Arbeitslosigkeit und Finanznöte der Eltern sind zusätzliche Belastungsfaktoren. Erscheint die Straße einem Teil der Jugendlichen anfangs als durchaus attraktive Alternative zu ihrem bisherigen Leben, weil sie Freiheit, Abenteuer, Anerkennung und so etwas wie eine Ersatzfamilie zu bieten scheint, so werden sie meist bereits nach kurzer Zeit auch mit den Härten des Straßenlebens konfrontiert, mit Raub, Betrug, Gewalt, mit Polizeikontrollen und Krankheiten. Angesichts der Härten der Straße entwickeln viele Jugendliche bald Ausstiegswünsche. Doch gelingen diese Ausstiege - wenn überhaupt - oft erst nach mehreren Anläufen. Je ausgedehnter und ausschließlicher die Szeneerfahrungen der Jugendlichen sind, desto weniger passen sie noch in ihre Herkunftsfamilien oder in die üblichen, an Regeln und Reintegration orientierten Jugendhilfeeinrichtungen.

X.3 Lebenslagen von Straffälligen und ehemaligen Strafgefangenen sowie ihre Gefährdung durch Armut

Ende des Jahres 2002 saßen insgesamt 70.977 Personen in deutschen Justizvollzugsanstalten ein. Davon verbüßten 63% eine Freiheitsstrafe und 9% eine Jugendstrafe, fast jeder Vierte war Untersuchungshäftling und 2,3% saßen in Abschiebehäft (s. Tabelle X.1).

Hinsichtlich der Vielschichtigkeit der Lebenslagen von Straffälligen existieren keine bundesweiten und flächendeckenden Erkenntnisse. Studien zeigen aber, dass es sich bei Inhaftierten und Haftentlassenen oft um Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten handelt, deren aktive Bewältigung häufig nur mit Unterstützung Dritter möglich ist.¹⁹² Nach Auswertung einer bundesweiten Befragung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer e.V. aus dem Jahr 1999 waren

- 31% auf dem ersten Arbeitsmarkt und 16% auf einer geförderten Stelle erwerbstätig,
- 38% arbeitslos,
- 63% ohne Berufsabschluss,
- 60% verschuldet,
- 42% suchtkrank,
- 17% Ausländer und ca. 4% Spätaussiedler.¹⁹³

Tabelle X.1:

**Gefangene und Verwahrte nach Art des Vollzugs
Stichtag 31.12.2002**

Art des Vollzugs	Anzahl	Struktur
Insgesamt	70.977	100%
<i>darunter:</i>		
Freiheitsstrafe	44.801	63,1%
Untersuchungshaft	16.853	23,7%
Jugendstrafe	6.631	9,3%
Sicherungsverwahrung	2.392	3,4%
<i>darunter in Abschiebehaft</i>	1.655	2,3%

Quelle: Statistisches Jahrbuch 2004

Die Praxis der Straffälligenhilfe beobachtet einen zunehmenden Personenkreis von mehrfach-belasteten Haftentlassenen, die neben ihrer Straffälligkeit zusätzlich noch Suchtprobleme, Wohnungs- und Arbeitsprobleme haben sowie überschuldet oder psychisch krank sind. Insbe-

192 Vgl. Cornel, H.: Probanden der Bewährungshilfe für Jugendliche und Heranwachsende in Berlin - ihre Lebenslage und Erwartungen an das Hilfesystem, Berlin 2000.

193 Die Befragung richtete sich an Bewährungshelferinnen und -helfer mit der Bitte, eine Aktenanalyse von zufällig ausgewählten Klienten durchzuführen; die Stichprobe umfasste 2.331 Personen. Vgl. EMNID-Institut: Bundesweite Befragung zur Erhebung der Lebenslage der Klientinnen und Klienten der Bewährungshilfe, Bielefeld 1999; sowie Engels, D./Martin, M.: Typische Lebenslagen und typischer Unterstützungsbedarf von Klientinnen und Klienten der Bewährungshilfe. Sekundäranalyse von Befragungsdaten der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer e. V., 6. Mai 2002.

sondere die Aufrechterhaltung der Familienbeziehungen und anderer sozialer Beziehungen, die Erhaltung des Arbeitsplatzes und der Wohnung, die Sicherung des Eigentums und die Betreuung unterhaltsberechtigter Angehöriger zeigen sich als besondere Problemfelder bei Haftentlassenen.

Daher werden Strafgefangenen bei der Aufnahme, während der Untersuchungshaft, des Vollzugs wie auch bei der Entlassung vielfältige soziale Hilfen angeboten. Die Hilfen sind darauf ausgerichtet, die Gefangenen in die Lage zu versetzen, ihre Angelegenheiten selbst zu ordnen bzw. zu regeln und ihren Wiedereintritt in die Gesellschaft nach der Haftentlassung zu erleichtern. Durch die Straffälligkeit wird oftmals die Familie mit betroffen. Straffälligkeit beeinträchtigt den Alltag der Angehörigen sowie die Situation der Kinder und führt zu Verheimlichung, sozialem Rückzug und weiteren Problemen. Am Jahresende 2002 gab es 13.125 Bedarfsgemeinschaften von Empfängern und Empfängerinnen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, die als Grund der Bedürftigkeit Freiheitsentzug (des Ehepartners) angaben; das entspricht einem Anteil von 0,9% an allen Bedarfsgemeinschaften von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt.

Strafgefangene haben häufig Schwierigkeiten, nach der Entlassung Arbeit zu finden. Bei zahlreichen Gefangenen scheitert ihre Integration in das Arbeitsleben in Freiheit an unzureichenden schulischen oder beruflichen Ausbildungsstandards. Arbeitstherapeutische Beschäftigung, Gelegenheit zur Berufsausbildung oder zur beruflichen Weiterbildung können während der Haft bereits helfen, Fähigkeiten für eine Erwerbstätigkeit nach der Entlassung zu vermitteln, zu erhalten oder zu fördern. Dabei steht die berufliche Eingliederung nach der Entlassung aus dem Strafvollzug zur sozialen Stabilisierung des Haftentlassenen im Vordergrund.

X.4 Suchtkrankheit und Armutsrisiken

Strukturen verfestigter Armut sind überdurchschnittlich bei Suchtkranken anzutreffen. Dabei ist aber nicht abgrenzbar, ob für diese Situation die Suchterkrankung als ursächlich anzusehen oder die Suchterkrankung Folge dieser Situation ist. Armut und soziale Ausgrenzung stellen ein erhebliches Risiko dar, eine Suchterkrankung zu entwickeln und vor allem diese chronisch werden zu lassen. Andererseits ist die soziale Chancengleichheit von Suchtkranken überproportional vermindert. Ihr überdurchschnittlicher Anteil an Beschäftigungslosen, Sozialhilfeempfängern und an verschuldeten Haushalten sowie zusätzliche chronische Erkrankungen verschlechtern zudem die Prognose einer gesundheitlichen und sozialen Reintegration.

In der Gruppe der Drogenabhängigen sind all diese Faktoren noch zugespitzter, zumal diese Gruppe auch von der Altersstruktur deutlich jünger ist als etwa die Gruppe der Alkoholkranken. Darüber hinaus sind von illegalen Drogen Abhängige nicht selten von strafrechtlichen Conse-

quenzen und den nachfolgenden Ausgrenzungen betroffen. Feststellbar sind erhebliche Lücken im schulischen und beruflichen Werdegang.

Insbesondere die Reduzierung von Arbeits- und Berufschancen und, damit verbunden, die Reduzierung von Einkommens- und Gesundheitschancen, verursachen bei Suchtkranken eine nachteilige Lebenssituation. Der Zusammenhang von Suchtkrankheit und Arbeitslosigkeit zeigt sich deutlich: im Jahr 2002 waren 20,8% der alkoholkranken Männer und 16,3% der alkoholkranken Frauen in einer ambulanten Behandlung arbeitslos bzw. arbeitsuchend. In den stationären Behandlungseinrichtungen waren 39,1% der männlichen und 30,7% der weiblichen Klienten arbeitslos. Bei Opiatabhängigen waren 2002 41,6% der Frauen und 51,1% der Männer in ambulanter Behandlung arbeitslos, ebenso 45,9% der opiatabhängigen Frauen und 48,8% der opiatabhängigen Männer in stationären Einrichtungen.

Langjährige Arbeitslosigkeit verschärft nicht nur die soziale Situation der Betroffenen, sondern kann auch das Risiko einer Suchtentstehung bzw. -verfestigung verstärken. Für arbeitslose Männer bestehen z.B. wesentlich höhere tabakbedingte Gesundheitsrisiken, sie rauchen häufiger und mehr, sie rauchen auch länger, weil es ihnen erheblich schwerer fällt, das Rauchen aufzugeben.¹⁹⁴ Auch bei Alkoholkonsum und Tablettenmissbrauch sind die Einflüsse der Erwerbslosigkeit hochsignifikant: Doppelt so viele Arbeitslose wie Erwerbstätige konsumierten gewöhnlich mehr als 80g Reinalkohol oder nahmen gewöhnlich häufiger als zweimal in der Woche mindestens ein psychoaktives Medikament aus der Gruppe der Beruhigungs-, der Schlaf-, der Anregungs- oder der Schmerzmittel ein.¹⁹⁵

Die fehlende Integration in Arbeit und Beschäftigung wirkt sich zudem rückfallfördernd für diejenigen aus, die in eine Behandlung vermittelt wurden. In der Gruppe der nach Therapie und Behandlung weiterhin ohne Beschäftigung gebliebenen Suchtkranken ist das Rückfallrisiko doppelt so hoch. Es besteht die Gefahr, in schwer umkehrbare Prozesse sozialer Isolierung, psychischer Destabilisierung, gesundheitlicher Schädigung und damit auch lang anhaltender beruflicher Ausgrenzung zu geraten.¹⁹⁶

194 Vgl. Henkel, D.: Konsum von Alkohol, Tabak und psychoaktiven Medikamenten bei Arbeitslosen und Einkommensarmen. Eine Auswertung des Nationalen Gesundheitssurveys 1991/1992 der Bundesrepublik Deutschland, in: Abhängigkeiten, Heft 1, 2000, S. 26-43. S. auch: Kieselbach, Th.: Individuelle und gesellschaftliche Bewältigung von Arbeitslosigkeit, in: Landesstelle gegen die Suchtgefahren Baden-Württemberg (Hg): Sucht und Arbeitslosigkeit, Stuttgart 1999.

195 Wobei zu berücksichtigen ist, dass eine täglich konsumierte Menge von Reinalkohol oberhalb von 40g bereits Gesundheitsschäden hervorrufen kann, bei über 80g erhebliche Gesundheitsschäden. Vgl. Henkel, a.a.O.

196 Vgl. Henkel, a.a.O., S. 9.

X.5 Soziale Ausgrenzung von chronisch Kranken und AIDS-Kranken

Schwerwiegende chronische und psychische Erkrankungen führen häufig zur Verschlechterung der sozio-ökonomischen Lebenssituation und sozialer Isolierung. Bei Fortschreiten der Erkrankung muss für den Lebensunterhalt und die medizinische Versorgung oft die Sozialhilfe in Anspruch genommen werden. Auch die nächsten Angehörigen sind häufig davon mit betroffen, da sie ihr Einkommen und Vermögen für den erkrankten Angehörigen einsetzen müssen und viele Familien ihre kranken Angehörigen zu Hause versorgen. Andererseits können vor allem schwere und chronische psychische Erkrankungen wie schizophrene Psychosen die soziale Entwicklung und Anpassungsfähigkeit erheblich behindern oder den Abstieg von einem bereits erreichten sozialen Niveau verursachen.

Vor diesem Hintergrund ist nach heutigem Kenntnisstand erklärbar, dass bestimmte schwere und chronische psychische Erkrankungen gehäuft in unteren sozialen Schichten auftreten. Es kann somit eine sich gegenseitig verstärkende Wechselwirkung zwischen armutsbedingten sozialen Lebenslagen und der seelischen Erkrankung resultieren. So korrelieren psychische Erkrankungen häufig mit Einschränkungen hinsichtlich der Arbeitsproduktivität und Lebensgestaltung. In besonderem Maße können davon Angehörige spezieller Randgruppen wie etwa psychisch Kranke, Obdachlose oder Migranten betroffen sein.

Die Zahl der an HIV-Neuinfizierten sowie die der an AIDS erkrankten Menschen ist leicht angestiegen, Ende 2003 lebten ca. 43.000 HIV-Infizierte in Deutschland (1998: 37.000 HIV-Infizierte). Neben der Zahl der Neu-Infektionen hat auch die der an AIDS Erkrankten zugenommen, diese stieg seit Beginn der Epidemie auf insgesamt ca. 27.000 an. Auf Grund der verbesserten Behandlungsmöglichkeiten nimmt die Zahl der AIDS-Todesfälle ab, die der lebenden HIV-Infizierten steigt dagegen an. Den größten Anteil an neudiagnostizierten HIV-Infektionen stellen Männer mit gleichgeschlechtlichen Sexualkontakten.

Nach einer Erhebung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) sind 12% von 4.750 befragten homosexuellen Männern HIV-positiv oder an AIDS erkrankt.¹⁹⁷ Über 50% der bereits an AIDS Erkrankten sind jünger als 40 Jahre und leben in der Regel in einer schwierigen sozioökonomischen Situation. Da sie aufgrund der Erkrankung jung erwerbsunfähig werden, können sie nicht über längere Sozialversicherungszeiten hinweg Beiträge leisten und sind somit in der Regel kaum finanziell abgesichert. Selbst wenn Rentenansprüche entstanden sind, sind diese so gering, dass ergänzende Sozialhilfe gezahlt werden muss. So bestritten 40,5% derjenigen, die sich 2003 an die Deutsche AIDS-Stiftung wandten, ihren Lebensunterhalt mit ergänzender Sozialhilfe.

197 Vgl. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hg.): Schwule Männer und AIDS: Risikomanagement in Zeiten der sozialen Normalisierung einer Infektionskrankheit, Köln 2004.

Durch HIV/AIDS zerbrechen zudem häufig die Bindungen zu Eltern und Familie, so dass die herkömmliche Hilfe über die Familie ausfällt. Die Deutsche AIDS-Stiftung versucht diesem Problem Abhilfe zu leisten, indem sie u.a. die Betroffenen durch finanzielle Einzelfallhilfe unterstützt. Insgesamt wurden im Jahr 2003 Anträge auf Einzelfallhilfe gestellt, die Hilfen für 4.194 HIV-Infizierte oder an AIDS-Erkrankte erbat. Eine einmal eingetretene Armutphase lässt sich kaum von den HIV/AIDS-Betroffenen selbst wieder überwinden. Die Entwicklung verweist darauf, dass im Zuge der erfolgreichen Therapie mittelfristig mit einer größeren Zahl älterer und alter Menschen mit HIV/AIDS zu rechnen ist.

Zusammenfassung: Menschen in extremer Armut und begrenzt selbsthilfefähige Personen

Personen, deren Handlungsspielräume in gravierender Weise und längerfristig begrenzt sind, sind in der Sicherung ihrer Grundbedürfnisse gefährdet und auch in ihren gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten eingeschränkt. Das Phänomen sozialer Ausgrenzung droht sich dann zu verfestigen. Das Ergebnis der Verfestigung von Armut im Lebensverlauf und der Mehrfachbetroffenheit durch Problemlagen wie etwa Langzeitarbeitslosigkeit, Einkommensarmut, Wohnungslosigkeit, Drogen- bzw. Suchtmittelgebrauch und Delinquenz sowie gesundheitliche Einschränkungen charakterisiert extreme Armut. Prägend für diese Situation ist, dass Menschen in extremer Armut zur Bewältigung von Krisensituationen durch die Hilfeangebote des Sozialstaates nur noch sehr eingeschränkt bzw. nicht mehr erreicht werden, sondern nur noch über aufsuchende niedrigschwellige Maßnahmen anzusprechen sind.

In den vergangenen Jahren ist es zu einem starken Rückgang der Wohnungslosigkeit und der Wohnungsnotfälle gekommen. Die geschätzte Gesamtzahl der Wohnungslosen hat sich zwischen 1998 und 2002 um fast 38% reduziert. Sie sank von 530.000 (1998) auf 330.000 Personen im Jahr 2002, davon knapp 90% (290.000 Personen) im früheren Bundesgebiet. Der Anteil von Frauen lag bei ca. 23% (75.000 Personen), die Zahl der Kinder und Jugendlichen bei ca. 22% (72.000 Personen).

Schätzungen gehen von einer Zahl von 5.000 bis 7.000 Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen aus, die über einen längeren Zeitraum keine oder nur noch geringfügige andere Orientierungen und Anbindungen als die Straße haben. Viele jüngere Jugendliche und vor allem Kinder, die als Straßenkinder bezeichnet werden, pendeln zwischen Straße und Familie bzw. Jugendhilfe. Entsprechende Gefährdungen und Vorstadien einer Straßenkarriere, z.B. häufiges Schuleschwänzen, lassen sich aber zum Teil schon bei Kindern von 8 bis 11 Jahren beobachten.

Insbesondere schlechtere Arbeits- und Berufschancen und, damit verbunden, die Reduzierung von Einkommens- und Gesundheitschancen, vermindern die Teilhabechancen von Suchtkranken. Armut und soziale Ausgrenzung stellen ein erhebliches Risiko dar, eine Suchterkrankung zu entwickeln oder diese chronisch werden zu lassen.

Die Zahl der an HIV-Neuinfizierten sowie die der an AIDS erkrankten Menschen ist leicht angestiegen, Ende 2003 lebten ca. 43.000 HIV-Infizierte in Deutschland (1998: 37.000 HIV-Infizierte). Neben der Zahl der Neu-Infektionen hat auch die der an AIDS Erkrankten zugenommen, diese stieg seit Beginn der Epidemie auf insgesamt ca. 27.000 an. Auf Grund der verbesserten Behandlungsmöglichkeiten nimmt die Zahl der AIDS-Todesfälle ab, die der lebenden HIV-Infizierten steigt dagegen an. Schwerwiegende chronische und psychische Erkrankungen führen häufig zu Verschlechterung der sozio-ökonomischen Lebenssituation und sozialer Isolation. Auch die nächsten Angehörigen sind häufig davon mit betroffen, da sie ihr Einkommen und Vermögen für den erkrankten Angehörigen einsetzen müssen oder ihre kranken Angehörigen zu Hause versorgen. Eine einmal eingetretene Armutphase lässt sich von den HIV/AIDS-Betroffenen kaum selbst wieder überwinden.

XI. Politische und gesellschaftliche Partizipation¹⁹⁸

Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht thematisiert an dieser Stelle erstmalig in einem eigenen Kapitel die Möglichkeiten der gesellschaftlichen und politischen Partizipation (z.B. Wahlverhalten, Engagement in politischen Parteien etc.). Hierin wird das erweiterte Verständnis der Berichterstattung und das zugrundeliegende Konzept von Armut und Reichtum als Mangel an bzw. Vielfalt von Teilhabe- und Verwirklichungschancen deutlich.

Familie, Arbeitsplatz und die Lebenswelt, die Orte der Zugehörigkeit in den Städten, Gemeinden und Regionen sind die zentralen Erfahrungsräume, die Menschen zusammenführen. An diesen Lebensorten Chancen der Teilhabe zu haben, ist Voraussetzung des sozialen Zusammenhalts. Eine sozial gerechte Gesellschaft braucht für ihren Zusammenhalt die aktive, freiwillige und verantwortliche Teilhabe ihrer Bürgerinnen und Bürger. Der soziale Zusammenhalt wird nicht nur gewährleistet durch den Zugang zum Erwerbsleben und eine ausreichende Absicherung des soziokulturellen Existenzminimums, er wird auch entscheidend bestimmt von gesellschaftlicher Teilhabe und dem Zugang zu den entsprechenden Grundrechten und öffentlichen Gütern, wie dem Zugang zu Bildungs- und Kulturangeboten, zu Rechten, zu Sport und Freizeitaktivitäten sowie zu Verkehrsdiensten.

Die Chancen, politische Entscheidungsprozesse mitgestalten und sich am kulturellen und gesellschaftlichen Leben beteiligen zu können, stehen mit Faktoren wie Bildung und sozioökonomischem Status, aber auch mit dem Umfang verfügbarer Zeit in Zusammenhang. Ein umfassend verstandener Armutsbegriff bezieht sich nicht nur auf materielle Armut, sondern auch auf Ausgrenzung vom politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben. In welchem Umfang Menschen die gesellschaftlichen Verhältnisse in ihrer Umgebung mit beeinflussen können, hängt einerseits von ihrer Gestaltungsfähigkeit der Lebensführung ab, beeinflusst andererseits ihre Teilhabe- und Verwirklichungschancen.¹⁹⁹

Wenn auch in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung die Prozesse von Partizipation und Ausgrenzung im Zusammenhang mit der Überwindung von Armut im Vordergrund stehen, ist

198 Die nachfolgenden Ausführungen basieren in weiten Teilen auf einer Expertise des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik. Ausführlich s. hierzu Engels, D.: Armut, soziale Ausgrenzung und Teilhabe an Politik und Gesellschaft, Bonn 2004.

199 Durch dieses Konzept lässt sich auch die Europäische Kommission in ihren Strategien zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung leiten: „Soziale Ausgrenzung ist ein Prozess, durch den bestimmte Personen an den Rand der Gesellschaft gedrängt ... werden. Das erzeugt eine Distanz zu den Beschäftigungs-, Einkommens- und Bildungsmöglichkeiten und auch zu den sozialen und gemeinschaftlichen Netzen und Maßnahmen. Sie haben kaum Zugang zu den Macht- und Entscheidungsgremien und fühlen sich daher oft machtlos und außerstande, auf die Entscheidungen, die sich auf ihr tägliches Leben auswirken, Einfluss zu nehmen.“ Europäische Kommission, Gemeinsamer Bericht über die Soziale Eingliederung als Fazit der Auswertung der Nationalen Aktionspläne für soziale Eingliederung (2003-2005), Brüssel 2003, S. 10.

gleichwohl auch die komplementäre Perspektive eingeschlossen, die sich auf Zugangsmöglichkeiten zu Privilegien am anderen Ende der sozialen Hierarchie bezieht. Hierbei ist zwischen materiellen Partizipationschancen wie etwa kaum eingeschränkten Konsummöglichkeiten auf Grund von Vermögenskonzentration einerseits und nicht-monetären Aspekten wie dem Zugang zu Macht- und Führungspositionen andererseits zu unterscheiden.²⁰⁰

Die Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen wird häufig an der Wahlbeteiligung bemessen.²⁰¹ Wahlen bieten jedoch nur sporadische und zudem stark standardisierte Möglichkeiten politischer Beteiligung; das Wahlverhalten spiegelt daher nur sehr eingeschränkt die Verankerung von Bürgerengagement und Partizipation im alltäglichen Leben der Bürgerinnen und Bürger wider. Darüber hinaus ist zu erwägen, wie sich z. B. durch Indikatoren zur Mitgliedschaft oder Mitarbeit in politischen oder gesellschaftlichen Institutionen das Maß an politischer Beteiligung und politischen Chancen bestimmen lässt, das eine Beeinflussung der gesellschaftlich bedingten Chancen ermöglicht. Denkbar sind auch Indikatoren, die den Zugang und die Zugehörigkeit zu politischen Spitzenpositionen ausweisen.²⁰²

XI.1 Politische Partizipation

Nur ein kleiner Teil der erwachsenen Bevölkerung ist Mitglied in einer Partei (4%) oder Umweltschutzorganisation (rund 5%; s. Tabelle XI.1). Dagegen sind 15% der erwachsenen Bevölkerung Mitglieder einer Gewerkschaft, also einer Organisation, die noch direkter für die Eigeninteressen ihrer Mitglieder eintritt als die beiden anderen Organisationsformen. Das Engagement in Parteien und Gewerkschaften zeigt allerdings geschlechtsspezifische Unterschiede. Männer sind mehr als doppelt so häufig Mitglied wie Frauen. Dies spiegelt sich auch in der Besetzung von „Posten“ wider: So liegt im Europäischen Parlament der Frauenanteil bei 31,4%, im 15. Deutschen Bundestag bei 32,8%. Angesichts eines Frauenanteils von 51% in der Bevölkerung bedeutet dies immer noch eine deutliche Unterrepräsentation. Die Bürgerinnen und Bürger aus dem früheren Bundesgebiet sind zu höheren Anteilen Mitglieder in politischen Organisationen

200 Als Datengrundlage für politische und gesellschaftliche Partizipation können repräsentative Bevölkerungsbefragungen wie etwa die „Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften“ (ALLBUS) dienen. Weitere Datenquellen zu dieser Thematik sind die 1999 durchgeführte „Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement“ (Freiwilligensurvey 1999) sowie die „Zeitbudgetstudie 2001/2002“ des Statistischen Bundesamtes. Ferner kann auf Daten des SOEP zurückgegriffen werden. Über die Partizipationschancen von behinderten Menschen liegen ebenso wie über die von Ausländern relativ wenige Informationen vor.

201 Zu neueren Analysen des Wahlverhaltens vgl. Rattinger, H./Faas, Th.: Politische Konsequenzen von Arbeitslosigkeit: Eine Analyse der Bundestagswahlen 1980 bis 2002, in: M. Wüst (Hg.): Politbarometer, Opladen 2003, S. 205-238 sowie Rattinger, H./Maier, J.: Economic Conditions and Voting Behavior in German Federal Elections 1994-2002, in: German Politics 13. Jg., 2004, S. 201-217.

202 Vgl. in diesem Sinne Volkert, J.: Reichtumsberichterstattung - konzeptionelle und methodische Überlegungen aus der Perspektive von Amartya Sens Konzept der Verwirklichungschancen („Capabilities“), in: BMGS, a.a.O. 2004, S. 12 ff., hier S. 23.

als die der neuen Länder. Dieser regionale Unterschied betrifft ebenso die Mitgliedschaft in Umweltschutzorganisationen, bei der es aber keine Unterschiede zwischen Frauen und Männern gibt.

Tabelle XI.1:

Mitgliedschaft in politischen Organisationen (Jahr 2000)			
<i>Mitglied in ...</i>	Politischer Partei	Gewerkschaft	Umweltschutzorganisation
Anteil insgesamt	4,0%	14,5%	4,8%
<i>darunter:</i>			
Männer	5,6%	20,6%	4,7%
Frauen	2,5%	9,0%	4,8%
West	4,4%	15,0%	5,3%
Ost	2,1%	12,4%	2,5%

Quelle: Engels, D.: Armut, soziale Ausgrenzung und Teilhabe an Politik und Gesellschaft, Bonn 2004. Datengrundlage: ALLBUS 2000

Deutlich stärker als die Mitgliedschaft in einer Organisation ist offenbar die Bereitschaft zu politischen Aktivitäten außerhalb einer festen (passiven) Bindung an Organisationen (s. Tabelle XI.2). Dabei sind Schwellen für die Beteiligung an einer Unterschriftenaktion offensichtlich relativ niedrig, denn gut die Hälfte der erwachsenen Bürgerinnen und Bürger gibt an, sich daran schon einmal beteiligt zu haben. Die Unterschiede zwischen den Geschlechtern ebenso wie in regionaler Hinsicht sind dabei nur gering. Höher ist dagegen die Schwelle, an einer Demonstration teilzunehmen, nur knapp 18% der erwachsenen Bürgerinnen und Bürger berichten über ihre Teilnahme daran. Männer waren an Demonstrationen in deutlich stärkerem Maße beteiligt als Frauen, und auch regionale Unterschiede im Sinne eines stärkeren Engagements der Befragten aus den neuen Ländern sind erkennbar.

Fast ein Viertel der Befragten antwortet, sich schon einmal an den Aktionen einer Bürgerinitiative beteiligt zu haben. Für Männer gilt dies eher als für Frauen, und für die Bevölkerung aus den neuen Ländern eher als für die des früheren Bundesgebietes; allerdings sind diese Unterschiede nur gering ausgeprägt.

Tabelle XI.2:

Beteiligung an politischen Aktionen (Jahr 2000)			
<i>Beteiligung an ...</i>	Unterschriften- sammlung	Demonstra- tion	Bürger- initiative
Anteil insgesamt	53,2%	17,9%	23,3%
<i>darunter:</i>			
Männer	52,3%	23,0%	24,7%
Frauen	54,0%	13,2%	22,0%
West	52,6%	16,7%	22,8%
Ost	55,7%	23,5%	25,6%

Quelle: Engels, D. a.a.O. Datengrundlage: ALLBUS 2000

Im Hinblick auf Jugendliche und junge Erwachsene wird häufig ein Rückgang des Interesses an Politik und öffentlichem Leben beklagt. Eine Analyse der Wahlstatistik scheint dies auf den ersten Blick zu bestätigen. Die Wahlbeteiligung weist bei den Wahlberechtigten unter 25 Jahren mit 69% (2002) bzw. 63% (1990) jeweils die niedrigsten Quoten aus (s. Tabelle XI.3). Allerdings zeigt der Vergleich mit der Wahlstatistik 1990 auch, dass die Wahlbeteiligung junger Erwachsener in 2002 sogar höher war als 12 Jahre zuvor. Somit scheint die geringere Wahlbeteiligung für diese Altersgruppe typisch zu sein, ohne dass dieser Befund als Trend eines rückläufigen Wahlinteresses und generell eines rückläufigen Interesses junger Erwachsener interpretierbar wäre. Das politische Engagement von Seniorinnen und Senioren ist, gemessen an der Beteiligung an der Bundestagswahl 2002, das höchste aller Altersgruppen (s. Tabelle XI.3). Betrachtet man die politische und gesellschaftliche Teilhabe Älterer umfassender, so ist darauf hinzuweisen, dass diese aus dem Beschäftigungssystem weitgehend ausgeschlossen sind: Im Jahr 2002 waren nur rund 40% der Bevölkerung im Alter zwischen 55 und 64 Jahren noch erwerbstätig.

Tabelle XI.3:

Beteiligung an den Bundestagswahlen 2002 und 1990			
Alters- gruppe	Wahl- berechtigte in Tausend	Wähler	Wahl- beteiligung in %
BT-Wahl 2002	61.434	48.923	79,6%
<i>im Alter von ...</i>			
unter 25 Jahren	5.656	3.902	69,0%
25 bis 39 Jahre	15.455	11.864	76,8%
40 bis 59 Jahre	20.635	16.927	82,0%
ab 60 Jahren	19.688	16.230	82,4%
BT-Wahl 1990	55.675	42.473	76,3%
<i>im Alter von ...</i>			
unter 25 Jahren	7.007	4.407	62,9%
25 bis 39 Jahre	16.042	11.358	70,8%
40 bis 59 Jahre	18.275	15.131	82,8%
ab 60 Jahren	14.351	11.577	80,7%

Quelle: Engels, D. a.a.O. Datengrundlage: Statistisches Bundesamt, Wahlstatistik

XI.2 Soziale und kulturelle Partizipation

Ambivalent sind auch die Ergebnisse zum sozialen Engagement. Zwar ist das Engagement in mittleren Altersgruppen am höchsten, und die hier herangezogenen Erhebungen ergeben niedrige Quoten für junge Erwachsene zwischen 20 und 29 Jahren. Jugendliche zwischen 14 und 19 Jahren weisen aber laut „Freiwilligensurvey“ mit die höchsten Engagementquoten auf.²⁰³ Im Unterschied dazu ist das bürgerschaftliche Engagement gerade der Senioren ab 60 Jahren relativ hoch, erst ab dem Rentenalter ist die Engagementquote zunehmend rückläufig. Auch die Beteiligung an Vereinen ist für Seniorinnen und Senioren sehr attraktiv; so sind etwa im Bereich des Seniorensports die Mitgliederzahlen des Deutschen Sportbunds in der Altersgruppe der über 60-Jährigen von 1,3 Mio. Mitgliedern im Jahr 1990 (10% der westdeutschen Bevölkerung ab 60 Jahren) auf mehr als 3 Mio. Mitglieder im Jahr 2003 gestiegen (15% der Bevölkerung ab 60 Jahren).

Etwa ein Drittel der Bevölkerung ist ehrenamtlich engagiert im Sinne einer regelmäßigen, mindestens einmal im Monat praktizierten Tätigkeit. Zu diesem Ergebnis kommen Auswertungen

203 Gensicke, Th.: Freiwilliges Engagement in den neuen und alten Ländern, in: J. Braun/H. Klages (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland - Freiwilligensurvey 1999, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 194.2, S. 41.

des Freiwilligensurveys 1999 (34% der Bevölkerung ab 14 Jahren) ebenso wie des ALLBUS 2002 (33% der Bevölkerung ab 18 Jahren). Die Ergebnisse der Zeitbudgeterhebung weichen nach oben hin von Freiwilligensurvey und ALLBUS ab; dort wurde eine Engagementquote von 44% ermittelt. Allerdings sind darin auch Aktivitäten enthalten, die seltener als monatlich praktiziert werden (würde man diese beim ALLBUS hinzu zählen, so stiege die Engagementquote dort auf 49%). Die Höhe der Engagementquote hängt also entscheidend davon ab, wie „bürgerschaftliches Engagement“ verstanden und operationalisiert wird.

Ungeachtet der Unterschiede in Methodik und Altersstruktur der Stichproben spiegeln die drei Studien gleiche Tendenzen der Geschlechts- und Regionalunterschiede wider: Männer sind engagierter als Frauen, und die Bevölkerung im früheren Bundesgebiet ist zu höheren Anteilen engagiert als die in den neuen Ländern. Auch die Ergebnisse der Studien bezüglich des Einflusses von Alter und Bildung auf das bürgerschaftliche Engagement stimmen weitgehend überein. In den mittleren Altersgruppen ist das Engagement am stärksten ausgeprägt.²⁰⁴ Jugendliche und junge Erwachsene einerseits und ältere Menschen ab dem Rentenalter andererseits sind zu geringeren Teilen engagiert.

Weiterhin stimmen alle Untersuchungen darin überein, dass Personen mit höheren Bildungsabschlüssen auch häufiger engagiert sind. Beamte, höhere Angestellte und Selbstständige weisen höhere Engagementquoten auf als Arbeiter, einfache Angestellte und nicht Erwerbstätige.²⁰⁵ Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Beteiligung am gesellschaftlichen Leben in der Form des bürgerschaftlichen Engagements häufig mit einem gehobenen sozialen Status verknüpft ist. Aus der Perspektive der Armuts- und Reichtumsberichterstattung kann sie als Indikator für gesellschaftliche Teilhabe bzw. „soziale Inklusion“ interpretiert werden.

XI.3 Einkommen, Armut, privilegierte Lebenslagen und Partizipationschancen in Politik und Gesellschaft

Das Ausmaß, in dem Einzelne oder bestimmte Gruppen an der Gestaltung von Politik und Gesellschaft partizipieren, kann als Gradmesser gesellschaftlicher Integration bzw. sozialer Ausgrenzung gelten. Betrachtet man unter diesem Gesichtspunkt zunächst Unterschiede in der Intensität politischer Partizipation, so zeigt sich, dass Personen aus einkommensschwachen Haushalten tendenziell in geringerem Maße politisch mitgestalten als Personen mit höherem

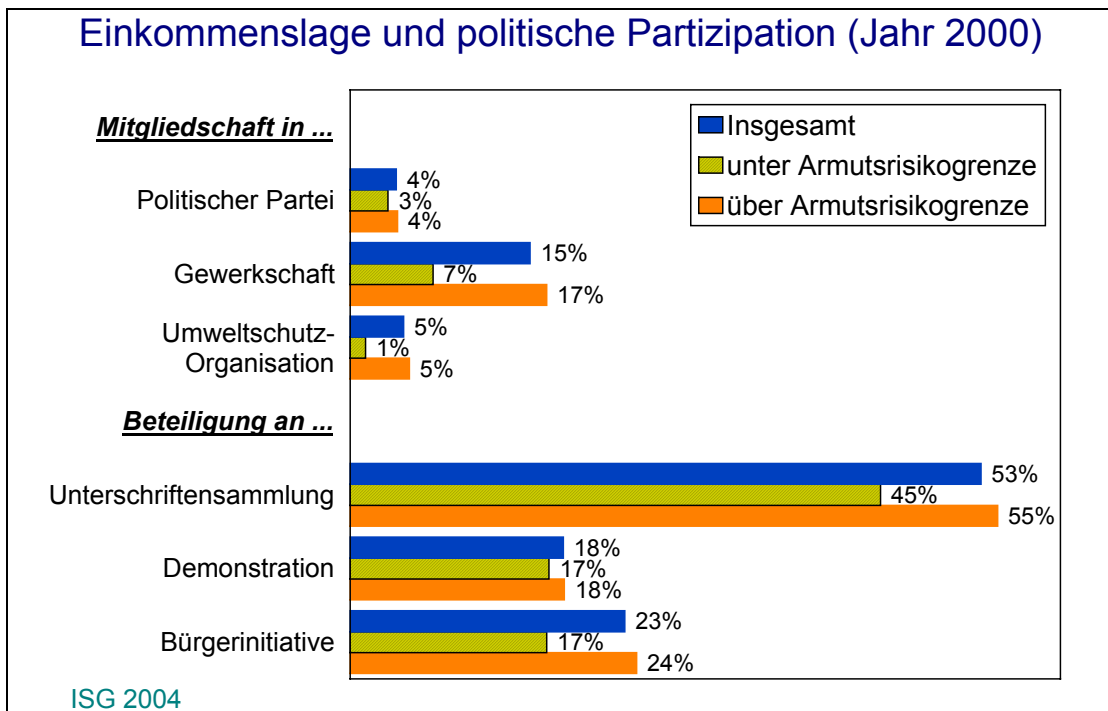
204 Allerdings variieren die Altersabgrenzungen zwischen den Studien. Freiwilligensurvey: 30-50 Jahre, ALLBUS: 45-59 Jahre, Zeitbudgeterhebung: 25-65 Jahre.

205 Gensicke, a.a.O., S. 22 ff. Vgl. auch Gabriel, O. et al.: Bürgerengagement in Form von ehrenamtlicher Tätigkeit und sozialen Hilfsleistungen, in: Statistisches Bundesamt (Hg.): Alltag in Deutschland - Analysen zur Zeitverwendung, Schriftenreihe „Forum der Bundesstatistik“ Bd. 43, Bonn 2004.

Einkommen. Diese Tendenz ist in den verschiedenen Formen der politischen Betätigung unterschiedlich stark ausgeprägt.

Nur geringe Unterschiede zeigen sich auf den ersten Blick dahin gehend, dass Personen mit einem Einkommen unterhalb der Armutsrisikogrenze²⁰⁶ fast ebenso häufig Mitglied einer Partei sind und fast ebenso häufig an einer Demonstration teilgenommen haben wie die Personen, die nach diesem Verständnis über ein Einkommen oberhalb der Armutsrisikogrenze verfügen. Deutlicher treten Unterschiede in anderen Formen politischer Partizipation hervor: So sind einkommensarme Personen seltener Mitglied einer Gewerkschaft oder einer Umweltschutzorganisation und beteiligen sich weniger an einer Unterschriftensammlung oder an Aktivitäten einer Bürgerinitiative (s. Schaubild XI.1).

Schaubild XI.1:



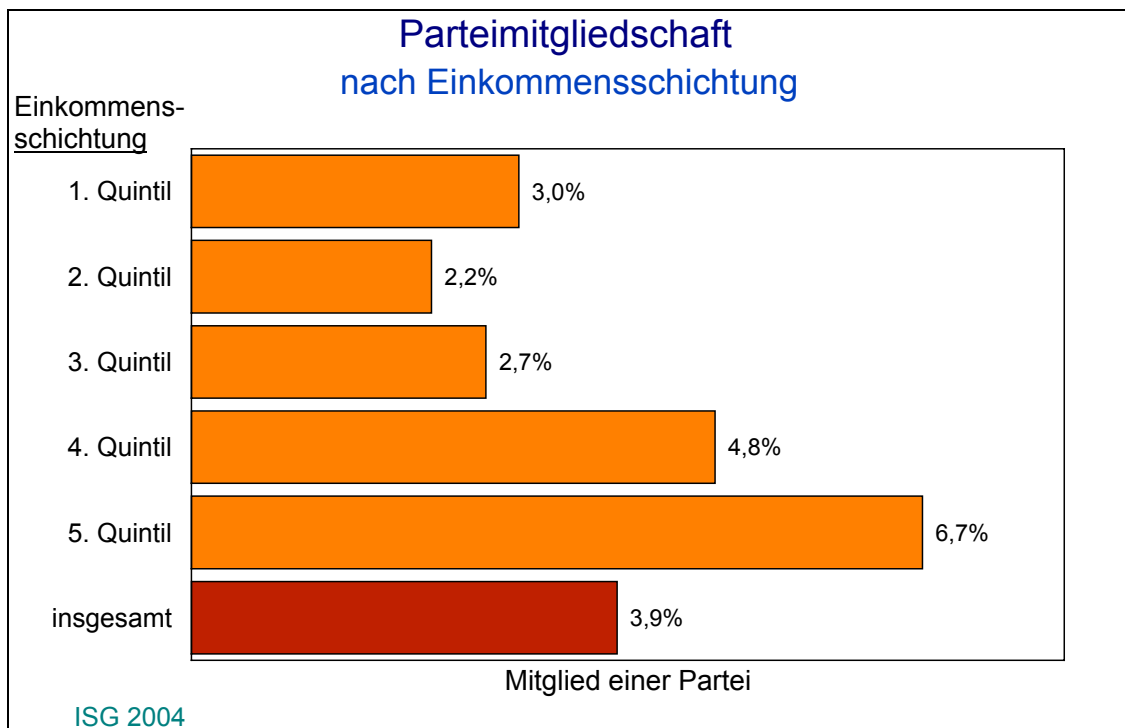
Quelle: Engels, D. a.a.O. Datengrundlage: ALLBUS 2000

Eine tiefer gehende Analyse der Parteimitgliedschaft, bei der sich auf den ersten Blick nur geringe Unterschiede hinsichtlich der Einkommenslage zeigten, führt zu dem Ergebnis, dass insbesondere Angehörige oberer Einkommenschichten auf diesem Wege ihren Einfluss geltend machen: Im vierten Einkommensquintil liegt der Anteil der Parteimitglieder über dem Durchschnitt, und im obersten, dem fünften Einkommensquintil, ist er mehr als doppelt so hoch wie in den unteren Einkommensbereichen (s. Schaubild XI.2).

206 Zur Definition von „Einkommensarmut“ s. die Ausführungen in Teil A, Kap. I.1.

Diese unterschiedliche politische Beteiligung spiegelt sich auch in der subjektiven Einschätzung wider, welchen Einfluss der Einzelne auf die Politik der Regierung hat. Während in der Bevölkerung mit einem Einkommen unter der Armutsrisikogrenze die Überzeugung vorherrscht, keinen Einfluss auf die Politik der Regierung zu haben (64% Zustimmung, darunter 39% „volle“ Zustimmung), sehen dies die Wohlhabenderen weniger skeptisch (nur 59% Zustimmung, darunter nur 26% „volle“ Zustimmung).

Schaubild XI.2:



Quelle: Engels, D. a.a.O. Datengrundlage: ALLBUS 2000

Auswertungen verschiedener Quellen zeigen: Je höher das Einkommen ist, desto stärker engagieren sich die Bezieher dieser Einkommen in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen. So wird etwa die durchschnittliche Quote der Mitgliedschaft in einem Verein oder einer Organisation (42,5%) von Beziehern höherer Einkommen mit 55,4% und von Beziehern sehr hoher Einkommen mit 63,4% deutlich überschritten.²⁰⁷ Dass die Beteiligung an bürgerschaftlichem Engagement in höheren gesellschaftlichen Schichten stärker ausgeprägt ist als in unteren Schichten, bestätigt auch die Analyse des unteren Einkommensbereichs (s. Tabelle XI.4). Von den Perso-

207 Schupp, J./Wagner, G. G.: Repräsentative Analyse der Lebenslagen einkommensstarker Haushalte. Erbschaft, soziale Herkunft, spezielle Lebenslagenindikatoren, Bonn 2004 (unveröffentlicht), S. 62. Als höhere Einkommen gelten dort Haushaltsnettoeinkommen zwischen 3.835 Euro und 5.113 Euro pro Monat, als sehr hoch die darüber liegenden Nettoeinkommen; Datenbasis ist das SOEP.

nen mit einem Einkommen unterhalb der Armutsrisikogrenze ist nur ein Viertel regelmäßig engagiert (24,8%), von den Personen oberhalb dieser Abgrenzung aber ein gutes Drittel (34,2%). Eine Aufteilung nach den Quintilen der Einkommensverteilung macht deutlich, dass diese Form der gesellschaftlichen Mitwirkung im untersten Einkommensbereich am schwächsten ausgeprägt ist. Personen mit einem Einkommen im 4. Quintil weisen eine um 10 Prozentpunkte höhere Engagementquote auf, an zweithöchster Stelle folgen die Einkommensbezieher des 5. Quintils.

Tabelle XI.4:

Bürgerschaftliches Engagement und Einkommen (Jahr 2002)	
Einkommens- verteilung	davon mindestens 1 Mal im Monat engagiert
insgesamt	33,0%
<i>darunter:</i>	
unter Armutsrisikogrenze	24,8%
über Armutsrisikogrenze	34,2%
1. Quintil	27,2%
2. Quintil	33,8%
3. Quintil	31,1%
4. Quintil	37,0%
5. Quintil	35,8%

Quelle: Engels, D. a.a.O. Datengrundlage: ALLBUS 2000

Auch im Freizeitbereich ergibt sich eine geringere Partizipation der einkommensarmen Bevölkerungsgruppe. 39% der Bevölkerung mit einem Einkommen unter der Armutsrisikogrenze geben eine regelmäßige Mitwirkung in Sport- und Freizeitgruppen an gegenüber 47% der Bevölkerung mit höherem Einkommen.

Höhere Einkommensschichten verfügen über größere Spielräume der politischen und gesellschaftlichen Gestaltung und nutzen diese stärker als untere Schichten. Der Zugang zu Eliten wiederum wird durch materielles Vermögen ebenso wie durch kulturelles Kapital (Bildungschancen), soziales Kapital (soziale Netzwerke) und symbolisches Kapital (z.B. prestigefördernde Persönlichkeitsmerkmale) begünstigt.²⁰⁸ Dies erklärt, weshalb sich höhere Schichten in starkem Maße aus Mitgliedern rekrutieren, die von ihrer sozialen Herkunft her diesen Schichten

208 Vgl. ausführlich zu diesem Themenkomplex: Schulze/Steffens, a.a.O.

entstammen, während soziale Aufstiegsprozesse (vertikale Mobilität) nur in eingeschränktem Umfang zu beobachten sind.

Materielles Vermögen wird durch Vererbung weiter gegeben: Zwar kommen 56% der Deutschen mindestens einmal im Leben in den Genuss einer Erbschaft (Alters-Survey 1996), doch sind sowohl die Häufigkeit als auch der Umfang der Erbschaften in höheren (Bildungs-) Schichten höher als in unteren Gesellschaftsschichten. Während in der Gesamtbevölkerung 8,2% Immobilienbesitz oder größere Bankguthaben erben, waren dies bei den Hocheinkommensbezieher*innen 18,5% (Immobilienbesitz) bzw. 14,7% (größere Bankguthaben).²⁰⁹ Auch nicht-monetäre Vorteile werden im Prozess der familialen Sozialisation weiter gegeben und bewirken dadurch eine privilegierte Ausgangsposition für den Erwerb eines hohen sozialen Status. Dies betrifft auch eine hohe Bildung als eine der zentralen Voraussetzungen für die Übernahme von Spitzenpositionen: Von einer „Vererbung“ von Bildungschancen kann in dem Sinne gesprochen werden, dass Kinder aus mittleren und höheren Schichten durch familiäre Sozialisation Sprach-, Kommunikations- und Interaktionskompetenzen erwerben, die ihnen schulisches Lernen und darauf aufbauend die berufliche Karriere erleichtern.²¹⁰

Diese „Vererbung“ privilegierter Karrierechancen lässt sich auch an der Rekrutierung wirtschaftliche Führungseliten nachvollziehen. Personen in Führungspositionen kommen in hohem Maße aus höheren sozialen Schichten: Rund 40% der Führungskräfte kamen im Jahr 1995 aus der oberen Schicht (ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung betrug hingegen nur 6%).²¹¹ Diese Ungleichverteilung von Elitepositionen erklärt sich zum einen durch Bildungskarrieren (und damit persönlich erworbene Kompetenz), zum anderen durch ökonomische Möglichkeiten und soziale Herkunft, die verbunden mit einem für die höhere (Bildungs-) Schicht typischen „Habitus“ beim Durchlaufen des Bildungssystems von Vorteil sind und das Auftreten in Wettbewerbssituationen erleichtern.²¹² Hinzu kommt „soziales Kapital“ in Form von sozialen Netzwerken und der Protektion durch persönliche Empfehlung. Schließlich spielt auch das Geschlecht eine Rolle beim Zugang zu Führungspositionen, was daraus ersichtlich wird, dass nur 13% der im Jahr 1995 untersuchten Führungskräfte weiblich waren.

So zeigt sich insgesamt, dass sowohl im Bereich politischer Partizipation als auch bei anderen Formen der gesellschaftlichen Partizipation die Bevölkerungsgruppen, deren Einkommen un-

209 Schupp/Wagner, a.a.O., S. 70.

210 Schulze/Steffens, a.a.O., S. 20.

211 Im Zeitvergleich ist aber eine leichte Öffnung der Führungspositionen zu beobachten, da im Jahr 1981 noch 45% der Führungskräfte der „oberen Dienstklasse“ angehörten. Machatzke, J., Die Potsdamer Elitestudie - Positionsauswahl und Ausschöpfung. In: W. Bürklin/ H. Rebenstorf et al. (Hg.), Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration. Opladen 1997, S. 35-68.

212 Schulze/Steffens, a.a.O., S. 30.

terhalb der Armutsrisikogrenze liegt, in durchweg geringerem Maße einbezogen sind als die wohlhabenderen Bevölkerungsgruppen.

Zusammenfassung: Politische und gesellschaftliche Partizipation

Die Chancen, politische Entscheidungsprozesse mitgestalten und sich am kulturellen und gesellschaftlichen Leben beteiligen zu können, stehen mit Einkommens- und Vermögenslagen ebenso wie mit Bildung und dem Umfang verfügbarer Zeit in Zusammenhang.

Personen aus einkommensschwachen Haushalten weisen ein geringeres Maß an politischer Partizipation auf als Personen mit höherem Einkommen. Sie sind beispielsweise seltener Mitglied einer Partei, Gewerkschaft oder Bürgerinitiative. Dagegen ist der Anteil derer, die Mitglied einer politischen Partei sind, bei Personen mit höherem Einkommen deutlich höher, sie nehmen diese Gestaltungsmöglichkeit stärker wahr als Personen mit geringerem Einkommen.

Je höher das Einkommen ist, desto stärker ist auch das gesellschaftliche Engagement. Von den Personen mit einem Einkommen unterhalb der Armutsrisikogrenze sind nur 25% regelmäßig bürgerschaftlich engagiert, von den Personen oberhalb dieser Abgrenzung aber mehr als ein Drittel. Im untersten Einkommensfünftel sind 3% Mitglieder einer politischen Partei, während es im obersten Fünftel 6,7% sind. Auch im Freizeitbereich (regelmäßige Mitwirkung in Sport- und Freizeitgruppen) nehmen einkommensarme Bevölkerungsgruppen Teilhabemöglichkeiten weniger wahr: 39% der Bevölkerung mit einem Einkommen unter der Armutsrisikogrenze geben eine regelmäßige Mitwirkung in Sport- und Freizeitgruppen an gegenüber 47% der Bevölkerung oberhalb der Armutsrisikogrenze.

Neben Einkommen und Bildung wirken sich auch soziodemografische Merkmale auf den Grad der Partizipation aus: Einflussreiche Positionen werden deutlich häufiger von Männern als von Frauen bekleidet. Junge Erwachsene beteiligen sich in vergleichsweise geringem Maße an politischen Wahlen und bürgerschaftlichem Engagement. Hingegen partizipieren junge Senioren in starkem Maße an der Gestaltung von Politik und Gesellschaft.

An der Gestaltung der politischen und gesellschaftlichen Lebensverhältnisse sind höhere Einkommens- und Bildungsschichten stärker beteiligt als untere Bevölkerungsschichten. Dabei wird der Zugang zu Eliten nicht alleine durch Leistung, sondern auch durch materielle und immaterielle Privilegien gesteuert. Die Zugehörigkeit zur gesellschaftlichen Elite wird durch materielles Vermögen ebenso wie durch kulturelles Kapital, soziales Kapital und symbolisches Kapital (Habitus) begünstigt, während soziale Aufstiegsprozesse nur eingeschränkt gelingen. Sowohl materielle Privilegien wie auch nicht-monetäre Vorteile sind in höheren (Bildungs-) Schichten häufiger als in unteren Gesellschaftsschichten und werden im Prozess der familialen Sozialisation weiter gegeben und bewirken so eine privilegierte Ausgangsposition für den Erwerb eines hohen sozialen Status. Von einer „Vererbung“ von Bildungschancen in dem Sinne kann gesprochen werden, dass Kinder aus mittleren und höheren Schichten durch familiäre Sozialisation Kompetenzen erwerben, die ihre berufliche Karriere erleichtern.

Teil B: Maßnahmen der Bundesregierung

Einleitung: Den Wandel sozial gerecht gestalten - Teilhabe eröffnen - Ausgrenzung überwinden

Wie schon bereits der 1. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung analysiert auch dieser Bericht im Teil A die gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklungen von 1998 bis - soweit Daten verfügbar waren - zum aktuellen Rand. Auf diese Beschreibungen und Analysen sowie auf die Erklärungen für eingetretene Veränderungen nimmt Berichtsteil B Bezug und stellt die sozial gerechte Politik der Bundesregierung dar. Viele von der Bundesregierung ergriffene Reformmaßnahmen der Agenda 2010 sind erst im Laufe des Jahres 2004 in Kraft getreten oder werden 2005 in Kraft treten. Dasselbe gilt für die zweite und dritte Stufe der Steuerreform 2000. Diese Auswirkungen können noch nicht in den Bericht einbezogen werden.

1. Lebenslagen in Deutschland - Teilhabe- und Verwirklichungschancen

Deutschland ist ein reiches Land. Der großen Mehrheit der hier lebenden Menschen geht es gut. Aber Armut und soziale Ausgrenzung sind nicht nur Randphänomene, Armutsrisiken können auch die Mitte der Gesellschaft bedrohen. Soziale Ungleichheit ist eine Tatsache, und analog zur Entwicklung am Arbeitsmarkt ist sie in manchen Bereichen in den letzten Jahren gewachsen.

Bezugspunkt sozial gerechter Politik ist für die Bundesregierung die Schaffung sozialer und ökonomischer Teilhabe- und Verwirklichungschancen für alle Mitglieder der Gesellschaft. Denn Armut und soziale Ausgrenzung schränken die Chancen der davon Betroffenen ein, am sozialen und ökonomischen Leben der Gesellschaft teilzuhaben: Sie können sich dann nicht so verwirklichen, wie es ihren Fähigkeiten und individuellen Lebensentwürfen entspricht. Armut und soziale Ausgrenzung stellen aber nicht nur individuelle Problemlagen dar, sondern auch gesellschaftliche. Sie berühren den Zusammenhalt der Gesellschaft gravierend. Die Stärkung des gemeinsamen Wohlstands und des Gemeinwohls, der öffentlichen Güter, ist daher eine fundamentale Bedingung für den Erhalt der Gesellschaft. Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist deshalb integraler Bestandteil einer teilhabefördernden Politik, die gleiche Chancen für alle sichert und den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärkt.

Armutsrisiko und Arbeitslosigkeit

Der Bericht verdeutlicht, dass das Armutsrisiko in erheblichem Umfang mit Arbeitslosigkeit korrespondiert. Wenn aber Arbeitslosigkeit die Hauptursache von Armut und sozialer Ausgrenzung ist, dann muss sich sozial gerechte Politik vorrangig an der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Integration Erwerbsloser in den Arbeitsmarkt orientieren. Sozial gerechte Politik lässt dabei andere Problemlagen und Betroffene nicht außer Acht. Aber im Mittelpunkt steht die Beschäfti-

gungsfrage. Sie weist auf die zentrale Bedeutung von Wirtschaftswachstum hin. Die Wachstumsschwäche der vergangenen Jahre resultierte vor allem aus zahlreichen externen Schocks, wie z.B. dem Anschlag vom 11. September 2001 und dem Irak-Krieg, dem Abbrechen des IT-Booms und den Auswirkungen der US-Bilanzskandale. Die damit einhergehende Schwäche der Weltwirtschaft hat die besonders exportorientierte deutsche Wirtschaft stärker als andere Volkswirtschaften belastet. Die dadurch geprägte mangelnde wirtschaftliche Dynamik im Inland hat zu sozialer Ungleichheit wesentlich beigetragen.

Strukturwandel als Herausforderung

Seit den 1990er Jahren findet in Deutschland ein tiefgreifender ökonomischer und in der Folge auch gesellschaftlicher Wandel statt. Auch wenn der industrielle Kern seine Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung behält, werden Ökonomie und Gesellschaft zunehmend durch den Wandel zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft geprägt. Neue, sich schnell verändernde Technologien sowie ein verschärfter internationaler Wettbewerb stellen große Herausforderungen an die Fähigkeit der Unternehmen zu Produkt-, Prozess- und Dienstleistungsinnovationen und gleichzeitig an die Kenntnisse und Flexibilität der Beschäftigten. Unternehmen, die diese Herausforderungen nicht annehmen, werden auf Dauer nicht konkurrenzfähig bleiben. Beschäftigte, die nicht über ausreichende schulische Bildung, Aus- und Weiterbildung sowie über Lernbereitschaft und Flexibilität verfügen, laufen stärker als früher Gefahr, dauerhaft aus dem Arbeitsleben und damit von einer zentralen Voraussetzung für Teilhabe ausgeschlossen zu sein - und mit ihnen auch ihre Familien.

Gesellschaft und Demografie

Wie in allen westlichen Industriestaaten verändert der demografische Wandel auch unsere Gesellschaft. So wird die Bevölkerung in Deutschland von rd. 82,5 Mio. Menschen im Jahr 2003 erwartungsgemäß um gut 10% auf rd. 74,1 Mio. im Jahr 2050 zurückgehen. Selbst wenn der Rückgang durch Zuwanderung und eine steigende Lebenserwartung geringer ausfallen sollte, wird sich auf jeden Fall die Bevölkerung auch in ihrer Struktur nachhaltig verändern: Der Anteil der unter 20-Jährigen wird (lt. des von der „Rürup-Kommission“ erstellten Szenarios) bis 2050 von gegenwärtig 20,6% auf 15,7% sinken. Dagegen wird der Anteil der 65-Jährigen und Älteren von 17,7% auf 30,8% ansteigen. Der Anteil der 80-Jährigen und Älteren wird sich sogar mehr als verdreifachen. Der Altenquotient, das Verhältnis von 65-Jährigen und Älteren zu den 20- bis 64-Jährigen, wird sich von gegenwärtig 28,8% bis etwa 2040 auf rd. 57% fast verdoppeln und bis 2050 in etwa auf diesem hohen Niveau verharren.

Diese demografische Entwicklung betrifft nicht nur Deutschland. Insbesondere in Italien und in Griechenland wird die Bevölkerung bis 2050 noch stärker als in Deutschland altern. Dieser Pro-

zess wird in diesen Ländern voraussichtlich bis 2045 (Italien) bzw. bis 2050 (Griechenland) andauern, während in Deutschland ab etwa 2035 die Alterung zum Stillstand kommen wird.

Diese Entwicklung birgt Chancen, aber auch Risiken: Mit der steigenden Lebenserwartung und dem medizinischen Fortschritt verbessern sich die Aussichten auf ein langes und aktives Alter. Gleichzeitig steigen die Kosten der Gesundheits- und Alterssicherung. Weil immer weniger Kinder geboren werden, besteht die Gefahr, dass eine alternde Gesellschaft an Dynamik verliert - mit Auswirkungen, die von alternden Belegschaften in den Unternehmen bis zur Finanzierung unserer Sozialversicherungssysteme reichen, denen Beitragszahler verloren gehen.

Flexibilität und Sicherheit

Diese Entwicklungen erfordern eine Neuorientierung sozialstaatlichen Handelns. Im Sozialstaatsverständnis der letzten Jahrzehnte, entwickelt unter den ökonomischen und strukturellen Bedingungen der Industriegesellschaft und auf Basis beträchtlicher Wachstumsraten, manifestierte sich sozial gerechte Politik vorrangig darin, durch den Ausbau von Sozialleistungen ökonomische Ungleichheiten auszugleichen und den materiellen Status zu sichern. Dies hat in der Vergangenheit erfolgreich dazu beigetragen, Armut und soziale Ausgrenzung zu verhindern.

Teilhabe- und Verwirklichungschancen entstehen jedoch nicht automatisch durch den Ausgleich ökonomischer Ungleichheiten. Materielle Umverteilung und eine Politik der Statussicherung geraten bei dem Versuch, Teilhabe- und Verwirklichungschancen bereitzustellen, zunehmend an ihre Grenzen. Dies geschieht nicht allein aus finanz- und wirtschaftspolitischen Gründen. Zwar müssen die Lohnnebenkosten weiter sinken, die Belastung der Arbeitseinkommen muss sich in Grenzen halten und der Staatshaushalt verlangt eine nachhaltige Konsolidierung. Zugleich aber sind verteilungspolitische Maßnahmen unter veränderten ökonomischen Bedingungen nur noch begrenzt wirksam. Statussicherung kann sogar kontraproduktiv wirken, wenn sie die flexible Anpassung an die neuen Herausforderungen der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft verhindert.

2. Sozial gerechte Politik heute und morgen

Sozial gerechte Politik muss vor dem Hintergrund des beschriebenen Wandels gestaltet werden. Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung erschöpft sich nicht im Ausgleich ökonomischer Ungleichheiten. Ein rein passiver Ausgleich sichert den materiellen Status nur vorübergehend. Dauerhafte Abhängigkeit von staatlicher Fürsorge bedeutet, dass auch das Armutsrisiko, das so ausgeglichen werden muss, dauerhaft besteht. Gerechtigkeit verlangt deshalb vor allem nach mehr Gleichheit bei den Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Menschen. Dabei müssen diese Chancen auch in ihrer zeitlichen Dimension berücksichtigt werden: Chancen der heute lebenden Menschen dürfen nicht zu Lasten künftiger Generationen gehen,

und Chancen der Kinder von heute sichern die Teilhabe der Alten von morgen. Erst der gerechte Ausgleich zwischen den Generationen macht Politik wirklich nachhaltig. Eine in diesem Sinne sozial gerechte Politik stellt darauf ab, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass möglichst alle Menschen gleiche Chancen erhalten und auch wahrnehmen können. Nachteilige Umstände werden abgebaut oder ausgeglichen. Sozial gerechte Politik, die Flexibilität und Sicherheit gewährleisten will, muss daher heute drei Herausforderungen bewältigen:

Erstens müssen Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit gefördert werden, damit Beschäftigung neu entstehen kann. Dies ist eine Grundbedingung für mehr Teilhabe- und Verwirklichungschancen der meisten Menschen. Gleichwohl kann staatliche Politik hier nur die Rahmenbedingungen gestalten, innerhalb derer die Unternehmen Innovationen vorantreiben, Wachstum fördern, Wettbewerbsfähigkeit verbessern und Beschäftigung schaffen müssen. Hier bestehen zu Recht Grenzen staatlicher Steuerungsfähigkeit und zugleich - über das Ökonomische hinaus - eine gesellschaftliche Verantwortung der Wirtschaft, die einzufordern ist. Staatliche Politik muss jedoch darauf ausgerichtet sein, die Standortbedingungen der Unternehmen permanent neu zu justieren. Das gilt vor allem für die Finanz- und Wirtschaftspolitik, aber auch für das Arbeitsrecht und die Forschungsförderung. Damit wirkt staatliche Politik teilhabefördernd. Hierfür braucht man einen handlungsfähigen Staat, der durch nachhaltige Konsolidierung die Spielräume für die Bewältigung wichtiger Zukunftsaufgaben zurückgewinnt.

Zweitens ist es notwendig, Teilhabe- und Verwirklichungschancen auch für die einzelnen Menschen neu zu gestalten. Es geht dabei um eine Kombination von Solidarität und Eigenverantwortung, um die Verbindung zwischen sozial gerechter Risikoabsicherung und Förderung auf der einen und wachsender Bereitschaft zu Mitwirkung und Leistung auf der anderen Seite. Die Bundesregierung hat diesen Politikansatz unter dem Begriffspaar „Fördern und Fordern“ zusammengefasst. Dazu gehört in erster Linie der Ausbau von Bildungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten. Denn in der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft ist Mangel an Bildung eine wesentliche Ursache für geringe Teilhabe- und Verwirklichungschancen. Dazu gehört zugleich die Aktivierung von Personen, die in Gefahr sind, aufgrund mangelnder Fähigkeiten oder durch Langzeitarbeitslosigkeit dauerhaft aus dem Arbeitsmarkt gedrängt zu werden und damit Teilhabechancen zu verlieren - verpasste Chancen, die auch ihre Kinder und Enkel belasten. Für Familien mit Kindern, für behinderte Menschen, für Migrantinnen und Migranten und für andere Benachteiligte gehört dazu darüber hinaus die Verbesserung der Chancen auf soziale Teilhabe, welche Armut und soziale Ausgrenzung verhindert. Immer ist dabei auch der Einzelne gefordert, die angebotenen Chancen aufzugreifen sowie Bereitschaft zur Selbstverantwortung zu zeigen. Dieser Paradigmenwechsel und die damit verbundene neue, zielführendere Politik wird derzeit etwa unter den Aspekten „Schaffung von Befähigungsgerechtigkeit“, „Schaffung von Zugangsgerechtigkeit“ und „Aktivierung“ diskutiert.

Drittens steht fest: Auch in modernen Gesellschaften sind Menschen auf Solidarität angewiesen, auf einen handlungsfähigen Staat, der auch die Interessen der Schwachen vertritt und kollektive soziale Sicherungssysteme organisiert. Deswegen steht außer Frage, dass sozialstaatliche Politik in Deutschland auch weiterhin Armut und soziale Ausgrenzung mittels materieller Leistungen verhindern und die Grundbedürfnisse der Menschen sichern wird. Zentrale Aufgabe der Sozialpolitik bleibt es, Sicherheit zu bieten und ein soziales Netz zu bewahren, das Menschen in Not auffängt. Dabei geht es um mehr als um die bloße Existenzsicherung. Transferleistungen müssen soziokulturelle Grundbedürfnisse befriedigen. Sie müssen zudem die Möglichkeiten zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gewährleisten. Das wird bei den großen Risiken Krankheit, Unfall, Behinderung, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit und Alter durch die Sozialversicherungen angemessen sichergestellt. Darüber hinaus verdienen Familien mit Kindern, insbesondere allein Erziehende, verstärkte Unterstützung. Insgesamt tragen die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland mit ihren aktivierenden und fördernden Elementen dazu bei, die Flexibilität der Menschen zu stärken und soziale Ausgrenzung zu vermeiden. Daher sind auch Reformmaßnahmen, die die sozialen Sicherungssysteme nachhaltig stabilisieren, wichtiger Bestandteil einer sozial gerechten Politik.

3. Deutschlands Weg: Teilhabe fördern, Chancen eröffnen, Sozialstaat sichern

Die Bundesregierung hat sich mit dem Regierungsantritt 1998 den neuen Herausforderungen gestellt. Sie hat eine umfassende Modernisierung der Politik in allen Bereichen eingeleitet und diese sozial gerecht gestaltet. Damit knüpft sie auch an die Bestrebungen an, auf europäischer Ebene Strategien zur Stärkung der sozialen Integration zu entwickeln. Im 2004 aktualisierten Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003 bis 2005 sind die Schritte dargestellt, die Deutschland zur Stärkung der sozialen Eingliederung im Sinne der gemeinsamen europäischen Ziele ergreift.

Ihren Ausdruck findet die Politik der Bundesregierung in den Reformen der Agenda 2010. Sie verbindet kohärent die drei Elemente sozial gerechter Politik:

- Politische Rahmenbedingungen, die Teilhabe fördern,
- Teilhabe- und Verwirklichungschancen, die bereitgestellt werden,
- Grundbedürfnisse, die gesichert werden.

Diese Zielsetzungen zu verwirklichen, ist gerade unter schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Aufgabe verantwortungsvoller Politik. Bundeskanzler Gerhard Schröder hat in der Regierungserklärung vom 14. März 2003 den sozialpolitischen Reformanspruch der Bundesregierung zum Ausdruck gebracht und erklärt:

„Der Umbau des Sozialstaates und seine Erneuerung sind unabweisbar geworden. ... Deshalb brauchen wir durchgreifende Veränderungen. ... Unsere Agenda 2010 enthält weitreichende Strukturreformen. Diese werden Deutschland bis zum Ende des Jahrzehnts bei Wohlstand und Arbeit wieder an die Spitze bringen. Dadurch werden die Gerechtigkeit zwischen den Generationen gesichert und die Fundamente unseres Gemeinwesens gestärkt.“

I. Auskömmliches Einkommen, Vermögensaufbau auf breiterer Basis, Prävention vor Überschuldung

I.1 Grundlagen für eine positive Entwicklung der Einkommen und den Aufbau von Vermögen

Im internationalen Vergleich zeigt sich: Der deutsche Sozialstaat ist erfolgreich bei der Schaffung von Teilhabe und der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Nach Dänemark und Schweden gehört Deutschland zu den Ländern Europas mit der niedrigsten Armutsrisikoquote und relativ geringer Armut. Insbesondere aufgrund der ökonomischen Stagnationsphase 2001 bis 2003, die mit einer wachsenden Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit einherging, ist jedoch auch das Armutsrisiko in Deutschland leicht angestiegen. Die Armutsbekämpfung bleibt deswegen ein zentrales politisches Ziel der Bundesregierung.

Mit der Agenda 2010 hat die Bundesregierung ihr umfassendes Reformprogramm in einen übergreifenden Politikansatz integriert. Die Reformen sorgen dafür, dass die sozialen Sicherungssysteme leistungsfähig bleiben, die Wirtschaft wieder an Schwung gewinnen und die Arbeitslosigkeit zurückgehen kann. Die Agenda 2010 steht dabei auch für eine Politik gegen Armut und soziale Ausgrenzung und für die Schaffung von mehr Teilhabe- und Verwirklichungschancen für alle.

Grundlage für eine dauerhafte Armutsbekämpfung, eine positive Entwicklung der Einkommen und den Aufbau von Vermögen ist das Festhalten an einer nachhaltigen wachstums- und stabilitätsorientierten Finanz- und Wirtschaftspolitik. Dies schafft Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung und neue Chancen auf Teilhabe am Arbeitsmarkt. Zugleich wird die Bundesregierung - nicht zuletzt vor dem Hintergrund der sich immer deutlicher abzeichnenden Auswirkungen des demografischen Wandels - auch langfristig die Finanzierung der sozialstaatlichen Sicherung gewährleisten. Auch deshalb ist es unerlässlich, die Konjunktur zu beleben. Umgekehrt ist es notwendig, die Sozialversicherungsbeiträge langfristig zu stabilisieren und wo möglich zu senken, um so die Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung zu verbessern. Schließlich gilt es auch, die kleineren Einkommen zu entlasten und schwächere Haushalte zu unterstützen.

I.2 Maßnahmen zur Einkommensverbesserung

Steuersätze sinken auf Rekordtief

Die Steuerreformen der Bundesregierung sind diesen Zielen verpflichtet. Sie entlasten bis 2005 private Haushalte und Unternehmen um netto 52,4 Mrd. Euro. Bereits 1998 hatte die Bundesregierung mit der Verabschiedung des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 die Weichen für eine Steuerpolitik zugunsten kleiner und mittlerer Einkommen gestellt. Mit der Steuer-

reform 2000 wurde dieser Kurs in verlässlichen Schritten fortgesetzt. In den Jahren 2001, 2003 und 2004 kam es zu deutlichen Tarifsenkungen. Die letzte Stufe folgte 2005. Vom 1. Januar 2005 an sinkt der Eingangssteuersatz, der 1998 mit 25,9% so hoch war wie noch nie in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, weiter auf 15%, der Spitzensteuersatz sinkt auf 42%. Das sind die niedrigsten Steuersätze seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland. Dieser historisch niedrige Stand ist auch im internationalen Vergleich beachtlich. Zusätzlich wurden die Freibeträge von 6.322 Euro im Jahre 1998 auf 7.664 im Jahre 2005 (Angaben für Ledige; für Verheiratete gilt der doppelte Freibetrag) deutlich erhöht (s. Tabelle B.1).

Gleichzeitig hat die Bundesregierung eine Vielzahl von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen beseitigt, die vor allem von besser Verdienenden genutzt wurden. Dadurch etwa besteht für Spitzenverdiener nicht mehr die Möglichkeit, sich durch Steuersparmodelle arm zu rechnen. Einkommensmillionäre, die keine Steuern zahlen, kommen praktisch nicht mehr vor. Auch die Absenkung des Einkommensteuer-Spitzensatzes auf 42% ist kein Geschenk für die Reichen. Die vorgenommene Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Abbau der Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen beschneidet gerade die Steuergestaltungsmöglichkeiten der Besserverdienenden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein abschreckend hoher Steuersatz, der die Bürger in die Steuerflucht treibt, zu keinen Steuermehreinnahmen führen, sondern nur auf dem Papier stehen würde.

Tabelle B.1

Schritte der Steuerreform und ihre Wirkung

Jahr	Eingangssteuersatz (in %)	Grundfreibetrag (gerundet in Euro)	
		Ledige	Verheiratete
bis 1998	25,9	6.322	12.644
1999	23,9	6.681	13.362
2000	22,9	6.902	13.804
2001	19,9	7.206	14.412
2002	19,9	7.235	14.470
2003	17,0	7.235	14.470
2004	17,0	7.664	15.328
2005	15,0	7.664	15.328

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Die Zahlen sprechen für sich. Die Steuerreformen der Bundesregierung vermindern gerade auch die steuerliche Belastung von Arbeitnehmern mit niedrigem und mittlerem Einkommen sowie von Familien mit Kindern. So zahlte zum Beispiel eine Familie mit zwei Kindern und einem Jahreseinkommen von 30.000 Euro im Jahre 2003 noch 2.172 Euro, im Jahre 2004 nur

noch 1.686 Euro Einkommensteuer. Das sind 486 Euro oder 22,4% weniger als noch im Vorjahr. Im Jahr 1998 kam auf diese Familie sogar noch eine Steuerbelastung in Höhe von 3.029 Euro zu. Heute zahlt sie damit über 44% weniger Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag).

Neben der Entlastung der Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen und der Familien schafft der niedrige Einkommenssteuersatz auch wirkungsvolle Anreize für eine Aufnahme auch von niedriger entlohnter Beschäftigung.

In der Besteuerungspraxis hat die Bundesregierung den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit also deutlich gestärkt. Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sorgen dafür, dass noch stärker als bisher gleiche Einkommen gleich (horizontale Gerechtigkeit) und unterschiedliche Einkommen ungleich (vertikale Gerechtigkeit) besteuert werden. Der progressive Einkommensteuertarif stellt darüber hinaus sicher, dass mit steigendem zu versteuerndem Einkommen der durchschnittliche Steuersatz steigt. Im Ergebnis tragen beispielsweise die - gemessen an den Einkünften - „unteren“ 30% der Steuerpflichtigen nur 0,7% zum Steueraufkommen bei, die „oberen“ 10% der Steuerpflichtigen dagegen 52,9%. Die oberen 10% haben einen Anteil an der Steuerbemessungsgrundlage (hier: zu versteuerndes Einkommen) von 35,1%. Diese besser Verdienenden (Einkünfte über 67.000 Euro) werden also überproportional zu der Finanzierung der Staatsleistungen herangezogen, denn bei einer proportionalen Belastung hätte der Anteil am Steueraufkommen dem an der Bemessungsgrundlage entsprechen müssen, würde also 35,1% statt 52,9% betragen (s. Anhangtabelle B.I.1).

Vom gesamten Entlastungsvolumen der Steuerreformen von netto 52,4 Mrd. Euro entfällt der Löwenanteil von 40,4 Mrd. Euro auf die privaten Haushalte. Das zeigt die sozioökonomische Aufteilung der Steuerentlastung 1999 bis 2005 eindrucksvoll. Weitere 17,2 Mrd. Euro an Entlastung entfallen auf den „Beschäftigungsmotor“ Mittelstand, während die Großunternehmen per saldo hingegen mit 5,2 Mrd. Euro belastet werden.

Die volkswirtschaftlichen Wirkungen der Steuerpolitik sind ausgewogen. Sie zielen gleichermaßen darauf, die Nachfrageseite zu stärken und die Angebotsbedingungen zu verbessern. Arbeitnehmer und Familien werden entlastet und angemessen am Wachstum des Wohlstandes beteiligt. Damit werden ihre Möglichkeiten zum Vermögensaufbau und zum Konsum gestärkt. Gleichzeitig wird auch der Mittelstand, der die meisten Arbeitsplätze zur Verfügung stellt, entlastet.

Leistungen für Familien gesteigert

Familien mit Kindern tragen ein höheres Armutsrisiko als Kinderlose. Deswegen hat die Bundesregierung dafür gesorgt, dass sie neben der steuerlichen Entlastung weitere Unterstützung erfahren. Bereits angesprochen wurde die deutliche Erhöhung des Kindergeldes von 112 Euro auf 154 Euro zwischen 1998 und 2002. Hier zeigen die in Teil A dargelegten Wirkungsanalysen insgesamt positive Effekte der seit 1998 durchgeführten Kindergelderhöhungen und der Erhöhung der Kinderfreibeträge. Bei Familien mit Kindergeldbezug wurde die Armutsrisikoquote um fast 9% reduziert. Ohne diese Maßnahmen wäre das Armutsrisiko der Familien merklich höher ausgefallen.

Einkommensverbessernde Maßnahmen für Familien wurden auch durch Reformen weiterer Transferleistungsbereiche durchgeführt, etwa durch die Reform des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (s. Teil B, Kap. IV), die Reform des Wohngeldes, durch die der Anspruch einer Familie auf Wohngeld von durchschnittlich 110 Euro (1998) auf durchschnittlich 150 Euro (2002) steigt (s. ausführlich Teil B, Kap. VI) oder die Reform des Erziehungsgeldes (s. Teil B, Kap. III). Zum 1. Januar 2005 wird zudem ein Kinderzuschlag eingeführt. Er ist für Eltern vorgesehen, die zwar mit eigenem Einkommen ihren (elterlichen) Bedarf abdecken, jedoch ohne den Kinderzuschlag wegen des Bedarfs der Kinder Anspruch auf Arbeitslosengeld II hätten. Das bedeutet Hilfe im Kampf gegen Kinderarmut.

Rente bleibt verlässlich - Sicherheit im Alter

Ältere Menschen (65 Jahre und darüber) weisen eine im Vergleich zur übrigen Bevölkerung günstige Einkommensentwicklung auf - ihr Armutsrisiko ist, entgegen dem Trend für die übrige Bevölkerung, seit 1998 zurückgegangen. Die positive Einkommensentwicklung der älteren Menschen in Deutschland zeigt: Der deutsche Sozialstaat ist erfolgreich auch bei der Bekämpfung von Altersarmut. Die Bundesregierung betrachtet es als elementare Aufgabe, sicherzustellen, dass auch künftig die Renten verlässlich und bezahlbar bleiben. Dazu beobachtet sie Entwicklungen und ergreift die notwendigen Maßnahmen zur weiteren Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung.

Angesichts neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse waren in der laufenden Legislaturperiode im Vergleich zu den Annahmen, die der Rentenreform von 2001 zugrunde gelegen haben, insbesondere die Einschätzungen über das Ausmaß des demografischen Wandels teilweise zu revidieren.

Nach dem Bericht der von der Bundesministerin für Gesundheit und Soziale Sicherung eingesetzten Regierungskommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ (Rürup-Kommission) war weiterer Handlungsbedarf gegeben, um kurzfristig einen An-

stieg des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung zu verhindern und mittel- und langfristig zu erreichen, dass der Beitragssatz bis zum Jahr 2020 nicht über 20% und bis zum Jahr 2030 nicht über 22% steigt.

Richtschnur der Rentenreformen 2003/2004 war der Grundsatz des gerechten Ausgleichs zwischen den Generationen: Das Vertrauen der Älteren in das Funktionieren der gesetzlichen Rentenversicherung bleibt dadurch erhalten. Gleichzeitig werden die Jüngeren nicht durch zu hohe Beiträge überfordert. Denn nur mit verkraftbaren Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung wird der Spielraum geschaffen, der erforderlich ist, um eigenverantwortlich ergänzende Altersvorsorge betreiben zu können. Stabile und verkraftbare Beiträge sind zudem eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Arbeit nicht zu teuer wird und neue Arbeitsplätze entstehen können. Das gelingt mit den folgenden Maßnahmen:

- Modifizierung der Rentenanpassungsformel: Ein Nachhaltigkeitsfaktor wird eingeführt, der das Verhältnis von Leistungsbeziehern und versicherungspflichtig Beschäftigten bei der Rentenanpassung berücksichtigt. Die Rentendynamik wird an der beitragspflichtigen Brutto Lohn- und Gehaltssumme orientiert.
- Abkehr von der Frühverrentung: Die Altersgrenze für den frühestmöglichen Beginn der vorzeitigen Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit wird auf das 63. Lebensjahr angehoben. Dabei wird der Vertrauensschutz für Versicherte gewahrt, die vor dem 1. Januar 2004 über die Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses disponiert haben oder an diesem Tag arbeitslos waren.
- Nachhaltigkeitsrücklage: Die Schwankungsreserve in der gesetzlichen Rentenversicherung, deren unterer Zielwert zum 1. Januar 2004 von 0,5 auf 0,2 Monatsausgaben herabgesetzt worden war, wird in eine Nachhaltigkeitsrücklage umgewandelt durch Anhebung ihren oberen Zielwerts auf 1,5 Monatsausgaben.
- Tragung der bisher von der gesetzlichen Rentenversicherung übernommenen Beitragssatzanteile (0,85%) zur Pflegeversicherung durch die Rentner selbst.
- Aussetzung der Rentenanpassung zum 1. Juli 2004.
- Verschiebung des Rentenauszahlungstermins vom Monatsanfang an das Monatsende für erstmals ab April 2004 zu bewilligende Renten.

Mit diesen Maßnahmen bleibt der aktuelle Rentenbeitragssatz bei 19,5%. Ohne Rentenreform läge er bei 22%. Die Lohnnebenkosten bleiben stabil und die Renten auch weiterhin verlässlich.

Zusammenfassung: Maßnahmen zur Einkommensverbesserung

Die Höhe des Haushaltseinkommens beeinflusst die Teilhabe- und Verwirklichungschancen des Einzelnen in der Gesellschaft. Der deutsche Sozialstaat ist im internationalen Vergleich insgesamt erfolgreich bei der Armutsbekämpfung: Das Armutsrisiko liegt deutlich unterhalb des EU-Durchschnitts. Die weitaus größte Mehrheit der Menschen in Deutschland ist weder einkommensarm noch ist ihr Lebensstandard unzureichend. Eine erfreuliche Tatsache ist auch, dass die älteren Menschen (65 Jahre und darüber) im Vergleich zur übrigen Bevölkerung eine relativ günstige Einkommensentwicklung aufweisen und ihr Armutsrisiko seit 1998 zurückgegangen ist. Die Rentenreform trägt dazu bei, dass dies auch künftig so bleibt. Gleichwohl ist das Armutsrisiko in Deutschland wegen der ökonomischen Stagnationsphase bis 2003 und der damit einhergehenden hohen Arbeitslosigkeit leicht angestiegen. Die Armutsbekämpfung bleibt deshalb ein zentrales politisches Ziel der Bundesregierung.

Eine gerechte Einkommens- und Steuerpolitik kann einen Beitrag bei der Bekämpfung von Armut leisten. Die Bundesregierung hat deswegen die unteren und mittleren Einkommen deutlich entlastet. Zwischen 1998 und 2005 wurden der Eingangsteuersatz von 25,9% auf 15,0% gesenkt und der Grundfreibetrag von 6.322 Euro auf 7.664 Euro deutlich erhöht. Die Maßnahmen führten zu einer Erhöhung des Nettoäquivalenzeinkommens um 2,4%. Dies trägt zur Armutsbekämpfung bei und macht die Aufnahme auch niedriger entlohnter Arbeit lukrativer. Aufgrund der schlechten Konjunkturlage wurden die positiven Effekte bislang noch nicht sichtbar, bei nachhaltigem Aufschwung werden sie deutlich werden. Gleichzeitig wurde durch den Abbau von Steuervergünstigungen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage dazu beigetragen, dass die leistungsstarken Haushalte einen angemessenen Beitrag zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben leisten.

Bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung gerät eine Politik der Umverteilung jedoch an ihre Grenzen, denn Armut und Ausgrenzung hängen maßgeblich mit Arbeitslosigkeit, nicht ausreichend auskömmlicher Teilzeitarbeit und mangelnder Bildung und Ausbildung zusammen. Eine entscheidende Bedeutung kommt deswegen der Bildungs- und Weiterbildungspolitik sowie der Förderung der Erwerbstätigkeit zu.

Neben solchen aktivierenden Maßnahmen muss die Wirtschaft entlastet werden, damit neue Arbeits- und Ausbildungsplätze entstehen und bestehende gesichert werden können. Deswegen hat die Bundesregierung den Mittelstand, der die meisten Arbeitsplätze zur Verfügung stellt, durch ihre Steuerpolitik besonders entlastet. Zudem wurden die Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitnehmer und Arbeitgeber stabilisiert.

I.3 Vermögensaufbau fördern - Stiftungen stärken

In einem demokratisch verfassten Rechtsstaat, in dem das Marktgeschehen eine entscheidende Rolle spielt, sind die Möglichkeiten des Staates, unmittelbar auf die Vermögensverteilung Einfluss zu nehmen, naturgemäß äußerst begrenzt. Anders verhält es sich mit den Möglichkeiten, die Höhe des verfügbaren Einkommen, zu dem neben Erwerbseinkommen auch Einkommen aus Kapital- und Sachvermögen gehört, über die Besteuerung zu beeinflussen. Hier hat die Bundesregierung seit 1998 mit ihrer Steuerpolitik entscheidende Weichenstellungen vorgenommen. Durch den Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen wurde erreicht und gesichert, dass besser Verdienende ihren Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen erbringen. Vor allem Haushalte wurden steuerlich entlastet.

Vermögensaufbau im Rahmen der privaten Altersvorsorge

Daneben setzt die Bundesregierung gezielt auf Anreize zum Vermögensaufbau, gerade auch für Menschen mit geringen Einkommen. So wurde im Rahmen der Rentenreform 2001 - wie bereits im 1. Armuts- und Reichtumsbericht angekündigt - der Auf- bzw. Ausbau eines kapitalgedeckten privaten Zusatzversorgungssystems als innovatives Element verankert. Im Grundsatz wird private Ersparnisbildung - beginnend mit 1% im Jahre 2002 und einem Zielwert von 4% maximal bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze im Jahre 2008 - in der Endstufe mit 154 Euro pro Person und 185 Euro pro kindergeldberechtigtem Kind gefördert bzw. - alternativ und soweit günstiger - der Sparbetrag bis zu 2.100 Euro steuerfrei gestellt.

Die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge ist beachtlich. Bezieher geringer Einkommen haben auch bei Ausschöpfung der Förderhöchstgrenzen nur einen minimalen und daher tragbaren Eigenbeitrag zu leisten. Personen und Haushalte mit niedrigem Einkommen fällt es zweifellos schwerer als anderen Einkommensgruppen, in einem für die Alterssicherung nennenswerten Umfang Sparkapital zu bilden. Deswegen gibt es die beträchtliche Förderung gerade bei Personen mit unterdurchschnittlichen Einkommen. So hat eine Familie mit zwei Kindern und einem sozialversicherungspflichtigen Einkommen in Höhe von 20.000 Euro (Einverdienerhaushalt) im Jahr 2003 lediglich einen Eigenbeitrag von 64 Euro für das Jahr 2004 zu leisten. Für diese Eigenleistung erhält die Familie eine Riester-Zulage von maximal 336 Euro. Das entspricht einer Förderquote von 84%.

Mit dem Instrument der Riester-Förderung hat die Bundesregierung ergänzend zu den schon bestehenden Instrumenten der Förderung von Vermögensaufbau gerade für Menschen mit geringen Einkommen einen wichtigen weiteren Anreiz zum Vermögensaufbau gegeben. Die staatliche Förderung des privaten Altersvorsorgesparens erreicht in der Endstufe des Jahres 2008 ein geschätztes Volumen von rund 13 Mrd. Euro. Dies entspricht rund 8,5% der Ersparnisse der privaten Haushalte im Jahr 2003.

Gut zweieinhalb Jahre nach Inkrafttreten der Reform zeigt sich die positive Entwicklung, die in Gang gesetzt wurde:

- Im Rahmen der staatlich geförderten kapitalgedeckten zusätzlichen privaten Altersvorsorge wurden bis Mitte 2004 rund 4,1 Mio. private „Riester-Renten“ abgeschlossen.
- Bis Ende März 2003 hatten etwa 15,3 Mio. Beschäftigte Anwartschaften auf eine Betriebsrente erworben. Das entspricht etwa 57% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Demgegenüber hatten Anfang 2001 im Rahmen des Mikrozensus erst 29% der Beschäftigten Ansprüche aus der so genannten „Zweiten Säule“ - betriebliche Altersversorgung - bejaht.
- Mittlerweile ist in Tarifverträgen für etwa 20 Mio. Arbeitnehmer die potenzielle Möglichkeit zur Entgeltumwandlung geschaffen worden (Stand: Juli 2004). Das entspricht rund 80% der Arbeitnehmer in den Wirtschaftszweigen, für die in Deutschland überhaupt Tarifverträge bestehen. In einigen Tarifbereichen sind obligatorische Regelungen für die (tarifgebundenen) Beschäftigten eingeführt worden. In anderen Bereichen sind Vereinbarungen getroffen worden, die aus Sicht der Arbeitnehmer so vorteilhaft sind, dass sie mittelfristig das Angebot zum Aufbau einer Zusatzrente vernünftigerweise nicht ausschlagen werden. Die Entwicklung ist weiterhin im Fluss. In weiteren großen Tarifbereichen wird über die Einführung von obligatorischen Betriebsrenten nachgedacht.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die erfreuliche Entwicklung, die sich in den bisher zur Verfügung stehenden Zahlen widerspiegelt, durch das Alterseinkünftegesetz weiter an Dynamik gewinnen wird. Mit diesem Gesetz, das am 1. Januar 2005 in Kraft tritt, wird der Aufbau der zusätzlichen Altersvorsorge von zwischenzeitlich erkannten Hemmnissen befreit. Die private Riester-Rente wird u.a. durch die Einführung eines Dauerzulagenantrags, die Reduzierung der Zertifizierungskriterien, erweiterte Kapitalisierungsmöglichkeiten und Verbesserungen beim Verbraucherschutz flexibilisiert und bürgerfreundlicher. Im Bereich der betrieblichen Altersversorgung wird die steuerliche Förderung vereinheitlicht und damit einfacher und transparenter. Außerdem wird die Mitnahmemöglichkeit von Betriebsrentenanwartschaften bei einem Arbeitgeberwechsel (sog. Portabilität) erleichtert. Weil ab Januar 2005 Aufwendungen für die Altersvorsorge in zunehmenden Maße steuerfrei gestellt werden, stehen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zudem mehr Mittel zur Verfügung, die sie in ihre zusätzliche Altersvorsorge investieren können.

Neue Zahlen, auch zur weiteren Entwicklung bei der betrieblichen Altersvorsorge seit März 2003 und - soweit möglich - zu Inhalt bzw. Höhe der erworbenen Anwartschaften in der 2. und 3. Säule, werden im Rahmen des für Herbst 2005 vorgesehenen Alterssicherungsberichtes vorliegen.

Stiftungen - Basis für Bürgerengagement und soziales Handeln

In einem wohlhabenden Land wie Deutschland hat Vermögen wichtige positive gesellschaftliche Funktionen im ökonomischen, sozialen und kulturellen Bereich. Das Bewusstsein für die soziale Verantwortung des Eigentums, wie sie auch im Grundgesetz verankert ist, ist in Deutschland ausgeprägt. Dies wird nicht zuletzt im hohen Spendenaufkommen deutlich, das in Deutschland jährlich erreicht wird. Das bürgerschaftliche Engagement und das Eintreten der Stärkeren für die Schwächeren fördert den sozialen Zusammenhalt und schafft für alle zusätzliche Teilhabe- und Verwirklichungschancen.

Wie bereits im 1. Armuts- und Reichtumsbericht dargestellt, sind Stiftungen eine bedeutsame Form gesellschaftlicher Solidarität, durch die eine kontinuierliche private Förderung von Sport, Kunst oder sozialen Initiativen ermöglicht wird. Die Bundesregierung hat daher durch eine aktive Förderung der Stiftungskultur in Deutschland neue und erweiterte Möglichkeiten für Mäzene und Stifter geschaffen. Mit dem Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen vom 14. Juli 2000 wurden die steuerlichen Voraussetzungen für bürgerschaftliches Engagement in Deutschland deutlich verbessert und steuerliche Hemmnisse beseitigt. Ziel dieses Gesetzes war es, zusätzliche Anreize für die Gründung und Förderung von gemeinnützigen Stiftungen zu schaffen. Die Möglichkeiten des Sonderabzuges für private, öffentliche und kirchliche Stiftungen wurden deswegen erweitert. Pro Jahr können bis zu 20.450 Euro steuermindernd geltend gemacht werden. Privatpersonen und Personenunternehmen können die erstmalige Vermögensausstattung einer Stiftung bis zu einer Höhe von 307.000 Euro steuerlich absetzen.

Die Maßnahmen sind erfolgreich: Derzeit werden jährlich rund 800 neue - auch soziale - Stiftungen gegründet, das sind so viele wie nie zuvor. Mittlerweile gibt es in Deutschland weit über 10.000 Stiftungen. Gemeinnützige Stiftungen können und sollen sozialstaatliche Leistungen nicht ersetzen, sie können aber eine wertvolle Ergänzung sein. Wenn auch die zuverlässige Beantwortung der Frage, welche Auswirkungen die Reformen der Bundesregierung in der vergangenen Wahlperiode auf die Bereitschaft zum Stiften hatten, noch nicht möglich ist, signalisieren Untersuchungsergebnisse, dass von Stiftern bzw. Stiftungsvertretern die neuen rechtlichen Bestimmungen als Fortschritt begrüßt wurden. In Bezug auf die förderlichen und hemmenden Aspekte stifterischen Handelns sind die insgesamt positiv bewerteten Reformen zum Stiftungswesen festzuhalten.²¹³ Sie werden über die steuerlichen und rechtlichen Aspekte hinaus als bedeutsam eingeschätzt, weil sich in ihnen eine Wertschätzung des Stiftens ausdrückt, die die Stifter ihrerseits erwarten. Dieser Aspekt der sozialen Anerkennung stifterischen Handelns kann dazu beitragen, den Stiftungsgedanken zu fördern.

213 Vgl. Schulze/Steffens, a.a.O.

Zusammenfassung: Vermögensaufbau fördern - Stiftungen stärken

Die Möglichkeiten des Staates, unmittelbar auf die Vermögensverteilung Einfluss zu nehmen, sind in einem demokratischen Staat begrenzt. Anders verhält es sich mit seinen Möglichkeiten, die Höhe des verfügbaren Einkommens, zu dem neben Erwerbseinkommen auch Einkommen aus Kapital- und Sachvermögen gehören, über die Besteuerung zu beeinflussen. Hier hat die Bundesregierung seit 1998 mit ihrer Steuerpolitik entscheidende Weichenstellungen vorgenommen. So wurden eine Vielzahl von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen beseitigt. Dadurch besteht für Spitzenverdiener nicht mehr die Möglichkeit, sich durch Steuersparmodelle arm zu rechnen. Einkommensmillionäre, die keine Steuern zahlen, kommen damit praktisch nicht mehr vor.

Daneben setzt die Bundesregierung gezielt auf Anreize zum Vermögensaufbau, gerade auch für Menschen mit geringen Einkommen. So wurde im Rahmen der Rentenreform 2001 der Auf- bzw. Ausbau eines kapitalgedeckten privaten Zusatzversorgungssystems als innovatives Element verankert. Die gewährte staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge ist beachtlich. Die staatliche Förderung des privaten Altersvorsorgesparens erreicht in der Endstufe des Jahres 2008 ein geschätztes Volumen von rund 13 Mrd. Euro. Dies entspricht rund 8,5% der Ersparnisse der privaten Haushalte im Jahr 2003.

Viele private Haushalte in Deutschland verfügen über hohe Vermögen, die in den vergangenen Jahrzehnten stetig gewachsen sind. Gerade in einem wohlhabenden Land wie Deutschland hat Vermögen wichtige gesellschaftliche Funktionen. In diesem Zusammenhang leisten Stiftungen einen großen Beitrag zum Gemeinwesen in Deutschland. Sie setzen Vermögen für soziale und kulturelle Belange ein, sie engagieren sich oftmals für benachteiligte Menschen, erleichtern ihnen den Zugang zu kulturellen und sozialen Leistungen und sind damit eine wertvolle Ergänzung einer sozialstaatlichen Politik, die auf mehr Teilhabe setzt. Durch die Reformen des Stiftungsrechts im Jahre 2000 rückten Stiftungen und ihre Leistungen für das Gemeinwesen stärker in das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit. Mit dem steuerrechtlichen Teil der Reform im Jahr 2000 hat die Bundesregierung Mäzenen und Stiftern neue attraktive Möglichkeiten eröffnet. Bereits dieser Reformschritt löste einen Schub bei den Stiftungsgründungen aus. In einem zweiten Schritt wurden die zivilrechtlichen Elemente des Stiftungsrechts reformiert. Damit wurde eine deutliche Vereinfachung und Vereinheitlichung der Verfahren zur Stiftungsgründung erreicht. Die Maßnahmen sind erfolgreich. Seit 2001 werden jährlich rund 800 neue - auch soziale - Stiftungen gegründet, das sind Zuwächse wie nie zuvor. Mittlerweile gibt es in Deutschland deutlich über 10.000 Stiftungen.

I.4 Überschuldeten Haushalten helfen

Überschuldung ist eine wesentliche Ursache für Armut und soziale Ausgrenzung in Deutschland. Oftmals befinden sich betroffene Personen und ihre Familien in einer Überschuldungsspirale, die zu immer höherer Verschuldung bis hin zum Wohnungsverlust führen kann. Die Teilhabe am sozialen und ökonomischen Leben ist gefährdet, die Chancen der Kinder massiv beeinträchtigt. Ohne Hilfe von außen sind die Betroffenen oftmals nicht in der Lage, sich aus ihrer Situation zu befreien und ihre Lebensführung unter den Bedingungen ihrer finanziellen, sozialen und individuellen Ressourcen zu verwirklichen. Ziel der Bundesregierung ist deshalb, durch Prävention und Entschuldungsmaßnahmen die Menschen dabei zu unterstützen, nicht in Überschuldung zu geraten bzw. Überschuldung zu überwinden.

Entschuldungsmaßnahmen und Überschuldungsprävention verfolgen unterschiedliche Handlungsansätze. Entschuldungsmaßnahmen für private Haushalte sind auf die Bewältigung der Krisensituationen ausgerichtet. Maßnahmen zur primären Prävention von Überschuldung zielen darauf, allen Menschen ein höheres Maß an Selbstbestimmung, Eigeninitiative und Handlungskompetenz zu ermöglichen. Sekundär bietet Überschuldungsprävention vorbeugende Hilfe bei erfahrungsgemäß belastenden Lebensereignissen wie z.B. Arbeitslosigkeit, Trennung bzw. Scheidung, Krankheit oder gescheiterter Selbstständigkeit. Um nachhaltige Wirkungen realisieren zu können, setzen Maßnahmen sowohl auf der individuellen Ebene wie auch auf der rechtlichen und strukturellen Ebene an und bauen auf ein koordiniertes Zusammenwirken unter Beteiligung von Politik und Wirtschaft sowie sozialen Diensten.

Das Maßnahmenkonzept der Bundesregierung beruht auf verschiedenen Interventionsebenen und sich gegenseitig ergänzenden Handlungsansätzen im Rahmen der Gesetzgebung, der sozialen Infrastruktur sowie der Informationsvermittlung und Kommunikation.

Rechtliche Maßnahmen

Die rechtliche Situation überschuldeter Haushalte hat sich seit der Erstellung des 1. Armuts- und Reichtumsberichts deutlich verbessert. Mit der Einführung des Verbraucherinsolvenzverfahrens wird seit 1999 auch privaten Schuldnerinnen und Schuldner eine Restschuldbefreiung ermöglicht. Durch die zum 1. Dezember 2001 eingeführte Verfahrenskostenstundung wurden zusätzlich die Zugangshürden für mittellose Schuldnerinnen und Schuldner abgebaut. Auch ehemalige kleine Selbstständige mit weniger als 20 Gläubigern können ein Verbraucherinsolvenzverfahren durchlaufen. Die Reformen wirken: Die Zahl der Verbraucherinsolvenzverfahren ist seit 1999 von 1.634 Fällen auf 32.131 Fälle im Jahr 2003 angestiegen.

Die Bundesregierung wird das Verbraucherinsolvenzverfahren künftig noch effektiver gestalten, damit die Betroffenen möglichst zügig entschuldet werden können. Mit einem Gesetzentwurf zur

Änderung der Insolvenzordnung, der sich zur Zeit in Vorbereitung befindet, soll das dem Verbraucherinsolvenzverfahren vorgeschaltete Einigungsverfahren des Schuldners mit seinen Gläubigern gestrafft werden, um auf unbürokratischem Weg möglichst viele Entschuldungen zu erreichen.

Zur Verbesserung des Schuldnerschutzes hat die Erhöhung der Pfändungsfreigrenzen für Arbeitseinkommen ab dem 1. Januar 2002 beigetragen. Die Freigrenzen, bis zu denen Arbeitseinkommen nicht pfändbar sind, waren seit der letzten Erhöhung im Jahre 1992 nicht mehr verändert worden. Die Lebenshaltungskosten und Sozialhilfesätze sind seitdem jedoch gestiegen. Der Pfändungsfreibetrag wurde nun der Entwicklung der Lebenshaltungskosten und den Regelsätzen für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt angepasst. Auf diese Weise wird das Existenzminimum überschuldeter Personen gesichert. Mit den geänderten Pfändungsfreigrenzen wurden darüber hinaus Schuldnerinnen und Schuldner in ihrer Motivation gestärkt, aus eigener Kraft den Lebensunterhalt zu verdienen und die Verschuldung zu überwinden: Ein moderater Selbstbehalt über den durchschnittlichen Bedarf nach dem Bundessozialhilfegesetz hinaus macht deutlich, dass es weiterhin sinnvoller ist zu arbeiten als Sozialhilfe zu bekommen, und fördert die Erwerbsbereitschaft der von Pfändung Betroffenen.

Die Pfändung von Kontoguthaben hat sich als eine übliche Form des Zugriffs auf das Vermögen von Schuldnerinnen und Schuldnern etabliert.²¹⁴ Das geltende Recht der Kontenpfändung gestaltet sich jedoch durch die Regelungen für Arbeitseinkommen einerseits und Sozialleistungen andererseits äußerst komplex und schwierig in seiner Praktikabilität. Die Bundesregierung wird prüfen, wie der Pfändungsschutz weiterentwickelt werden kann, um Vereinfachungen zu erreichen und eventuelle Schutzlücken zu schließen.

Zur Integration überschuldeter Personen in den Arbeitsmarkt ist der Zugang zu einem Girokonto eine existenzielle Voraussetzung. Vor dem Hintergrund des intensiven Bestrebens der Kreditwirtschaft, die Selbstverpflichtung zur Ermöglichung eines Girokontos auf Guthabenbasis umzusetzen, hält die Bundesregierung derzeit eine gesetzliche Verpflichtung nicht für geboten.²¹⁵

Strukturelle Maßnahmen

Unzureichendes Wissen und fehlende Kompetenzen bei der Inanspruchnahme von Finanzdienstleistungen und im Umgang mit Geld und Konsumwünschen sind charakteristisch für viele überschuldete Haushalte. Sie sind auf eine verantwortungsbewusste Beratung und Produktin-

214 Vgl. Kohte, W.: Ziel und Wirkung der in der letzten Legislaturperiode beschlossenen Änderungen der InsO und ZPO auf überschuldete Haushalte, Halle/Saale 2004.

215 Vgl. Deutscher Bundestag: Drucksache 15/2500 vom 11. Februar 2004, S.6 und BMGS: Nationaler Aktionsplan Soziale Integration (NAP'incl 2003-2005), a.a.O., S. 24.

formation angewiesen. Im Rahmen ihrer Selbstverpflichtung können Finanzdienstleister durch eine zielgruppenspezifische Produktaufklärung und -beratung sowie eine verantwortungsvolle Kreditvergabe erheblich dazu beitragen, die Kreditrisiken für private Haushalte zu vermindern. Im Bereich des Schlichtungs- und Beschwerdeverfahrens ist ihre soziale Verantwortung gegenüber den betroffenen Kreditnehmerinnen und Kreditnehmern gefordert, diese über die Möglichkeiten der Inanspruchnahme dieser beiden Verfahren zu informieren und ihnen den Zugang durch den Anfall von Beratungskosten nicht zu erschweren. Darüber hinaus sollte eine Schlichtung bei den Bankverbänden zur Entlastung der Schuldner- und Verbraucherberatung zum Regelfall werden.²¹⁶ Der Aufforderung des Europäischen Rates für eine wirksame Überschuldungsprävention ist die Europäische Kommission durch den Vorschlag für eine neue Richtlinie für Konsumentenkredite nachgekommen. Die Bundesregierung begrüßt diese Initiative.

Schuldnerberatung ist ein wichtiges Instrument der Hilfe für überschuldete Haushalte, das Armut und sozialer Ausgrenzung entgegenwirkt. Die Wirksamkeit von Schuldnerberatung sowohl in ökonomischer als auch in individueller und sozialer Hinsicht haben Studien bestätigt. Eine Kooperation zwischen Schuldnerberatung und insbesondere den Arbeits- und Sozialverwaltungen fördert die wirtschaftliche und soziale (Re-) Integration von Überschuldeten.

Rechtzeitige Interventionsangebote, z.B. der Job-Center bei Arbeitslosigkeit, der Banken bei Kontopfändung, der Arbeitgeber bei Lohnpfändung, der Vermieter bei Mietschulden oder der Energieversorger bei offenen Stromrechnungen, kann erheblich zur Verhinderung einer Überschuldungsspirale beitragen. Schuldnerberatung im Sinne des SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) ist ein Teil der Hilfen, die auf eine Integration in den Arbeitsmarkt zielen. Zur Steuerung eines erfolgreichen Hilfeprozesses für Überschuldete ist eine Zusammenarbeit von Schuldnerberatung und Fallmanagement im Job-Center notwendig. So können Gefährdungspotenziale und unterschiedliche institutionelle Möglichkeiten der Intervention diskutiert und fallspezifisch umgesetzt werden. Hierzu bedarf es einer verlässlichen und transparenten Finanzierung der Schuldnerberatung. Angesichts steigender Überschuldungszahlen stehen die Bundesländer in der Pflicht, das Instrument der Schuldnerberatung nicht einzuschränken, sondern auszubauen und weiterzuentwickeln.

Zur Weiterentwicklung der Arbeit der Schuldnerberatungsstellen und zur Verbesserung der Datenlage überschuldeter Haushalte hat eine Arbeitsgruppe von Bund, Ländern, Kommunen, Wohlfahrtsverbänden sowie der Wissenschaft und des Statistischen Bundesamtes einen Erhebungsbogen für eine bundeseinheitliche Basisstatistik entwickelt, dessen Anwendbarkeit getestet wurde. Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Vereinheitlichung der Statistik in der

216 Vgl. Deutscher Bundestag: Drucksache 15/2500 vom 11. Februar 2004, S.7.

Schuldnerberatung für Politik und Verwaltung auf kommunaler- sowie auf Bundesebene gut geeignet ist, die Beratungssituation zu erfassen und strukturelle Zusammenhänge der Überschuldungssituation der Betroffenen aufzuzeigen.

Maßnahmen zur Stärkung von Eigenkompetenzen

Finanzielle Allgemeinbildung - das Wissen und die Kompetenzen der Bevölkerung im Umgang mit Finanzdienstleistungen und Konsumwünschen - kann Überschuldungsrisiken entscheidend vorbeugen. Der Vermittlung entsprechender Qualifikationen und der Verankerung der finanziellen Allgemeinbildung in der schulischen wie der außerschulischen Bildung kommt daher eine wichtige Bedeutung zu. In Ergänzung zur Förderung von Bildungskompetenzen privater Haushalte und Familien wurde im Jahr 1999 von der Bundesregierung ein Armutspräventionsprogramm initiiert. Es beruhte auf einem Maßnahmenkonzept zur Armutsprophylaxe durch Förderung der Allgemeinbildung in Bezug auf den Umgang mit Geld, Kredit und Konsumwünschen sowie durch Stärkung der haushalts- und familienorientierten Bildung. Die mit der verbrauchernahen Wirtschaft, mit Medien und der sozialen Trägerarbeit begonnenen Projekte zur Erziehung im Umgang mit Geld in Familien, Kindergärten und Schulen sind ein wichtiger Schritt, um durch Informationen, Bildung und Aufklärung Überschuldung vorzubeugen.

Darüber hinaus wurde von der Bundesregierung eine Unterrichtshilfe für Lehrerinnen und Lehrer zur Vermittlung finanzieller Allgemeinbildung an Schulen (www.unterrichtshilfe-finanzkompetenz.de) gefördert. Es ist geplant, ein ähnliches Instrument für den Bereich der Familienbildung zu entwickeln. Ziel ist die möglichst frühzeitige systematische Vermittlung von finanzieller Allgemeinbildung und ihre Integration in ein ganzheitliches Verständnis von Bildung als Lebenskompetenz an unterschiedlichen Bildungsorten wie z.B. Kindergarten und Schule, Familie und Freundeskreis, aber auch in der Kinder- und Jugendhilfe sowie in der Familienbildung.

Im Rahmen ihrer Informationsarbeit unterstützt die Bundesregierung seit dem Jahr 2000 die bundesweite Aktionswoche der Schuldnerberatung zur Aufklärung und Sensibilisierung zum Thema Überschuldung. Die Broschüre des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend „Was mache ich mit meinen Schulden?“ wird in einer durchschnittlichen monatlichen Stückzahl von 15.000 nachgefragt. In Kooperation mit der Schuldnerberatung wird zurzeit ein entsprechender online-Ratgeber entwickelt.

Zusammenfassung: Überschuldeten Haushalten helfen

Um soziale und ökonomische Teilhabe zu ermöglichen, hat die Bundesregierung mit ihrer Politik die Chancen überschuldeter Haushalte verbessert, wieder ihre Lebensentwürfe zu verwirklichen. Prävention und Entschuldungsmaßnahmen können heute Menschen besser dabei unterstützen, nicht in Überschuldung zu geraten und diese zu überwinden.

Die Situation überschuldeter Haushalte hat sich seit der Erstellung des 1. Armuts- und Reichtumsberichts auf der rechtlichen Ebene deutlich verbessert. Maßgebliche Ursache hierfür war die Reform des Insolvenzrechts, das seit 1999 auch privaten Schuldnerinnen und Schuldner mit dem Verbraucherinsolvenzverfahren eine Restschuldbefreiung eröffnet. Mit der Einführung der Verfahrenskostenstundung zum 1. Dezember 2001 wurde zudem ein leichter Zugang zum Insolvenzverfahren geschaffen. Die Zahl der Verbraucherinsolvenzverfahren ist seit 1999 von 1.634 Fällen auf 32.131 Fälle im Jahr 2003 angestiegen.

Weitere wichtige Maßnahme des Schuldnerschutzes sind die Unpfändbarkeit des Wohngelds sowie die Anhebung der Pfändungsfreigrenzen für Arbeitseinkommen - erstmals seit zehn Jahren. Die Pfändungsfreigrenzen wurden erhöht und so der Entwicklung der Lebenshaltungskosten und den Regelsätzen für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt angepasst. Auf diese Weise wird das Existenzminimum überschuldeter Personen gesichert und ein Anreiz geschaffen, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen.

Für überschuldete Haushalte ist die Schuldnerberatung oftmals eine entscheidende Hilfe, um aus der Überschuldung zu kommen. Sie hilft, die finanziellen Not-situation sowie auch die sozialen und psychischen Folgen zu überwinden, und sie öffnet Chancen, wieder am sozialen und ökonomischen Leben teilhaben zu können. Hierzu bedarf es einer verlässlichen und transparenten Finanzierung der Schuldnerberatung. Angesichts steigender Überschuldungszahlen stehen die Bundesländer in der Pflicht, das Instrument der Schuldnerberatung nicht einzuschränken, sondern auszubauen und weiterzuentwickeln.

Bildung und Information über den Umgang mit Geld sind wichtige Voraussetzungen, um Überschuldung vorzubeugen. Im Rahmen des Armutspräventionsprogramms der Bundesregierung richtet die Bundesregierung ihre Aktivitäten auf die Verbesserung der Fähigkeit im Umgang mit Geld, Konsum sowie modernen Medien. Ziel ist es, den Defiziten an wirtschaftlicher Bildung und deren Folgen auch durch präventive Maßnahmen in der Erziehung von Kindern und Jugendlichen zu begegnen. Die Projekte zur Erziehung im Umgang mit Geld in Familien, Kindergärten und Schulen werden mit der verbrauchernahen Wirtschaft, mit Medien und der sozialen Trägerarbeit durchgeführt.

II. Reform der Sozialhilfe - Armutsbekämpfung zielgenau ausrichten

Verantwortungsvolle Sozialhilfepolitik orientiert sich an dem Leitgedanken, Grundbedürfnisse abzusichern und Bedürftige in die Lage zu versetzen, ihr Leben selbstständig und eigenverantwortlich aus eigener Kraft zu gestalten und unabhängig von Sozialhilfeleistungen zu werden. Diese Grundgedanken bestimmen stärker als bisher die neuen Regelungen im Sozialgesetzbuch. Zum 1. Januar 2005 erfährt die Sozialhilfe maßgebliche Änderungen.

II.1 Die neue Grundsicherung für Arbeitsuchende - Wege in die Erwerbstätigkeit

Arbeitslosigkeit ist die Hauptursache für den Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt und Grund für die Sozialhilfeabhängigkeit von Familien und Kindern. Entsprechend ist die Integration der Erwerbsfähigen in den Arbeitsmarkt der Schlüssel, um Bedürftigkeit abzubauen und neue Teilhabe- und Verwirklichungschancen zu eröffnen. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende (das neue SGB II) schafft Chancen und Anreize für erwerbsfähige Hilfeempfänger, den Lebensunterhalt aus eigenen Kräften zu bestreiten und damit sich, ihre Partner und Kinder unabhängig von staatlichen Leistungen zu machen. Die Bundesregierung hat 2003 durch die beschlossene Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige einen wichtigen Schritt zur Aktivierung aller erwerbsfähiger Hilfeempfänger unternommen. Ab dem 1. Januar 2005 erhalten alle erwerbsfähigen arbeitsuchenden bisherigen Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger einheitliche Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts: die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II). Zugleich werden mit den zugehörigen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ihre Vermittlungschancen verbessert und die Integration in den Arbeitsmarkt gefördert. Dabei setzt das SGB II auf verstärkte Anreize zur Arbeitsaufnahme (z.B. durch Zuverdienstmöglichkeiten, aber auch Sanktionen bei Ablehnung eines Arbeitsangebotes). Durch dieses Prinzip des „Förderns und Forderns“ werden neue Teilhabe- und Verwirklichungschancen für diesen Personenkreis bereitgestellt. Werden diese Chancen genutzt, werden auch Familien und ihre Kinder unabhängiger von staatlichen Leistungen, und ihr Armutsrisiko sinkt. Kinderarmut wird bekämpft (s. hierzu auch Teil B, Kapitel V).

II.2 Die neue Sozialhilfe: Mehr Selbstbestimmung - weniger Bürokratie

Die Sozialhilfe (das neue SGB XII) bleibt auch nach der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende das Netz für all jene Menschen, die nicht in der Lage sind, durch Erwerbsarbeit ihren Lebensunterhalt zu sichern. Sie hat die Aufgabe, die Grundbedürfnisse und das soziokulturelle Existenzminimum abzusichern. Die Modernisierung und Weiterentwicklung des Sozialhilferechts erfolgte im Jahr 2003 im politischen Konsens zwischen Bund und Ländern und tritt in ihren wesentlichen Teilen zum 1. Januar 2005 in Kraft. Das neue Sozialhilferecht orientiert sich an den Leitlinien der Agenda 2010: Durch die Umsetzung des Grundsatzes „Fördern und

Fordern“ wird die Eigenverantwortung gestärkt und neue Chancen zur Teilhabe und Verwirklichung werden eröffnet.

Trotz des Rückgangs der Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt werden auch zukünftig zwischen rund 1,2 und 1,5 Mio. Menschen, darunter behinderte und pflegebedürftige Personen, von den Trägern der Sozialhilfe betreut. Die bisherige Zweiteilung der Sozialhilfe in „Hilfe zum Lebensunterhalt“ und „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ wurde aufgehoben zugunsten einer Differenzierung in sieben Kapiteln, in denen die Leistungen zielgerecht für jeweils näher bestimmte Lebenslagen geregelt werden. Die im Januar 2003 eingeführte bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bleibt bestehen, wird jedoch nun Teil des SGB XII.

Aktivierung von Eigenverantwortung

Die Hilfe zum Lebensunterhalt in der neuen Sozialhilfe sichert den Lebensunterhalt von Menschen, die bei Bedürftigkeit sonst keine Leistungen erhalten, insbesondere weder das Arbeitslosengeld II oder das Sozialgeld noch Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. So werden Menschen im erwerbsfähigen Alter Hilfe zum Lebensunterhalt in der Regel nur dann erhalten, wenn ihnen vor allem wegen des Bezugs einer Zeitrente, wegen längerfristiger Erkrankung oder längerer Betreuung in Einrichtungen eine Erwerbstätigkeit nicht möglich ist. Auch die Instrumente zur Förderung eines aktiven Lebens und zur Überwindung der Bedürftigkeit werden für Menschen, für die gegenwärtig eine Erwerbstätigkeit nicht in Betracht kommt, ausgebaut. Entsprechend dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“ sollen Leistungsberechtigte - sofern keine gesundheitlichen Gründe oder beispielsweise die Erziehung eines Kindes dem entgegenstehen - bei der aktiven Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft und der Überwindung der Notlage unterstützt werden (§ 11 SGB XII).

Bedarfsgerechte Regelsätze

Im Rahmen der Sozialhilfereform wurden die Regelsätze neu festgelegt und umfassen mit wenigen Ausnahmen auch die bisherigen einmaligen Leistungen (z.B. Bekleidung, Hausrat). Leistungsberechtigte erhalten durch die Pauschalierung eine größere Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit. Die Bemessung des neuen Regelsatzes erfolgt anhand statistisch erfasster Verbrauchsausgaben unterer Einkommensgruppen. Der neue Regelsatz beträgt in den alten Ländern 345 Euro, in den neuen Ländern 331 Euro. Die Regelsätze der Sozialhilfe sind das Referenzsystem für verschiedene steuerfinanzierte und bedürftigkeitsabhängige Sozialleistungen wie z.B. das Arbeitslosengeld II. Von den Regelsätzen kann bei nachweisbarem Bedarf abgewichen werden; es können unter bestimmten Voraussetzungen auch ergänzende Darlehen gewährt werden.

Mit der Reform werden die Regelsätze für die relevanten Altersgruppen und die verschiedenen Haushalte unter dem Aspekt der Bedarfsgerechtigkeit zukünftig besser austariert. Bei der Regelleistung werden Haushaltsangehörige nur noch in zwei (statt vier) Gruppen unterschieden: Kinder unter 14 Jahren erhalten 60%, Personen ab 14 Jahren 80% des Eckregelsatzes. Die nun gewählten zwei Altersklassen entsprechen international anerkannten wissenschaftlichen Verfahren, z.B. der modifizierten OECD-Skala. Die neuen Anteile für die Altersklassen orientieren sich an einer wissenschaftlichen Untersuchung des Statistischen Bundesamtes, wonach 14-jährige und ältere Kinder etwa um ein Drittel höhere Kosten als jüngere Kinder verursachen. Mit der Neuregelung wird auch der nach dem bisherigen Regelsatzsystem zu große Unterschied in den Leistungen für jüngere und ältere Kinder sowie die nicht nachvollziehbare Absenkung der Leistungen bei Eintritt der Volljährigkeit von 90 Prozent auf 80 Prozent beseitigt.

Künftig erhalten allein Erziehende für jedes Kind unter 18 Jahren einen Mehrbedarfzuschlag. Hiervon profitieren - auch wenn sie ab 1. Januar 2005 überwiegend Grundsicherung für Arbeitssuchende erhalten - erstmals ca. 70.000 allein Erziehende mit einem Kind ab 7 Jahren sowie knapp 10.000 allein Erziehende mit mehreren Kindern, die aufgrund der Altersstruktur der Kinder bisher keinen Zuschlag erhalten haben. Dies sind z. B. allein Erziehende mit einem Kind von 12 und einem von 17 Jahren oder allein Erziehende mit einem Kind von 14 Jahren und zwei Kindern von 16 und 17 Jahren. Damit wird auch die Kinderarmut gesenkt.

II.3 Persönliches Budget - Stärkung des Vorrangs ambulanter Leistungen

Die Sozialhilfe beschränkt sich jedoch nicht auf die Absicherung der Grundbedürfnisse, sondern eröffnet neue Teilhabe- und Verwirklichungschancen, indem sie sich darum bemüht, Bedürftige bei der selbstständigen Lebensgestaltung zu unterstützen. Neben den Möglichkeiten der Beratung, Unterstützung und Aktivierung (§ 11 SGB XII) bietet die Einführung des Persönlichen Budgets für Menschen mit Behinderung und für pflegebedürftige Menschen künftig größere Freiräume, ein selbstständiges und selbstbestimmtes Leben führen zu können.

Im Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und der Hilfe zur Pflege wurden trägerübergreifende Persönliche Budgets verankert. Leistungen können zukünftig auch als Teil eines Persönlichen Budgets erbracht werden, das die Rehabilitationsträger behinderten und pflegebedürftigen Menschen zur Verfügung stellen und mit dem diese bestimmte Betreuungsleistungen selbst organisieren und steuern können. Nach einer Erprobungsphase des trägerübergreifenden Persönlichen Budgets besteht ab dem 1. Januar 2008 ein Rechtsanspruch (ausführlich s. Teil B, Kap. VIII.).

II.4 Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: Bekämpfung verschämter Armut

Bemerkenswert ist, dass gerade unter den älteren Menschen das Armutsrisiko in Deutschland und damit auch ihre Sozialhilfeabhängigkeit besonders niedrig ist. Hierin manifestiert sich vor allem der Erfolg einer verlässlichen Rentenpolitik in Deutschland. Für all jene älteren Menschen, die keine ausreichende Rente beziehen, sowie für dauerhaft voll erwerbsgeminderte Personen steht die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zur Verfügung. Hierdurch wird ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung verschämter (Alters-) Armut der über 65-Jährigen geleistet und eine elternunabhängige Absicherung von dauerhaft erwerbsgeminderten Kindern erreicht. Mit dem Verzicht auf den Rückgriff gegenüber unterhaltspflichtigen Kindern und Eltern bei Einkommen unter 100.000 Euro wurde ein neuer Weg beschritten, um Hemmschwellen bei der Inanspruchnahme berechtigter Leistungen abzubauen.

II.5 Zielgenauere Hilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten

Wenn soziale Schwierigkeiten und Problemlagen kumulieren, z.B. bei Obdachlosigkeit, bei von Gewalt geprägten Lebensumständen oder nach Haftentlassung, sind über die Hilfe zum Lebensunterhalt hinaus besondere Maßnahmen erforderlich, insbesondere persönliche Hilfe und Unterstützung, wie sie § 72 BSHG²¹⁷ regelt. Diese Hilfe wurde im Jahr 2001 mit dem Ziel neu ausgestaltet, praxismgerechte und treffgenauere Regelungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten anzubieten. Vor allem persönliche Hilfen sind dadurch stärker als bisher darauf ausgerichtet, die Selbsthilfe betroffener Menschen zu fördern und einzuüben. Anspruch auf die Leistungen haben insbesondere auch die Menschen, die nicht oder nicht ausreichend von der Hilfe zum Lebensunterhalt erreicht werden, weil sie aus eigener Kraft nicht fähig sind, Selbsthilfekräfte zu entwickeln und daher nicht im Stande sind, die sozialen Schwierigkeiten zu überwinden. Mit der Verordnung erfolgte zudem eine lebenslagenorientierte neue gesetzliche Beschreibung des leistungsberechtigten Personenkreises und vor allem dadurch eine Weiterentwicklung des spezifischen Hilfesystems.

Die Zahl der unterstützten Personen lässt sich der amtlichen Statistik nicht entnehmen; Schätzungen gehen zum Jahresende 2003 von rund 53.000 Empfängern aus. Der Frauenanteil liegt durchschnittlich bei 16%. Ein erheblicher Teil der Klienten benötigt Langzeithilfen mit einer Dauer von mehr als neun Monaten. Zwei Jahre nach Inkrafttreten der neuen Verordnung kommt eine von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Evaluation zu dem Ergebnis, dass die Ziele ohne kostenrelevante Veränderungen bzw. eine Ausweitung des Hilfeempfängerkreises erreicht wurden.²¹⁸

217 Ab 1. Januar 2005: § 67 ff. SGB XII.

218 Engels, D./Sellin, C.: Begleitende Untersuchung zur Umsetzung der Verordnung zur Durchführung des § 72 BSHG, Köln 2004 (unveröffentlicht).

II.6 Krankenversicherungsschutz für alle Sozialhilfeempfänger

Mit dem Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz, GMG), das im breiten Konsens beschlossen wurde und zum 1. Januar 2004 in Kraft getreten ist, werden auch bislang nicht versicherte Sozialhilfeempfänger in die Gesetzliche Krankenversicherung einbezogen. Die Betroffenen sind nunmehr leistungsrechtlich in vollem Umfang den GKV-Versicherten gleichgestellt und ihre bisherige Stigmatisierung wird beseitigt. Sie erhalten wie die übrigen Versicherten eine Krankenversicherten-Karte und sind damit beim Besuch einer Arztpraxis nicht mehr gegenüber den übrigen Patienten diskriminiert. Obdachlose Menschen, die als nicht Sesshafte umherziehen und laufende Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nicht mindestens ununterbrochen einen Monat lang erhalten, werden durch die Regelung nicht erfasst. Dieser auch unter den obdachlosen Menschen kleine Personenkreis hat aber weiterhin im Rahmen der Sozialhilfe Anspruch auf Krankenhilfe durch den Sozialhilfeträger.

Wegen der leistungsrechtlichen Gleichstellung werden auch die Sozialhilfeempfänger grundsätzlich zu den Zuzahlungen und Eigenleistungen herangezogen, wenn sie Leistungen wie z.B. Arzneimittel, ärztliche oder zahnärztliche Behandlung oder Krankenhausbehandlung in Anspruch nehmen. Die Zuzahlungsregelungen wurden für die Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger durch die Festlegung einer abweichenden Belastungsobergrenze sozial verträglich gestaltet. Nicht das Brutto-Jahreseinkommen, sondern lediglich der Eckregelsatz eines Haushaltsvorstandes wird berücksichtigt. Dadurch werden die jährlichen Zuzahlungen für diesen Personenkreis auf 2% des Eckregelsatzes des Haushaltsvorstands bzw. bei chronischer Krankheit auf 1% begrenzt. Im Einzelfall besteht seitens des Sozialamtes bei Zuzahlungen die Möglichkeit der Gewährung eines Darlehens.

Zusammenfassung: Reform der Sozialhilfe - Zielgenaue Armutsbekämpfung

Verantwortungsvolle Sozialhilfepolitik versetzt Bedürftige in die Lage, ihr Leben eigenverantwortlich zu gestalten und unabhängig von Sozialhilfe zu werden. Weil Arbeitslosigkeit die Hauptursache für den Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt und Grund für die Sozialhilfeabhängigkeit von Familien und Kindern darstellt, ist die Integration in den Arbeitsmarkt der Schlüssel, um Bedürftigkeit abzubauen und neue Teilhabe- und Verwirklichungschancen zu eröffnen.

Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zur Grundsicherung für Arbeitsuchende hat die Bundesregierung einen wichtigen Schritt zur Aktivierung aller erwerbsfähigen Hilfeempfänger unternommen. Ab dem 1. Januar 2005 erhalten erwerbsfähige arbeitsuchende Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger eine einheitliche Leistung: die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Ihre Vermittlungschancen werden durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gefördert. Diese Grundsicherung ist zudem so ausgestaltet, dass (z.B. durch Zuverdienstmöglichkeiten aber auch Sanktionen bei Ablehnung eines Arbeitsangebotes) verstärkte Anreize zur Arbeitsaufnahme gegeben werden. Durch das Prinzip des „Förderns und Forderns“ werden neue Teilhabe- und Verwirklichungschancen geschaffen. Werden diese Chancen genutzt, werden auch Familien und ihre Kinder unabhängiger von staatlichen Leistungen, und ihr Armutsrisiko sinkt.

Ab 2005 bildet die Sozialhilfe das Netz für all jene Menschen, die nicht in der Lage sind, durch Erwerbsarbeit ihren Lebensunterhalt zu sichern. Sie hat die Aufgabe, die Grundbedürfnisse und das sozio-kulturelle Existenzminimum abzusichern und damit Armut zu verhindern. Im Rahmen der Neuregelungen wurden die Regelsätze angepasst, bedarfsgerechter gestaltet und Einmalleistungen pauschaliert. Alle bedürftigen allein Erziehenden mit Kindern unter 18 Jahren erhalten einen Mehrbedarfszuschlag. Hiervon profitieren - auch wenn sie ab 1. Januar 2005 überwiegend die Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten - erstmals ca. 70.000 allein Erziehende mit einem Kind ab 7 Jahren sowie knapp 10.000 allein Erziehende mit mehreren Kindern. Damit wird auch die Kinderarmut gesenkt. Durch das GMG wurden grundsätzlich alle Hilfeempfänger den GKV-Versicherten leistungsrechtlich gleichgestellt. Dabei wurden die Zuzahlungsregelungen sozial verträglich gestaltet.

Verantwortungsvolle Sozialhilfepolitik beschränkt sich nicht auf die Absicherung der Grundbedürfnisse, sondern eröffnet neue Teilhabe- und Verwirklichungschancen, indem sie Bedürftige bei der selbstständigen Lebensgestaltung unterstützt. Neben den Möglichkeiten der Beratung, Unterstützung und Aktivierung (§ 11 SGB XII) bietet die Einführung des Persönlichen Budgets für Menschen mit Behinderung und pflegebedürftige Menschen künftig größere Freiräume, ein selbstständiges und selbstbestimmtes Leben führen zu können.

Bemerkenswert ist, dass unter den älteren Menschen das Armutsrisiko in Deutschland und auch ihre Sozialhilfeabhängigkeit besonders niedrig ist. Hierin zeigt sich der Erfolg einer verlässlichen Rentenpolitik. Für jene älteren Menschen, die keine ausreichende Rente beziehen, sowie für dauerhaft voll erwerbsgeminderte Personen steht die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zur Verfügung. Die Regelungen der Grundsicherung, z.B. die Aufhebung des Unterhaltsrückgriffs, tragen dazu bei, verschämte Altersarmut und Stigmatisierungsängste dieses Personenkreises zu bekämpfen.

III. Familien fördern - Deutschland kinderfreundlich machen

Leitlinien sozial gerechter Familienpolitik

Die Familienpolitik nimmt einen zentralen Stellenwert in der Politik der Bundesregierung ein. Eine sozial gerechte Familienpolitik leistet heute dreierlei: Sie trägt erstens durch Transferleistungen den besonderen finanziellen Belastungen und Risiken von Familien Rechnung und verringert so Armutsrisiken. Des Weiteren unterstützt sie durch die Förderung der Erwerbstätigkeit, insbesondere von Müttern, die Eigeninitiative von Familien bei der Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Sie fördert dabei auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und trägt so dazu bei, dass Lebensentwürfe mit Kindern realisiert werden können. Und schließlich unterstützt sie durch die Schaffung einer fördernden Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur Familien dabei, den Kindern gerechte Start- und Lebenschancen mitzugeben, und trägt hiermit dazu bei, dass Bildung und Teilhabechancen der Kinder von ihrer sozialen Herkunft entkoppelt werden.

III.1 Familienleistungsausgleich und Steuerpolitik für Familien

Trotz der schwierigen haushaltspolitischen und ökonomischen Situation hat die Bundesregierung in der vergangenen und laufenden Legislaturperiode durch die Erhöhung von Transferleistungen und durch stärkere Entlastungen Familien unterstützt und ihr Armutsrisiko gesenkt. Die Politik der Bundesregierung führte zu einem Ausbau der finanziellen Leistungen und steuerlichen Maßnahmen für Familien von rund 40 Mrd. Euro 1998 auf rund 60 Mrd. Euro im Jahr 2003. Mit rund 9 Mrd. hat die Erhöhung des Kindergeldes von 112 Euro auf 154 Euro pro Monat für die ersten zwei Kinder den größten Anteil an dieser Entwicklung.

Die Bundesregierung hat darüber hinaus den Familienleistungsausgleich verfassungskonform geregelt und die Steuerlast der Familien erheblich reduziert: Bereits mit dem Gesetz zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999 wurden Familien steuerlich mit 3,4 Mrd. Euro entlastet. Das 2. Gesetz zur Familienförderung brachte für Arbeitnehmerfamilien mit Kindern eine weitere steuerliche Nettoentlastung von 2,4 Mrd. Euro mit sich.²¹⁹

Durch die Kindergelderhöhung und die Steuerreform hat sich die wirtschaftliche Situation von Familien insgesamt deutlich verbessert: Im Vergleich zu 1998 stehen einer Arbeitnehmerfamilie mit zwei Kindern im Jahr 2005 knapp 2.400 Euro mehr zur Verfügung. Insgesamt werden die Familien im Zeitraum von 1998 bis 2005 durch die Steuerreform 2000, das bereits im Jahr 1999 verabschiedete Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002, die Familienförderungsgesetze und weitere Reformmaßnahmen deutlich entlastet.

219 Vgl. Deutscher Bundestag: Drucksache 14/5990 vom 8. Mai 2001, a.a.O., S. 157/158.

Allein Erziehende mit Kindern haben durch einen haushaltsbedingten Mehraufwand eine höhere finanzielle Belastung als Paare mit Kindern. Dieser besonderen Lebenssituation von allein Erziehenden wird durch einen steuerlichen Entlastungsbetrag in Höhe von 1.308 Euro jährlich Rechnung getragen, der mit Wirkung zum 1. Januar 2004 eingeführt wurde. Der Steuerentlastungsbetrag schafft für allein Erziehende einen finanziellen Ausgleich für den bis 2003 geltenden Haushaltsfreibetrag, der in Folge der Verfassungsgerichtsentscheidung vom November 1998 entfallen musste.

III.2 Zielgerichtete Leistungen für Familien

Das steuerfinanzierte, einkommensabhängige Erziehungsgeld verbessert die wirtschaftliche Situation von Eltern, die in den ersten Lebensmonaten ihr Kind selbst betreuen. Mit der Reform des Bundeserziehungsgeldgesetzes von 2001 wurde der Einkommensbetrag, bis zu dem Paare und allein Erziehende auch ab dem siebten Lebensmonat des Kindes das ungeminderte Erziehungsgeld in Anspruch nehmen können, um durchschnittlich 10% erhöht. In einem weiteren Reformschritt wurden die oberen Einkommensgrenzen für den Bezug von Erziehungsgeld in den ersten sechs Lebensmonaten des Kindes abgesenkt, wovon schätzungsweise rund 5% der bisher Anspruchsberechtigten betroffen sind. Darüber hinaus wurden die Regelbeträge auf 300 bzw. 450 Euro pro Monat abgerundet und die Minderungsrate bei Überschreiten der unteren Einkommensgrenze ab dem siebten Monat angehoben. Bei der Einkommensberechnung wurde der Pauschalabzug vom Bruttoeinkommen verringert und Entgeltersatzleistungen einbezogen.

Geprüft wird jetzt, das Erziehungsgeld als Elterngeld mit Einkommensersatzfunktion neu zu gestalten. Maßgeblich ist dann nicht mehr die finanzielle Anerkennung der Erziehungsleistung von Mutter oder Vater, sondern vielmehr der durch die Betreuung des Kindes bedingte vollständige oder teilweise Verzicht auf eine vorherige Erwerbstätigkeit. Das Elterngeld könnte vielen Frauen und Männern die Entscheidung für ein Kind erleichtern und wird auch Väter in die Lage versetzen, sich aktiver an der Erziehung des Kindes zu beteiligen.

Die finanziellen Leistungen der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld nach SGB II) berücksichtigen die Lebenssituation von Familien und schaffen Chancen und Anreize, den Lebensunterhalt aus eigenen Kräften zu bestreiten.²²⁰ Erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten für sich das Arbeitslosengeld II als Regelleistung und für die nicht-erwerbsfähigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft Sozialgeld. Minderjährige Kinder sind dabei gegenüber ihren Eltern nicht unterhaltspflichtig, wenn sie über eigenes Einkommen verfügen. Die neuen Regelleistungen enthalten eine Pauschalierung, mit der die bisher in der Sozialhilfe geleisteten Einmalhilfen bis auf wenige Ausnahmen wie z.B. für mehrtägige Klassenfahrten

220 Vgl. hierzu Teil B, Kap. V.

pauschaliert werden. Durch die Pauschalierung erhalten Leistungsberechtigte eine größere Selbstständigkeit, während die bisherige Regelung einen eigenverantwortlichen Umgang mit Geld eher behindert hat. Für jedes Mitglied der Bedarfsgemeinschaft gilt darüber hinaus ein Ansparsfreibetrag von 750 Euro, aus dem besondere Anschaffungen, die bislang als Einmalleistungen gestellt wurden, zu finanzieren sind. Mit diesen Neuerungen entfällt auch die von vielen Familien als demütigend empfundene Beantragung von Einmalhilfen beim Sozialamt, was in vielen Fällen dazu geführt hat, dass bestehende Ansprüche nicht eingefordert wurden.

Allein Erziehende erhalten über die Regelleistungen hinaus weiterhin einen Mehrbedarfszuschlag. Dieser beträgt bei einem Kind unter sieben Jahren oder bei zwei bis drei Kindern unter 16 Jahren 36% der Regelleistung für den Haushaltsvorstand. Neu ist, dass künftig auch allein Erziehende mit einem Kind über sieben Jahre und allein Erziehende mit mehreren Kindern, die bislang keinen Mehrbedarf erhielten, je Kind einen Zuschlag von 12% des Eckregelsatzes erhalten, höchstens jedoch 60%.

Mit dem Kinderzuschlag von monatlich bis zu 140 Euro für Familien mit geringem Einkommen, der zum 1. Januar 2005 durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Bundeskindergeldgesetz eingeführt wurde, schafft die Bundesregierung Entlastung für Familien im unteren Einkommensbereich, verringert Familienarmut und verstärkt die Anreize für Familien, eigenes Einkommen zu erzielen. Zusammen mit dem Kindergeld von 154 Euro monatlich und ggf. Wohngeld wird damit der Grundbedarf eines Kindes abgedeckt. Der Einkommensbereich, in dem Familien Kinderzuschlag erhalten können, hängt von individuellen Verhältnissen - insbesondere auch von der Höhe der Miete und etwaigen Mehrbedarfen - ab. Die Zahlung des Kinderzuschlages ist auf 36 Monate begrenzt. Für diese gesetzliche Leistung wird für das Jahr 2005 ein Finanzvolumen von 217 Mio. Euro eingesetzt. Der Kinderzuschlag richtet sich an Eltern und Elternteile, die zwar ihren eigenen Bedarf sicherstellen, aber aus eigener finanzieller Kraft nicht für den Unterhalt ihrer Kinder aufkommen können und ohne den Kinderzuschlag zukünftig auf Arbeitslosengeld II angewiesen wären. Mit dem Kinderzuschlag werden in einem ersten Schritt 150.000 Kinder und ihre Familien unabhängig von Arbeitslosengeld II. Die Bundesregierung prüft, wie der Kinderzuschlag weiterentwickelt werden kann, damit Eltern mit geringem Einkommen nicht auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind. Bis zum 31. Dezember 2006 wird die Bundesregierung einen Bericht über die Auswirkungen des Kinderzuschlages sowie über gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklungen erstellen.

Kinderbetreuungskosten

Kinderbetreuungskosten sind für Eltern ein wesentlicher Faktor für die Entscheidung über eine Erwerbsbeteiligung beider Elternteile. Eine steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungs-

kosten kann Anreize für eine stärkere Erwerbsbeteiligung von Eltern, insbesondere der Frauen, schaffen sowie auch der besonderen Situation von allein Erziehenden Rechnung tragen.

Der Betreuungsbedarf eines Kindes, der unabhängig von einer Erwerbstätigkeit der Eltern besteht, wird als Bestandteil des Existenzminimums im Rahmen des steuerlichen Familienleistungsausgleichs durch den Freibetrag für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung berücksichtigt. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber seit dem Jahr 2002 die Möglichkeit geschaffen, erwerbsbedingte Betreuungskosten steuerlich abzusetzen, soweit sie einen Pauschalbetrag von 1.548 Euro übersteigen. Höchstens werden über diesen Betrag hinaus gehend je Kind weitere 1.500 Euro an nachgewiesenen Kosten steuerlich berücksichtigt. Durch das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde zudem ein Abzug von der Steuerschuld für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse bzw. für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen in einem inländischen Haushalt eingeführt. Zu den haushaltsnahen Tätigkeiten gehört unter anderem die Versorgung und Betreuung von Kindern. Die Höhe der auf Antrag gewährten Ermäßigung beträgt bei geringfügiger Beschäftigung 10% der Aufwendungen, höchstens jedoch 510 Euro, und bei haushaltsnahen Beschäftigungsverhältnissen, für die Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung entrichtet werden, 12% der Aufwendungen, höchstens jedoch 2.400 Euro. Für haushaltsnahe Dienstleistungen, die durch ein Unternehmen oder eine Agentur vermittelt werden, beträgt der Ermäßigungsbetrag 20% der Aufwendungen, höchstens jedoch 600 Euro.

Altersvorsorge

Mit dem Alterseinkünftegesetz wird der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften und zur Steuerfreistellung von Altersvorsorgeaufwendungen eingeleitet. Mit dieser Regelung werden Arbeitnehmer und Familien in ihrer aktiven Phase, in der sie als Erwerbstätige und Erziehende Vorsorgeaufwendungen leisten, steuerlich entlastet.

Die mit dem Altersvermögensgesetz eingeführte staatliche Förderung der privaten, kapitalgedeckten Altersvorsorge („Riester-Förderung“ bzw. „Riester-Rente“) ist integraler Bestandteil des Alterssicherungssystems (s. Teil B, Kap. I). Mit den bis zum Jahr 2008 aufwachsenden Förderzulagen in Höhe von jährlich 154 Euro für einen Erwachsenen und 185 Euro je Kind wird erreicht, dass Eltern bei gleichem Bruttolohn einen geringeren Eigenbeitrag zur Altersvorsorge leisten müssen als Kinderlose. Damit kann die Förderung auch von Familien mit niedrigem Einkommen und für kinderreiche Familien in Anspruch genommen werden und ist für diese Gruppen attraktiv. Für Altersvorsorgeverträge, die nach dem 1. Januar 2006 abgeschlossen werden, ist die Verwendung geschlechtsneutraler Tarife - so genannter Unisex-Tarife - vorgeschrieben. Dies stellt sicher, dass Frauen und Männer bei gleichen Beiträgen auch die gleichen Auszahlungen erhalten.

Die Reformen wirken: Gestärkte finanzielle Ressourcen der Familien

Das deutsche Einkommensteuer- und Transfersystem mit seinen Familienkomponenten reduziert vertikale und horizontale Einkommensungleichheit zwischen einkommensstarken und einkommensschwachen Familien einerseits und zwischen kinderlosen Steuerpflichtigen und Familien andererseits jeweils deutlich und effizient.²²¹

In den vergangenen Jahren wurde die Einkommenssituation von Familien durch die eingeleiteten steuer- und familienpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung insgesamt verbessert. Im Vergleich zu 1998 ist die Armutsrisikoquote von Familien zwar von 12,6% auf 13,9% angestiegen und liegt noch immer über der Quote der Gesamtbevölkerung, der Anstieg war jedoch geringer als bei den Haushalten ohne Kinder. Die Leistungen des Familienlastenausgleichs im weiteren Sinne (Kindergeld, Erziehungsgeld, Unterhaltsvorschuss und BAföG) reduzieren die relative Einkommensarmut von Familien deutlich. Bei allein Erziehenden wird allein durch die Familienleistungen eine Reduktion um 15 Prozentpunkte erreicht, das Armutsrisiko von Kindern wird durch Familienleistungen um 9 Prozentpunkte gesenkt. Dies zeigt auch: Bei den finanziellen Leistungen und steuerlichen Regelungen für Familien kommt es vor allem darauf an, die Leistungen zielgerichtet auszugestalten. Beispiele für diesen Ansatz sind die Änderungen des Erziehungsgeldgesetzes, die Einführung des Steuerentlastungsbetrages für allein Erziehende ab 2004 sowie die Einführung des Kinderzuschlags für potenzielle Arbeitslosengeld II-Bezieher ab 2005.

III.3 Paradigmenwechsel in der Familienpolitik

Im zurückliegenden Jahrzehnt war die Familienpolitik primär auf den Ausbau und die Verbesserung finanzieller Leistungen für Familien ausgerichtet. Dies allein erweist sich jedoch bei der Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung, aber auch hinsichtlich Kriterien wie Geburtenrate und Frauenerwerbstätigkeit nur als bedingt wirksam. Die Bundesregierung hat deshalb einen Paradigmenwechsel in der Familienpolitik eingeleitet. Zusätzlich zum notwendigen Ausbau der Transfers und Entlastungen für Familien richtet sie ihre Anstrengungen verstärkt auch auf den Ausbau einer wirksamen, Familien unterstützenden Infrastruktur. Die Familienpolitik muss im Zusammenspiel mit der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik vor allem auf Erwerbsorientierung und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ausgerichtet werden. Daneben stehen Bildung und Beratung von Familien, die frühe Förderung von Kindern für bessere Startchancen sowie die Stärkung individueller Kompetenzen und Fähigkeiten in der Bewältigung prekärer Le-

221 Vgl. OECD: The Role of the Tax/Benefit System in reducing inequality: An empirical analysis based on the "taxing wages" methodology, Paris 2003; sowie OECD: The Role of the Tax/Benefit System in reducing inequality. Country analysis, Paris 2003, S. 42 ff.

benssituationen im Mittelpunkt einer Politik gegen Armut und Ausgrenzung und für mehr Teilhabe- und Verwirklichungschancen von Familien und Kindern.

III.4 Balance von Familie und Arbeitswelt

Vor allem Arbeitslosigkeit, niedrige Erwerbseinkommen und eine geringe Arbeitsmarktintegration von Müttern stellen, wie schon im 1. Armuts- und Reichtumsbericht dargestellt, wesentliche Armutsrisiken für Familien mit Kindern dar. Besonders betroffen sind allein erziehende Mütter. Die Förderung von Erwerbstätigkeit, insbesondere von Frauenerwerbstätigkeit, hat deswegen eine hohe Bedeutung für die Armutsbekämpfung.

Die Erwerbstätigkeitsquote von Frauen ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen und hat mit 58,8% (2002) schon jetzt nahezu das Ziel von 60% erreicht, das sich die EU bis 2010 gesetzt hat. Gleichwohl sind die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter zu verbessern. Denn viele Menschen, vor allem Frauen, sind noch immer vor die Wahl gestellt, entweder berufstätig zu sein oder eine Familie zu gründen. Ausdruck und Folge dieses Dilemmas ist zum Beispiel der hohe Anteil kinderloser Akademikerinnen. Die geringe Geburtenrate wirkt sich mittel- und langfristig negativ auf die gesellschaftliche Innovationsfähigkeit sowie auf Wachstum und Wohlstand aus.

Eine sozial gerechte Familienpolitik trägt dazu bei, dass sich Beruf und Familie nicht als Alternativen gegenseitig ausschließen und Chancen geschaffen werden, beides zu vereinbaren. Ziel der Bundesregierung ist es, die Erwerbstätigkeit von Frauen und Müttern zu fördern und ihnen gleiche Zugangschancen zum Arbeitsmarkt zu öffnen - ohne dass dies eine Entscheidung gegen die Familie darstellt.

Elternzeit und Teilzeitarbeit

Damit Eltern sich der Betreuung und Erziehung ihrer Kinder widmen können, ohne aus dem Arbeitsleben ausscheiden zu müssen, haben sie gegenüber ihrem Arbeitgeber den gesetzlichen Anspruch, bis zu drei Jahre Elternzeit zu nehmen. Nach Ablauf der Elternzeit nehmen sie ihre alte Arbeit wieder auf. Mit der Weiterentwicklung des Erziehungsurlaubs hin zur Elternzeit leistet die Bundesregierung einen wichtigen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die im 1. Armuts- und Reichtumsbericht dargestellte und am 1. Januar 2001 in Kraft getretene Novellierung des Bundeserziehungsgeldgesetzes und der Elternzeit eröffnet Eltern umfangreichen Gestaltungsspielraum bei der Betreuung ihrer Kleinkinder. Bei unveränderter Dauer der Elternzeit von bis zu drei Jahren können Mütter und Väter gemeinsam Elternzeit nehmen. Darüber hinaus wurde die zulässige wöchentliche Arbeitszeit während der Elternzeit von 19 auf 30 Stunden erhöht. Zudem besteht in dieser Zeit in Unternehmen mit mehr als 15 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein Rechtsanspruch auf eine Teilzeitbeschäftigung, und schließlich

können mit Zustimmung des Arbeitgebers bis zu zwölf Monate der Elternzeit auf einen Zeitraum bis zum achten Geburtstag des Kindes übertragen werden.

Die Bundesregierung hat Mitte 2004 einen Bericht über die Auswirkungen der neuen Elternzeit-Regelungen vorgelegt.²²² Die Neuregelungen haben sich in der Praxis bewährt und leisten einen wichtigen Beitrag zur besseren Balance und einer individuellen Arbeitsteilung zwischen Familie und Beruf. Der Anteil der Väter in Elternzeit liegt bei knapp 5% gegenüber 1,5% vor der Novellierung. Nach wie vor überwiegt jedoch eine traditionelle Arbeitsteilung, bei der die Mutter die Elternzeit allein beansprucht, ihre Erwerbstätigkeit in den ersten zwei Lebensjahren vollständig unterbricht und dann in Teilzeit ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnimmt. Mit gezielter und frühzeitiger Informationspolitik soll künftig verstärkt über die Regelungen zur Elternzeit informiert werden. Zu den Faktoren, die Familien bei der Vereinbarkeit von Familien- und Arbeitsleben entlasten, gehören Teilzeitarbeitsmodelle, die fester Bestandteil der betrieblichen Arbeitswelt sind. Das 2001 in Kraft getretene Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge hat hierzu einen wichtigen Beitrag geleistet.

Daneben wurde, wie bereits im 1. Armuts- und Reichtumsbericht ausgeführt, im Rahmen der Rentenreform 2002 die Schwelle zur Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung bei noch erforderlicher Kinderbetreuung gesenkt. Ab dem vierten bis zum zehnten Lebensjahr des Kindes werden niedrige Rentenbeiträge bis zu 50% höher als nach geltendem Recht bewertet. Die Höherbewertung kommt insbesondere teilzeitbeschäftigten Frauen sowie unterdurchschnittlich verdienenden allein Erziehenden zugute, da sie eheunabhängig ist. Für Erziehungspersonen, die wegen gleichzeitiger Erziehung von zwei oder mehr Kindern unter zehn Jahren regelmäßig keine Teilzeitbeschäftigung aufnehmen können, wird als Ausgleich nach Auslaufen der Kindererziehungszeit (also ab dem vierten Lebensjahr des Kindes) bis zum zehnten Lebensjahr eine rentenrechtliche Gutschrift von Entgeltpunkten gewährt.

Seit April 2003 sind niedrigere, degressiv gestaffelte Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung bei Beschäftigungen mit monatlichen Arbeitsentgelten ab 400,01 Euro bis 800,00 Euro gültig. Mit der Einführung dieser so genannten Gleitzone - über der auf 400,01 Euro monatlich angehobenen Geringfügigkeitsgrenze - wird der Anreiz zur Aufnahme auch gering entlohnter Erwerbstätigkeit und Teilzeitarbeit durch die Verbesserung der Nettoeinkommensposition weiterentwickelt.

Auch die Zusammenführung von Sozialhilfe für Erwerbsfähige und Arbeitslosenhilfe zur neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende ab dem 1. Januar 2005 fördert die Arbeitsmarktintegration

222 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Bericht über die Auswirkungen der §§ 15 und 16 Bundeserziehungsgeldgesetz, Berlin 2004, S. 8.

vieler allein Erziehender.²²³ Sie erhalten Anreize zur Arbeitsaufnahme, Zugang zu den Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt und zur Vermittlung durch die Bundesagentur für Arbeit. Vor dem Hintergrund, dass zuletzt mehr als ein Viertel aller allein Erziehenden Hilfe zum Lebensunterhalt bezog und annähernd drei Fünftel aller Kinder in der Sozialhilfe in Haushalten von allein Erziehenden lebten, stellt dies einen wichtigen familienpolitischen Fortschritt dar. Die Regeln für die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit nehmen weiterhin Rücksicht auf familiäre Belange. Eine Arbeit ist nicht zumutbar, wenn die Ausübung der Arbeit die Erziehung des Kindes gefährden würde. Die Erziehung eines Kindes ist in der Regel dann nicht gefährdet, soweit seine Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege oder auf sonstige Weise sichergestellt ist. Die kommunalen Träger sollen darauf hinwirken, dass erwerbsfähigen Erziehenden ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird. Unterstützt wird dies durch die Umsetzung des Gesetzes zur Ausbau der Tagesbetreuung von Kindern (TAG).

III.5 Starke Partner für Familien

Nicht nur der Bund als zentralstaatlicher Akteur, sondern auch Länder und Kommunen, Wirtschaft, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände und Kirchen bringen ihre Ressourcen für ein Gelingen sozial gerechter Familienpolitik ein.

In der „Allianz für die Familie“ hat die Bundesregierung ein breites gesellschaftliches Bündnis initiiert, das von namhaften Vertreterinnen und Vertretern aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Medien und Gesellschaft unterstützt wird. Unter dem Dach der „Allianz“ sind seit Mitte 2003 mittelfristig angelegte Initiativen für eine bessere Balance von Familie und Arbeitswelt und eine familienfreundliche Unternehmenskultur gebündelt. Die Aktivitäten richten sich an die Unternehmen und setzen vor allem auf Information und die Überzeugungskraft guter Praxisbeispiele. Exemplarisch dafür stehen der „Monitor Familienfreundlichkeit“ und das „Checkheft Familienorientierte Personalpolitik“, die gemeinsam mit Partnern aus der Wirtschaft entwickelt wurden. Eine familienfreundliche Personalpolitik bringt für die Unternehmen nachweislich Wettbewerbs- und Standortvorteile sowie Kosteneinsparungen, schafft für die Familien eine bessere Balance von Familie und Arbeitswelt und stärkt den sozialen Zusammenhalt. Mehr Familienfreundlichkeit in der Arbeitswelt wirkt integrativ für die Erwerbstätigkeit von Frauen und beugt damit auch Armutsrisiken bei Arbeitslosigkeit des Partners oder bei Trennung und Scheidung vor.

Mit der Initiative „Lokale Bündnisse für Familie“ unterstützt die Bundesregierung seit Anfang 2004 einen integrativen Ansatz zur Förderung eines familienfreundlichen Umfelds. Die Handlungsstrategie setzt dabei auf eine bereichsübergreifende Vernetzung zwischen unterschiedlichen Partnern wie Stadtrat und Verwaltung, Unternehmen, Kammern, Gewerkschaften und Kir-

223 Vgl. hierzu auch Teil B, Kap. V.

chengemeinden, Vereinen, Verbänden und Initiativen, die sich gemeinsam auf kommunaler Ebene für mehr Familienfreundlichkeit einsetzen. In den Bündnissen geht es oftmals auch um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf - zum Beispiel durch die bessere Abstimmung von Öffnungszeiten der Kindertagesstätten an die Arbeitszeiten oder die Bereitstellung neuer Tagesbetreuungsplätze. Mittlerweile bestehen mehr als 100 solcher „Lokalen Bündnisse“. An weiteren 230 Standorten unterstützt ein Servicebüro den Aufbau, die Tätigkeit und die Öffentlichkeitsarbeit lokaler Initiativen durch kostenlose Beratungsangebote.²²⁴

III.6 Bildung und Erziehung - Auf den Anfang kommt es an

Die Bildungschancen in Deutschland sind im internationalen Vergleich noch immer zu stark an die soziale Herkunft der Menschen gekoppelt. Eine sozial gerechte Politik, die auf die Schaffung gerechter Zugangschancen zu Bildung und Arbeit setzt, muss schon für Kinder im jungen Alter optimale Bildungsmöglichkeiten unabhängig von ihrer sozialen Herkunft öffnen. Denn die Grundlagen für die weiteren Bildungs- und Lebenschancen werden maßgeblich innerhalb der ersten sechs Lebensjahre geprägt. Kindertagesstätten erfüllen hier wichtige Funktionen.

Vor allem Kinder und Jugendliche aus Familien in prekären Lebenslagen oder mit Migrationshintergrund sind von Bildungsbenachteiligungen betroffen. Neben dem quantitativen Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder sind deshalb auch die qualitative Verbesserung der frühkindlichen Erziehung und eine individuelle Förderung, Betreuung und Bildung zentrale Bestandteile einer wirksamen Strategie. Der Ausbau der Kindertagesbetreuung fördert im Rahmen der frühkindlichen Bildung auch den Spracherwerb von Kindern mit Migrationshintergrund. Kinderbetreuung schafft darüber hinaus vor allem für Frauen und allein Erziehende bessere Möglichkeiten, durch Erwerbsarbeit den Lebensunterhalt der Familie zu sichern und trägt so unmittelbar zur Verringerung von Einkommensarmut und Ausgrenzung von Familien in prekären Lebenslagen bei.

Um die Kinderbetreuung quantitativ und qualitativ auszubauen, hat der Deutsche Bundestag am 28. Oktober 2004 das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) beschlossen. Es sieht vor, dass die für die Kinderbetreuung zuständigen Länder und Kommunen ihre Angebote an Krippenplätzen und Tagespflege für die unter Dreijährigen ab 2005 so erweitern, dass sie dem Bedarf von Eltern und ihren Kindern entsprechen. Bis 2010 soll das Angebot an Kinderbetreuung quantitativ und qualitativ an das westeuropäische Niveau herangeführt werden. Der hohe Versorgungsgrad in Ostdeutschland soll dabei erhalten bleiben. Der Bund entlastet Länder und Kommunen durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, so dass ihnen für den Ausbau der Kinderbetreuung jährlich 1,5 Mrd. Euro zur Verfügung stehen.

224 Stand: November 2004.

Kompetenzen fördern

Auch um Schulkindern einen chancengleichen Zugang zur Bildung zu eröffnen, haben Bund und Länder eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet. Ein Beispiel dafür ist das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ zum Auf- und Ausbau von Ganztagschulen bis zum Jahr 2007, für den der Bund rund 4 Mrd. Euro zur Verfügung stellt.²²⁵ Wie auch der Ausbau der Kinderbetreuung in Kindergärten und Krippen fördert auch der Ausbau der Ganztagschulen die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit die Erwerbsmöglichkeiten von Frauen.

Der Ausbau eines bedarfsgerechten Angebotes von Ganztagschulen soll unter Einbeziehung der Bildungsangebote der Kinder- und Jugendhilfe umgesetzt werden. Auf Bundes- und Länderebene wurde zur Stärkung und Integration bildungsbenachteiligter Kinder ein Aktionsprogramm zur Förderung von Sprach-, Lese- und Schreibkompetenz sowie zur Förderung von Migrantinnen und Migranten verabredet.

III.7 Den Zugang ins Arbeitsleben erleichtern

Benachteiligte Jugendliche haben im Vergleich zu anderen Gleichaltrigen ungünstige Voraussetzungen für die Eingliederung in das Berufsleben. Wer jünger als 25 Jahre alt ist und einen Antrag auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende stellt, wird künftig sofort in Arbeit, Aus- oder Fortbildung vermittelt. Jugendliche, die ein zumutbares Angebot ablehnen, erhalten für drei Monate keine Leistungen. Um in dieser Zeit die Entstehung von Mietschulden zu vermeiden, werden Kosten für Unterkunft und Heizung direkt an den Vermieter gezahlt. Der Zugang zu Betreuung und Beratung und allen Eingliederungsleistungen bleibt jedoch während dieser Zeit erhalten.

Das vom Europäischen Sozialfonds geförderte Programm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS) ist eine Initiative der Bundesregierung für mehr Beschäftigung „von unten“ für Personen, die am Arbeitsmarkt besonders benachteiligt sind. In kleinen, lokalen Projekten können sie sich maßgeschneidert weiterbilden und qualifizieren und können im Anschluss leichter in Arbeit vermittelt werden. LOS wird in das Programm „Die soziale Stadt“ in seine komplementäre Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E & C) integriert. In Ergänzung und Fortsetzung dieser Programme werden in ausgewählten Gebieten mit sozialen Problemlagen bis zum Jahr 2006 bundesweit 6.000 Mikroprojekte, die in anderen Förderprogrammen nicht berücksichtigt werden können, bis maximal 10.000 Euro finanziell unterstützt. Insgesamt stehen ca. 50 Mio. Euro für den Zeitraum bis 2006 zur Verfügung.

225 Vgl. hierzu Teil B, Kap. IV.

Mit sog. Kompetenzagenturen sollen frühzeitige und langfristige Strategien der individuellen Hilfeplanung für benachteiligte Jugendliche entwickelt und das Coaching und Management der Hilfeleistungen übernommen werden. Darüber hinaus sollen die Kompetenzagenturen Lücken im existierenden Angebot erkennen und auf die Bereitstellung passgenauer Angebote hinwirken. Hierdurch werden eine geringere Abbrecherquote erreicht und die Chancen einer sozialen und beruflichen Integration verbessert. Die Kompetenzagenturen werden bundesweit im Zeitraum von 2002 bis 2006 an 15 Standorten modellhaft erprobt.

Die Initiative „wir ... hier und jetzt“ ergänzt und unterstützt die arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Aktivitäten der Bundesregierung. Das Projekt wendet sich an Jugendliche in den neuen Ländern, die keinen Ausbildungsplatz in ihrer Heimatregion finden oder die nach ihrer Ausbildung eine berufliche Perspektive in ihrer Region suchen. Die Initiative ist ein Baustein der bereits erfolgreich laufenden Programme „Jump Plus“, „Die soziale Stadt“, „Regiokom“, „TeamArbeit für Deutschland“ und „Lokales Kapital für soziale Zwecke“. Die thematische Vielfalt der Projekte reicht von der Berufsfrühorientierung über die ehrenamtliche Tätigkeit von Jugendlichen bis hin zur Schaffung von Netzwerken im Bereich der Jugendarbeit.

III.8 Wirtschaftliche und finanzielle Bildung zur Armutsprävention

Die Bundesregierung hat in der letzten Legislaturperiode ein Maßnahmenkonzept zur Armutsprophylaxe mit dem Ziel entwickelt, gesellschaftlichen Kräften Impulse zu geben, die wirtschaftliche Bildung und Beratung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen sowie die finanziellen Gegebenheiten in Familienhaushalten in den Fokus von Handlungsansätzen zur Vermeidung von Armut zu rücken. Das Maßnahmenkonzept zielte auf die Vermittlung individueller Selbsthilfekompetenzen durch die Förderung finanzieller Allgemeinbildung sowie haushalts- und familienorientierter Bildung ab. Das Programm umfasste Praxisprojekte, die überwiegend von hauswirtschaftlichen Verbänden und sozialen Trägerorganisationen modellhaft durchgeführt wurden. Insgesamt wurde ein breites Bündnis gesellschaftlicher Kräfte - darunter der Deutsche Sparkassen- und Giroverband sowie einige Länder und Kommunen - angesprochen.²²⁶

Das in diesem Rahmen geförderte Projekt „Haushaltsführung im Verbund der Daseinsvorsorge“²²⁷ bietet vielfältige und innovative Anknüpfungspunkte für die Bildungs-, Beratungs- und

226 Deutsche Gesellschaft für Hauswirtschaft (Hg.): Konzertierte Aktion zur Armutsprävention. Das erste Armutspräventionsprogramm der Bundesregierung. Evaluation von hauswirtschaftlichen Praxis- und Bildungsprojekten. Konzepte und Modelle zur Armutsprävention. Materialien, Bd. 5, Aachen, Bonn 2004. Vgl. auch Groß, D. et al.: Wirkungsorientierte Evaluation des Armutspräventionsprogramms des BMFSFJ, Frankfurt a.M. 2004, S. 3.

227 Vgl. Meier, U./Preuße, H./Sunnus, E. M.: Steckbriefe von Armut. Haushalte in prekären Lebenslagen, Wiesbaden 2003; sowie Preuße, H./Meier, U./Sunnus, E. M.: Die Vielfalt von Alltagsproblemen in prekären Lebenslagen - Möglichkeiten ihrer Bewältigung und Prävention. Leitfaden für die Bildungs-, Beratungs- und Betreuungsarbeit, Wiesbaden 2003.

Betreuungsarbeit mit benachteiligten Familienhaushalten. Der Vielschichtigkeit familiärer Unter-
versorgungslagen kann nur durch alltagspraktische Handlungsansätze wirksam und nachhaltig
begegnet werden.

Die Evaluation des Programms zeigt, dass ein wesentlicher Beitrag zur Aktivierung gesell-
schaftlicher Kräfte für eine dauerhafte Beschäftigung mit Fragen der Armutsprävention geleistet
wurde. Durch die Anschubfinanzierung ist es gelungen, bei einer großen Zahl von Trägern dau-
erhafte Aktivitäten und Überlegungen zum Thema Armutsprävention in ihren Organisationen zu
verankern. Insbesondere mit Blick auf die Entwicklung von Überschuldung als Armutsrisiko
muss finanzielle und wirtschaftliche Bildung verstärkt bereits in den Schulunterricht integriert
werden.²²⁸

228 Vgl. hierzu Teil B, Kap. I.3.

Zusammenfassung: Deutschland kinderfreundlich machen

Familienpolitik hat die Aufgabe, die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die Gründung einer Familie kein Armuts- und Ausgrenzungsrisiko birgt und dass Menschen ihre Lebensentwürfe mit Kindern auch im Einklang mit dem Arbeitsleben verwirklichen können. Gleichzeitig soll sie Familien in ihrem Bemühen unterstützen, Kindern gute Start- und Zukunftschancen zu geben. Um das Armutsrisiko von Familien zu senken, hat die Bundesregierung die Transferleistungen und Entlastungen für Familien deutlich verbessert. Die Leistungen des Familienlastenausgleichs im weiteren Sinne (Kindergeld, Erziehungsgeld, Unterhaltsvorschuss und BAföG) reduzieren die relative Einkommensarmut von Familien deutlich: Die Einkommensarmut bei Familien hat sich - obwohl sie höher liegt als in der Gesamtbevölkerung und leicht gestiegen ist - insgesamt günstiger entwickelt als in der Gesamtbevölkerung. Die Einführung eines Kinderzuschlags für potenzielle Bezieher von Arbeitslosengeld II ab 1. Januar 2005 setzt diese Politik fort.

In der Vergangenheit wurde Familienpolitik noch zu einseitig auf die finanzielle Unterstützung fokussiert. Transferleistungen alleine können das Armutsrisiko nur unzureichend senken. Die Bundesregierung hat daher einen Paradigmenwechsel eingeleitet und zusätzlich zum Ausbau der finanziellen Absicherung für Familien den Ausbau einer die Familien unterstützenden Infrastruktur vorangetrieben.

Mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz trägt die Bundesregierung dazu bei, dass das Angebot an Krippenplätzen ab 2005 erweitert wird. Von den Entlastungen der Länder und Kommunen durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige um jährlich 2,5 Mrd. Euro können (und sollen) 1,5 Mrd. Euro in den Ausbau der Kinderbetreuung investiert werden. Mit dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ wird bis 2007 mit 4 Mrd. Euro Bundesmitteln der Auf- und Ausbau von Ganztagschulen gefördert. Dadurch wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert, die (früh-) kindliche Bildung gefördert und die Chancen von Kindern aus wirtschaftlich benachteiligten Familien sowie aus Familien mit Migrationshintergrund verbessert. Was in anderen Ländern längst Standard ist, hat die Bundesregierung damit auch in Deutschland auf den Weg gebracht.

Frauenerwerbstätigkeit hat eine hohe Bedeutung für die Gesellschaft, für die Armutsbekämpfung sowie für die Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Frauen. Unter dem Dach der „Allianz für die Familie“ hat die Bundesregierung seit Mitte 2003 Initiativen für eine besseren Balance zwischen Familie und Arbeitswelt und für eine familienfreundliche Unternehmenskultur gebündelt. Mit der Weiterentwicklung des Erziehungsurlaubs zur Elternzeit, der Einführung degressiv gestaffelter Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung für Einkommen zwischen 400,01 und 800 Euro und der rentenrechtlichen Höherbewertung von Rentenbeiträgen Erziehender wurden zudem die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert. Erste Untersuchungen zeigen, dass die Angebote angenommen werden.

Die Bundesregierung hat wichtige Schritte zur Senkung des Armuts- und Ausgrenzungsrisikos von Familien und zur Verbesserung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen von Kindern aus benachteiligten Familien eingeleitet. Die Herausforderung für alle Akteure der Familien-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik bleibt jedoch bestehen, an diesen Zielen weiter zu arbeiten und ihre Anstrengungen zu intensivieren.

IV. Vorrang für Bildung - in Bildung und Ausbildung investieren

Bildung ist die beste Versicherung gegen Arbeitslosigkeit. Wie in Teil A dargestellt, erhöhen unzureichende schulische Bildung und geringe berufliche Qualifikationen das Risiko der Arbeitslosigkeit und zählen so zu den Hauptursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung. Ein Mangel an Fachkräften und an aktuell nachgefragten Qualifikationen kann auch Innovationen hemmen und sich negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken. Erfolgreiche und sozial gerechte Bildungspolitik entwickelt und sichert daher Zugänge zu und Qualität von Aus- und Weiterbildung in den verschiedenen Bildungsbereichen und leistet damit einen entscheidenden Beitrag zur Armutsprävention. Die Bundesregierung setzt deshalb mehr denn je klare Prioritäten bei Bildung und Forschung und hat trotz des notwendigen Konsolidierungskurses bei den Staatsausgaben die Mittel für Bildung und Forschung weiter erhöht. Im Bundeshaushalt 2005 belaufen sich die Ausgaben für Bildung und Forschung auf rund 10 Mrd. Euro (mit BAföG-Darlehensanteil und Förderung von Ganztagschulen). Sie sind damit seit 1998 um 37,5% oder um 2,72 Mrd. Euro gestiegen.

IV.1 Ausbau und Weiterentwicklung des Elementarbereiches - Kinderbetreuung verbessern

Zur Erhöhung der Chancengleichheit und zur Vorbeugung von (schulischen) Leistungsdefiziten und damit von schlechteren Startchancen besteht weitgehende Einigkeit bei allen Verantwortlichen, die frühe und vor allem individuelle Förderung aller Kinder zu verbessern. So hat beispielsweise das FORUM BILDUNG in seinen Empfehlungen aus dem Jahr 2001 explizit darauf hingewiesen, dass neben „dem wichtigen Lernen in der Familie (...) die Möglichkeiten der Kindertageseinrichtungen zur Unterstützung früher Bildungsprozesse deutlich besser zu nutzen“ sind und die „Bedingungen für individuelle Förderung in der Grundschule (...) erheblich verbessert werden“ müssen. Der BLK-Aktionsrahmen vom 17. Juni 2002 erklärt deshalb die frühe und individuelle Förderung zum zentralen Querschnittsbereich für Reformmaßnahmen in Deutschland. Ferner ist zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf das außerhäusliche Betreuungsangebot deutlich auszuweiten. Der Bund beteiligt sich deshalb am Ausbau von Bildung und Erziehung im Elementarbereich durch die Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen im Achten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB VIII) und durch Finanzhilfen für Länder und Kommunen und unterstützt ab 2005 den Betreuungsausbau für die Kinder unter 3 Jahren mit 1,5 Mrd. Euro jährlich. Darüber hinaus finanziert der Bund innovative Modelle, die zu einer deutlichen Verbesserung der Qualität von Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertagesstätten beitragen. Ziel dieser Maßnahmen ist die frühkindliche Förderung der Kinder und die Arbeitsmarktintegration ihrer Eltern durch einen bedarfsgerechten Ausbau der Betreuungsinfrastruktur in Westdeutschland und den Erhalt der Angebote in den neuen Ländern. Der Ausbau soll ab 2005 schrittweise bis 2010 erreicht werden.

Vorbereitet wird derzeit die Implementierung von Bildungsplänen der Länder für Kindertageseinrichtungen, die die Kooperation zwischen Kindergarten und Grundschule verbessern sollen. Die im Rahmen von durch die Bundesregierung geförderten Entwicklungs- und Forschungsvorhaben ausgearbeiteten Konzepte zur Neudefinition und Verstärkung des Bildungsauftrags der Kindertagesstätten sowie zur Verbesserung des Übergangs in die Grundschule bieten den Ländern, Kommunen, Trägern und Einrichtungen eine Grundlage zur Einführung entsprechender Chancen eröffnender Reformmaßnahmen.

IV.2 Das Programm „Zukunft Bildung“

Im europäischen und internationalen Vergleich zeigt sich, dass der Zugang zu Bildung in Deutschland noch sehr stark von der sozialen Herkunft geprägt wird. Qualitativ hochwertige und quantitativ ausreichende Bildungsangebote sind zentrale Voraussetzungen für individuelle Teilhabe- und Verwirklichungschancen sowie gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wohlstand. Die notwendige Bildungsreform ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Weder Bund noch Länder noch gesellschaftliche Gruppen können diese Aufgabe allein lösen. Auf Initiative der Bundesregierung haben daher Bund und Länder, wie im 1. Armuts- und Reichtumsbericht beschrieben, am 15. März 1999 gemeinsam das FORUM BILDUNG eingesetzt, um Qualität und Zukunftsfähigkeit des deutschen Bildungssystems zu verbessern. Zusammen mit Vertretern von Auszubildenden und Studierenden, Wirtschaft und Gewerkschaften, Wissenschaft und Kirchen wurden dort bis Ende 2001 Empfehlungen zu fünf bildungsbereichsübergreifenden Themenschwerpunkten erarbeitet.²²⁹

Zur Umsetzung der Empfehlungen des FORUM BILDUNG und als Antwort auf die Ergebnisse des internationalen Schulleistungsvergleichs PISA 2000 hat die Bundesregierung im Sommer 2002 das Programm „Zukunft Bildung“ beschlossen. Ziel des Programms ist es insbesondere, eine umfassende Unterrichtsreform mit dem Ziel einer stärkeren frühen und individuellen Förderung aller Schülerinnen und Schüler einzuleiten und hierfür die erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Das Programm umfasst folgende Elemente und Maßnahmen:

Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“

Zentrale Entwicklungsziele, die ein investiver Sozialstaat mit der Einrichtung von Ganztagschulen verbindet, sind vor allem die verstärkte individuelle Förderung aller Kinder und Jugendlichen. Mit dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ unterstützt der Bund die

229 Zu den Themenschwerpunkten im Einzelnen vgl. Arbeitsstab des Forum Bildung in der BLK (Hg.): Empfehlungen des Forum Bildung. Bonn 2001, und van Ackeren, I./Hovestadt, G.: Indikatorisierung der Empfehlungen des Forum Bildung - Ein exemplarischer Versuch unter Berücksichtigung der bildungsbezogenen Indikatorenforschung und -entwicklung. Schriftenreihe Bildungsreform des BMBF, Bd. 4, Bonn 2003.

Länder in den Jahren 2003 bis 2007 mit insgesamt 4 Mrd. Euro beim Auf- und Ausbau von Ganztagschulen. Damit soll die Schaffung einer modernen Infrastruktur im Ganztagsschulbereich unterstützt und der Anstoß für ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagschulen in ganz Deutschland gegeben werden. Die Bundesmittel stehen für erforderliche Neubau-, Ausbau- und Renovierungsmaßnahmen sowie für die Ausstattung der Schulen zur Verfügung. Die Länder sind im Rahmen ihrer Verantwortung für den Schulbereich für die konkrete Umsetzung des Programms und die personelle Ausstattung zuständig. Zum Schuljahr 2004/05 werden bereits über 3.000 Schulen in allen Ländern neue Ganztagsangebote zur Verfügung stellen.

Das Investitionsprogramm und dessen Umsetzung durch eine inhaltliche Begleitung des Bundes sind als erster Schritt ein wichtiger Teil auf dem Weg zu einer gemeinsamen Bildungsreform von Bund und Ländern mit dem Ziel, von dem noch zu stark selektierenden zu einem fördernden Schulsystem zu kommen, das breite Teilhabe- und Verwirklichungschancen eröffnet.

Förderung struktureller Bildungsinnovationen

Um alle Kinder wirksam zu fördern und die Teilhabechancen bildungsbenachteiligter Kinder, insbesondere auch der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, zu erhöhen, haben Bund und Länder in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) im Juni 2002 ein Aktionsprogramm mit folgenden Handlungsfeldern verabredet:

- Förderung der mathematisch-naturwissenschaftlichen Kompetenz.

Wettbewerbsfähigkeit beginnt in der Schule. Seit 2003 läuft in über 730 Schulen die erste Welle des „SINUS-Transfer-Programms“ zur Förderung der mathematisch-naturwissenschaftlichen Kompetenz, das an die erfolgreiche Arbeit des SINUS-Programms anknüpft, das bereits im 1. Armuts- und Reichtumsbericht dargestellt wurde. 2005 startet die zweite Welle mit einer weiteren erheblichen Ausweitung der Zahl der teilnehmenden Schulen. Seit 1. August 2004 werden mit dem Programm „SINUS-Transfer-Grundschule“ Ansätze der bisherigen SINUS-Arbeit genutzt, um den Unterricht in den entsprechenden Fächern in der Grundschule weiter zu entwickeln.

- Förderung der Sprach-, Lese- und Schreibkompetenz.

Grundqualifikationen erleichtern Ausbildung und Arbeitsaufnahme. Mit dem in der BLK am 17. November 2003 beschlossenen Aktionsrahmen wurde ein wichtiger Schritt zur Förderung der Sprach-, Lese- und Schreibkompetenz von Kindern und Jugendlichen im außerschulischen Bereich getan. Die Einrichtung einer Leitseite zur Lesekompetenz beim Deutschen Bildungsserver und die Umsetzung des vom Ausschuss „Bildungsplanung“ am 1. Juni 2004 beschlossenen Online-Informationssystems zur Herstellung von Transparenz über laufende Aktivitäten zur Förderung der Lesekultur sind weitere Ergänzungen in diesem Be-

reich. Ferner wurde von der Bundesregierung eine Expertise zur Förderung der Lesekompetenz in Auftrag gegeben.

- Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund.

Sprachkenntnisse ermöglichen Eingliederung. Das BLK-Programm „Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund“ ist am 1. September 2004 mit einer fünfjährigen Laufzeit gestartet. Das Programm konzentriert sich auf die sprachliche Bildung und Förderung. Das Hauptaugenmerk gilt dabei den Schnittstellen des Bildungswesens beim Übergang vom Elementar- zum Primarbereich und von der allgemein bildenden zur beruflichen Ausbildung sowie der Kooperation der beteiligten Akteure. Themenschwerpunkte des Programms sind die Sprachförderung auf der Basis individueller Sprachstandsfeststellung, die durchgängige, über alle Bildungsbereiche sich erstreckende Sprachförderung und die Berufsbildung sowie die Übergänge in den Beruf.

- Verbesserung der frühen und individuellen Förderung.

Die Verbesserung der frühen und individuellen Förderung stärkt Teilhabe- und Verwirklichungschancen. Sie bildet als Querschnittsaufgabe in allen eingeleiteten Maßnahmen einen Schwerpunkt.

Bildungsstandards

Qualitativ hochwertige Bildungsstandards, die darauf zielen, Barrieren im Schulsystem zu überwinden und individuellen Förderbedarf zu erkennen statt Selektivität zu verstärken, sind ein zentrales Instrument zur Erreichung von mehr Chancengerechtigkeit in der Bildung. Die Kultusministerkonferenz hat sich im Mai 2002 darauf verständigt, gemeinsame Standards für die Schulbildung zu erarbeiten, die noch Ende 2005 verabschiedet werden sollen. Die von den Ländern bisher entwickelten Bildungsstandards sind ein wichtiger erster Schritt. Die Bundesregierung wird die Länder bei der Klärung der noch zahlreichen offenen und empirisch ungesicherten Fragen im Hinblick auf die Entwicklung und Implementation von Kompetenzstandards weiterhin unterstützen.

Nationale Bildungsberichterstattung

Wesentliches Element des erforderlichen Umsteuerns in unserem Bildungssystem hin zu mehr Chancen und zu gezielter Entwicklung sozialen Kapitals ist eine - bisher fehlende - regelmäßige gemeinsame nationale Bildungsberichterstattung, auf die sich Bund und Länder im Frühjahr 2004 verständigt haben. Die künftig alle zwei Jahre (erstmalig Anfang 2006) erscheinenden Nationalen Bildungsberichte sollen alle bildungsbiographischen Etappen vom Elementarbereich bis zur Erwachsenenbildung entsprechend der Bedeutung von Bildung im Lebenslauf als lebensbegleitendes Lernen umfassen. Dabei sollen sie besonders auch die Übergänge und Schnittstellen zwischen den verschiedenen Bildungsbereichen sowie ihre wechselseitigen Ab-

hängigkeiten und Einflüsse in den Blick nehmen. Durch die Betrachtung der Übergänge (Schnittstellen) und insbesondere auch der Wirkungsdimensionen von Bildung wird sich die Ausgangslage für eine Berichterstattung zum Thema „Bildung und Lebenslagen“ entscheidend verbessern. Schwerpunkt des ersten Berichtes ist die Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Bildungssystem. Damit wird der Blick auf eine Personengruppe mit potenziell beeinträchtigten Teilhabechancen gerichtet.

IV.3 Ausbildungschancen für alle

Eine qualifizierte Ausbildung ist entscheidend für die Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Menschen in ihrem weiteren Lebensverlauf. Denn das weitaus größte Risiko, niedrige Einkommen zu erzielen, den Arbeitsplatz zu verlieren und damit von sozialer Ausgrenzung bedroht zu sein, tragen Frauen und Männer ohne beruflichen Ausbildungsabschluss. Deshalb ist es ein zentrales Anliegen der Bundesregierung, dass für alle ausbildungswilligen und ausbildungsfähigen Jugendlichen ein umfassendes Angebot an Ausbildungsplätzen zur Verfügung gestellt wird. Wirtschaft und Verwaltungen stehen in besonderer Verantwortung, genügend Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen und den Fachkräftenachwuchs zu sichern.

In den zurückliegenden Jahren gelang es zusammen mit allen Akteuren am Ausbildungsmarkt, Angebote zu machen, die zur Versorgung der Jugendlichen mit Ausbildungsplätzen beitrugen. Vor allem die Unternehmen müssen sich jedoch ihrer Verantwortung bewusster werden und die Ausbildungsanstrengungen - auch im eigenen Interesse - weiter intensivieren. Inzwischen hat sich die Wirtschaft das verbindliche Ziel gesetzt, während der dreijährigen Dauer des „Nationalen Paktes für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“ im Jahresdurchschnitt 30.000 neue Ausbildungsplätze einzuwerben. Diesen Pakt hat die Bundesregierung mit den Spitzenverbänden der Wirtschaft am 16. Juni 2004 unterzeichnet.

Darüber hinaus hat die Wirtschaft die Bereitstellung von insgesamt 25.000 Plätzen jährlich für betrieblich durchgeführte Einstiegsqualifikationen beginnend mit dem Jahr 2004 zugesagt. Mit diesen Einstiegsqualifikationen soll Jugendlichen unter 25 Jahren mit aus individuellen Gründen eingeschränkten Vermittlungsperspektiven und Jugendlichen, die noch nicht in vollem Maße über die erforderliche Ausbildungsbefähigung verfügen, die Möglichkeit eröffnet werden, einen Ausschnitt aus einem anerkannten Ausbildungsberuf kennen zu lernen und in diesem Bereich zu arbeiten. Die Kosten für die Vergütung der Einstiegsqualifizierung sowie der pauschalierte Anteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag werden aus Bundesmitteln bezuschusst (EQJ-Programm).

Die Bundesregierung unterstützt im Rahmen des Ausbildungspaktes die Anstrengungen der Wirtschaft, ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot zur Verfügung zu stellen, auch weiter-

hin durch verbesserte Rahmenbedingungen und finanzielle Hilfen. Dazu gehört die Neuauflage des Bund-Länder-Ausbildungsplatzprogramms Ost in den neuen Ländern, mit dem bis zu 14.000 Ausbildungsplätze gefördert werden können. Außerdem hat der Bund in seinem Verantwortungsbereich die Ausbildungsleistungen in 2004 um 20% gesteigert. Verschiedene Programme tragen zur Verbesserung der Ausbildungsstrukturen bei. So unterstützt der Bund den Aufbau von Ausbildungsverbänden und die Mobilisierung von zusätzlichen betrieblichen Ausbildungsplätzen durch das im Jahr 2003 begonnene Programm STARegio, dessen Mittel verdoppelt wurden, sowie durch den Einsatz von Ausbildungsplatzentwicklern.

Die Maßnahmen der Bundesregierung im Rahmen der Ausbildungsinitiative 2004 zielen auf die Gewinnung zusätzlicher Ausbildungsplätze, aber auch auf strukturelle Veränderungen am Arbeits- und Ausbildungsmarkt und sollen so nachhaltige und chancenträchtige Entwicklungen in der Berufsbildung unterstützen. Die Ausbildungsinitiative enthält verschiedene Instrumente von neuen Förderprogrammen bis hin zu Ausbildungskampagnen und hat drei Schwerpunkte, um dem Risiko späterer Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt zu begegnen und ausreichende Teilhabechancen zu eröffnen:

- ausgewählte Regionen mit besonders schlechter Angebots-/Nachfrage-Relation bzw. überdurchschnittlichem Rückgang des Ausbildungsplatzangebots (Programm StaRegio, Ausbildungsplatzentwickler West),
- neue Wachstumsbranchen, z.B. Mikrosystemtechnik, Nanotechnik, Biotechnologie, aber auch Branchen mit Nachfragemangel,
- Fokussierung auf bestimmte Personengruppen wie benachteiligte Jugendliche, junge Migrantinnen und Migranten und ausländische Unternehmer.

Die Möglichkeiten für lebensbegleitendes berufliches Weiterlernen sollen durch ein wesentlich höheres Maß an Durchlässigkeit sowohl in der beruflichen Weiterbildung als auch zwischen Berufsbildung und Hochschulen nachhaltig verbessert werden. Dazu soll auch die europäische Vereinbarung eingelöst werden, die berufliche Bildung in das „European Credit Transfer System“ einzubeziehen. Damit wird nicht nur die europaweite Verwertbarkeit der nationalen Qualifikationen verbessert, sondern es werden auch neue Möglichkeiten für den Zugang qualifizierter Berufstätiger zu den Hochschulen geschaffen und die Anrechnung beruflicher Qualifikationen auf Studienleistungen ermöglicht. Ein Mehr an sozialer Eingliederung wird so gefördert.

IV.4 Verbesserung der Ausbildung von Jugendlichen mit schlechteren Startchancen

Eine besondere Bedeutung kommt der Unterstützung benachteiligter junger Menschen bei ihrer Integration in Ausbildung, Beruf und Beschäftigung zu. Das unzureichende Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen führt zu einem sich verschärfenden Wettbewerb um Ausbildungs-

plätze, bei dem Bewerberinnen und Bewerber mit schlechteren Startchancen auf der Strecke zu bleiben drohen. Damit erhöht sich ihr Risiko sozialer Ausgrenzung. Es geht deshalb darum, die Schere von Qualifikations- und Leistungsanforderungen einerseits und vermeintlichen oder tatsächlichen Leistungsschwächen von Ausbildungsplatzbewerberinnen und -bewerbern andererseits zu verringern. Angesichts der demografischen Entwicklung ist es daher notwendig, alle Potenziale auszuschöpfen und zur Deckung des künftigen Fachkräftebedarfs auch leistungsschwächere und sozial benachteiligte Jugendliche einzubeziehen und zu fördern, damit sie ihre Teilhabechancen verbessern können.

„Ausbildung für alle“ als eine der Hauptzielsetzungen der Bundesregierung in der Bildungs- und Berufsbildungspolitik schließt daher im besonderen Maße die Jugendlichen mit ein, die auf ihrem Weg in Ausbildung und Beruf besonderer Unterstützung bedürfen, um eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration zu erreichen. Mit ihren Fördermaßnahmen (insbesondere Berufsausbildungsvorbereitung, ausbildungsbegleitende Hilfen und außerbetriebliche Ausbildung, Übergangshilfen) leistet die Bundesagentur für Arbeit einen wesentlichen Beitrag zur beruflichen Integration Benachteiligter. Die Bundesregierung hat die Benachteiligtenförderung vor allem durch folgende maßgebliche Schritte weiterentwickelt:

- Mit dem im Jahre 2001 begonnenen und bis Ende 2006 laufenden Programm der Bundesregierung „Kompetenzen fördern - Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf“ (BQF-Programm) wird das vorhandene System der beruflichen Benachteiligtenförderung strukturell und organisatorisch weiterentwickelt und dadurch effizienter und verlässlicher gestaltet. Es geht dabei vor allem um eine Optimierung der Förderstrukturen beim Übergang in eine Ausbildung, um die Verbesserung der Arbeit der Bildungseinrichtungen sowie um die Stärkung von Ansätzen zur Prävention von Ausbildungslosigkeit bereits in der Schule. Das Programm (Mittelseinsatz ca. 60 Mio. Euro, davon etwa 50% aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds ESF) soll die Förderung von benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen stärken und zur Verbesserung der Ausbildungschancen von Migrantinnen und Migranten beitragen.
- Mit dem Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden zum 1. Januar 2003 der sachliche Geltungsbereich des Berufsbildungsgesetzes erweitert und die Berufsausbildungsvorbereitung als eigenständiger Teil der Berufsbildung sowie Qualifizierungsbausteine als strukturierende Elemente im Gesetz verankert. Dadurch wird erstmals Betrieben die Möglichkeit eröffnet, auch eigenständig Qualifizierungsbausteine anzubieten und Jugendliche im Rahmen der Ausbildungsvorbereitung für berufliche Tätigkeiten zu qualifizieren, die Teil eines anerkannten Ausbildungsberufes sind.
- Auch die im Rahmen des „Nationalen Pakts für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“ angebotene Einstiegsqualifizierung, die Neuauflage des Bund-Länder-Ausbildungsplatzprogramms Ost in den neuen Ländern und die verschiedenen Strukturpro-

gramme der Ausbildungsinitiative 2004 leisten einen Beitrag zur Verbesserung der Ausbildung von Jugendlichen mit schlechten Startchancen.

- 2004 wurde die zweite Förderrunde des Programms Schule-Wirtschaft-Arbeitsleben (SWA) eingeleitet, die bis 2007 laufen wird und ihren Schwerpunkt auf Transfer und Einbeziehung in Ganztagschulkonzepte legt. Ziel des SWA-Programms ist eine bundesweite Implementation von erfolgreichen Projekten, die Jugendlichen den späteren Einstieg in die Berufswelt und den Abschluss einer Ausbildung erleichtern. Bisher waren ca. 32.000 Schülerinnen und Schüler in 530 Schulen und 2.400 Unternehmen daran beteiligt.

IV.5 Hochschulbildung wieder für alle erreichbar machen - Reform der individuellen Ausbildungsförderung

Es ist erklärtes Ziel der Bundesregierung, mehr Jugendliche zur Aufnahme eines Studiums zu motivieren. Um Teilhabechancen vor allem auch für Kinder aus bildungsfernen und finanziell schlechter gestellten Familien zu gewährleisten, hat die Bundesregierung im 6. HRG-Änderungsgesetz (2002) die Gebührenfreiheit für das Erststudium festgeschrieben. Bei der Eröffnung eines gleichberechtigten Zugangs zu und der Teilhabe an einer qualifizierten Ausbildung kommt dem System der finanziellen Leistungen zur Ausbildungsförderung eine wichtige Rolle zu. Wie schon im 1. Armuts- und Reichtumsbericht ausgeführt, hat die Bundesregierung das geltende Ausbildungsförderungssystem mit dem am 1. April 2001 in Kraft getretenen Ausbildungsförderungsreformgesetz (AföRG) umfassend und nachhaltig reformiert und verbessert (s. hierzu auch Teil A, Kap. IV). Es wurde den Anforderungen an eine sozial gerechte, teilhabefördernde Bildungspolitik angepasst. Der zuvor bis zum Jahr 1998 sichtbare deutliche Abwärtstrend sowohl bei der Gefördertenanzahl als auch bei den Gesamtausgaben der Bundesausbildungsförderung wurde durch die Reformmaßnahmen der Bundesregierung umgekehrt. Das Ausgabenvolumen von Bund und Ländern für die Ausbildungsförderung wurde von 1998 bis 2003 von 1,2 Mrd. Euro auf rund 2,03 Mrd. Euro gesteigert und damit nahezu verdoppelt. Gegenüber dem Tiefststand von 1998 mit nur 341.000 Geförderten konnte die Gefördertenanzahl bis zum Jahr 2003 auf 505.000 deutlich gesteigert werden.

Unabhängig vom BAföG wird Auszubildenden in fortgeschrittenen Ausbildungsphasen seit dem 1. April 2001 ein Bildungskredit angeboten, für den der Bund die Garantie in Form einer Ausfallbürgschaft übernimmt. Ziel des Bildungskreditprogramms ist eine Sicherung und Beschleunigung der Ausbildung und die Finanzierung von außergewöhnlichen, nicht durch das BAföG erfassten Kosten der Ausbildung. Damit wird Teilhabegerechtigkeit geschaffen. Zum Bezug des Bildungskredites sind Studierende berechtigt, die bereits die Zwischenprüfung ihres Studienganges bestanden haben, ein Master- oder Magisterstudium im Sinne des § 19 HRG, ein postgraduales Diplomstudium oder ein Zusatz-, Ergänzungs- oder Aufbaustudium betreiben. Zum Kreis der Berechtigten zählen ferner volljährige Schüler im vorletzten und letzten Jahr ihrer

Ausbildung, sofern sie nach dieser Ausbildung mit einem berufsqualifizierenden Abschluss ins Berufsleben eintreten können. Seit Programmstart im April 2001 wurden bislang insgesamt über 32.000 Kreditverträge abgeschlossen. Das Gesamtvolumen der Kredite beträgt derzeit knapp 170 Mio. Euro (Stand: 31. Mai 2004).

IV.6 Mehr Zeit für Weiterbildung - Lernen ein Leben lang

Angesichts der wachsenden Bedeutung des lebenslangen Lernens für die Sicherung von Teilhabe muss einer sinkenden Weiterbildungsbeteiligung energisch entgegengesteuert werden. In Abstimmung mit den Ländern, Sozialpartnern, Weiterbildungsträgern und Verbänden sowie weiteren Akteuren hat die Bundesregierung das Aktionsprogramm „Lebensbegleitendes Lernen für alle“ erarbeitet, durch das die zwar vielfältigen, aber bisher vereinzelt Aktivitäten in diesem Bereich gebündelt sowie Innovationen und Konzepte zur Realisierung einer „lernenden Gesellschaft“ breit und nachhaltig umgesetzt werden sollen. Dieses Aktionsprogramm soll dazu beitragen, insbesondere bildungsferne und benachteiligte Gruppen an zukunftsorientierte Angebote - auch informelle und selbstgesteuerte Lernaktivitäten - heranzuführen. Den Kern des Aktionsprogramms bildet das Bundesprogramm „Lernende Regionen - Förderung von Netzwerken“, für das von 2001 bis 2007 rund 67 Mio. Euro Bundesmittel und zusätzlich rund 51 Mio. Euro Kofinanzierungsmittel aus dem Europäischen Sozialfonds zur Verfügung stehen. Bei der Umsetzung des Aktionsprogramms kommt Arbeitgebern und Betriebsräten besondere Verantwortung zu.

Am 5. Juli 2004 hat die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung eine Strategie für das Lebenslange Lernen in der Bundesrepublik Deutschland verabschiedet. Ziel der Strategie „Lebenslangen Lernens“ ist es darzustellen, wie das Lernen aller Bürgerinnen und Bürger in allen Lebensphasen und Lebensbereichen, an verschiedenen Lernorten und in vielfältigen Lernformen angeregt und unterstützt werden kann.

Darüber hinaus hat die unabhängige Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ am 28. Juli 2004 ihren Endbericht vorgelegt. Der nunmehr vorgelegte Bericht befruchtet die notwendige öffentliche Diskussion über Maßnahmen zur Verbesserung der Innovationsfähigkeit, zur Erhöhung der Bildungsanstrengungen, zur Stärkung der Bildungsnachfrager und zur Erhöhung der Durchlässigkeit des Bildungssystems. Die absehbare demografische Entwicklung erfordert die Förderung der Potenziale aller Menschen, auch und gerade der älteren. Lebenslanges Lernen dient auch der Verbesserung unserer internationalen Wettbewerbsfähigkeit und damit dem Wirtschaftswachstum und dem Beschäftigungsaufbau. Der Strukturwandel muss durch kontinuierliches Lernen in allen Lebenslagen und -phasen so gestaltet werden, dass einer Dequalifizierung möglichst vorgebeugt und die Beschäftigungsfähigkeit erhalten und verbessert

wird. Lebenslanges Lernen soll gesellschaftliche Teilhabe für alle Menschen ermöglichen, Chancen bieten und den sozialen Zusammenhalt stärken.

Die Expertenkommission hat ebenfalls geprüft, wie die Chancen für eine Beteiligung an Weiterbildung gerade für Menschen mit niedrigerem Einkommen weiter verbessert werden können. Die Bundesregierung unterstützt individuelle Bildungsanstrengungen jetzt schon durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) sowie die in den Sozialgesetzbüchern festgelegten Leistungen. Die Bundesregierung beteiligt sich im Rahmen von OECD-Untersuchungen an der Bewertung der Kompetenzen von Erwachsenen und der Zusammenhänge von sozialer Herkunft, geringem Bildungsstatus und niedrigem Einkommen. Die Expertenkommission richtet sich mit ihren Vorschlägen auch an die Tarifparteien. Demzufolge sollen Lernzeitkonten intensiver genutzt und Lernende für Fortbildungen mit einem Recht zur Rückkehr in den Betrieb freigestellt werden können. Ferner schlagen die Experten ein Modellprogramm für die Förderung des Weiterbildungsengagements von kleinen und mittleren Unternehmen vor.

Zur nationalen Umsetzung der neuen Weltalphabetisierungsdekade, die im Februar 2003 auf Beschluss der Vereinten Nationen begann, verstärken Bund, Länder und Kommunen sowie Nichtregierungsorganisationen ihre Bemühungen zur Prävention und Bekämpfung von Analphabetismus, um den durch ihn deutlich erschwerten Zugang zur Bildungsbeteiligung zu verbessern. Die Bundesregierung fördert innovative Projekte, mit denen Beiträge zur Modernisierung der Alphabetisierungsarbeit geleistet werden, wie beispielsweise die Entwicklung der Internetplattform APOLL (Kooperationsverbund des Deutschen Volkshochschul-Verbandes e.V. mit dem Bundesverband Alphabetisierung e.V.), über die künftig Informationen, Unterstützungen und Kontakte für Unterrichtende, Lernende und die interessierte Öffentlichkeit angeboten werden. Für die Alphabetisierung von Migrantinnen und Migranten stellt die Bundesregierung Mittel zur Verfügung.

IV.7 Gender Mainstreaming

Wie schon im 1. Armuts- und Reichtumsbericht dargelegt, gilt es, die Einkommensdiskriminierung von Frauen zu beenden, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Frauen in allen Bereichen und auf allen Ebenen, vor allem in Führungspositionen und in dynamischen Zukunftsberufen, gleichberechtigt und zu gleichen Anteilen vertreten sind. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, das Armutsrisiko für Frauen gezielt zu vermindern und durch Chancengleichheit von Frauen in Bildung, Ausbildung und Beruf individuelle Teilhabe zu sichern und gesamtgesellschaftlichen Wohlstand zu fördern. Diesem Ziel dient Gender Mainstreaming als Querschnittsaufgabe. Gender Mainstreaming bedeutet, bei allen gesellschaftlichen und politischen Vorhaben die unterschiedlichen Le-

benswirklichkeiten von Frauen und Männern von vornherein und regelmäßig zu berücksichtigen.

Folgende z.T. schon im 1. Armuts- und Reichtumsbericht erwähnte Maßnahmen wurden eingeleitet bzw. fortgeführt:

- Das Aktionsprogramm „Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 20. Jahrhunderts“ der Bundesregierung enthält konkrete Zielmarken und Maßnahmen zur Steigerung der Beteiligung von Frauen an Zukunftsberufen.
- Mit der Aktion „Frauen ans Netz“ werden in Interneteinstiegs- und Praktikumskursen Frauen gezielt ans Internet herangeführt. Gemeinsam mit der Deutschen Telekom AG, der Bundesagentur für Arbeit und der Zeitschrift „Brigitte“ wurden seit 1998 mehr als 150.000 Frauen geschult und weit über 12.000 Kurse durchgeführt.
- Mit der Förderung der Projekte „LizzyNet“ und „LeaNet“ wurden Internet-Netzwerke für Lehrerinnen und Schülerinnen eingerichtet. Insbesondere Mädchen erhalten die Möglichkeit, den Zugang zum Internet zu erlernen und sich ins Netzgeschehen einzumischen.
- Das Kompetenzzentrum „Frauen in der Informationsgesellschaft und Technologie“ bündelt bundesweit Maßnahmen zur Chancengleichheit in Bildung, Ausbildung und Beruf. Dort werden zahlreiche Projekte durchgeführt, die zum Ziel haben, den Anteil von jungen Frauen in den naturwissenschaftlichen und technischen Fächern zu erhöhen sowie die Studien- und Beschäftigungsmöglichkeiten von Frauen im Bereich Informationsgesellschaft und Technologie deutlich zu verbessern.
- Der vor vier Jahren eingeführte „Girls' Day - Mädchenzukunftstag“ trägt zur Erweiterung des Berufswahlspektrums von Mädchen und jungen Frauen bei. 2004 nahmen über 108.000 Mädchen an über 5.000 Veranstaltungen teil, die von Unternehmen, wissenschaftlichen Einrichtungen, Behörden und Verbänden angeboten wurden.
- Die „Bundesweite Agentur für Gründerinnen“ hat zur Aufgabe, bundesweit Informationen und Serviceleistungen für die Existenzgründung von Frauen, basierend auf Erkenntnissen aus der Forschung und Erfahrungen aus der Praxis, zu bündeln. Hauptziel ist es, ein gründerinnenfreundliches Klima zu schaffen und dazu beizutragen, den Anteil von Frauen an Unternehmensgründungen mittelfristig zu erhöhen und damit das volkswirtschaftliche Potenzial von Frauen besser zu erschließen und weiter zu entwickeln.

IV.8 Bildung ist der Schlüssel zur Teilhabe

Trotz dieser erfolgreichen Maßnahmen der Bundesregierung sind die Chancen auf Zugang zu Bildung noch immer ungleich verteilt. Das ist gerade deswegen problematisch, weil Bildung in der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft eine entscheidende Vorbedingung für ökonomi-

sche und soziale Teilhabe ist. Es müssen deswegen weitere Anstrengungen unternommen werden, die Qualität der Bildung zu verbessern, Benachteiligte besonders zu fördern und lebenslanges Lernen für alle zu ermöglichen. Alle gesellschaftlichen Akteure, vor allem die Länder sowie die Unternehmen, sind angehalten, künftig ihrer Verantwortung für Bildung, Aus- und Weiterbildung verstärkt nachzukommen.

Zusammenfassung: Vorrang für Bildung und Ausbildung

Zu den wichtigsten Faktoren, die Teilhabe- und Verwirklichungschancen beeinflussen, gehören der Bildungs- und Ausbildungsstand sowie die Beteiligung an Weiterbildung. Im europäischen und internationalen Vergleich zeigt sich, dass der Zugang zu Bildung in Deutschland noch sehr stark von der sozialen Herkunft geprägt wird. Die Schaffung von mehr Teilhabechancen beim Zugang zu Bildung, die Unterstützung von Bildungsanstrengungen sowie die qualitative Verbesserung des Bildungsangebots sind deshalb zentrale Anliegen der Agenda 2010.

Die Bundesregierung setzt deshalb mehr denn je klare Prioritäten bei Bildung und Forschung und hat trotz des notwendigen Konsolidierungskurses bei den Staatsausgaben die Mittel für Bildung und Forschung weiter erhöht. Im Bundeshaushalt 2005 belaufen sich die Ausgaben für Bildung und Forschung auf rund 10 Mrd. Euro (mit BAföG-Darlehensanteil und Förderung von Ganztagschulen). Sie sind damit seit 1998 um 37,5% oder um 2,72 Mrd. Euro gestiegen. Die Zahl der BAföG-Empfänger stieg von 341.000 (1998) auf 505.000 im Jahr 2003.

Mit dem 4-Milliarden-Programm „Zukunft Bildung und Betreuung“ und weiteren Programmen trägt die Bundesregierung in Kooperation mit allen sonstigen Verantwortlichen dazu bei, die Qualität im Bildungssystem zu verbessern sowie bessere Rahmenbedingungen für die frühe individuelle Förderung aller Schülerinnen und Schüler zu schaffen. Hierzu gehören der Auf- und Ausbau von Ganztagschulen, die Entwicklung von Bildungsstandards, Programme zur Förderung der mathematisch-naturwissenschaftlichen Fähigkeiten sowie der Sprach-, Lese- und Schreibkompetenz und die besondere Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund.

Eine qualifizierte Ausbildung ist entscheidend für den Einstieg in die Berufstätigkeit und damit für die Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Menschen in ihrem weiteren Lebensverlauf. Wirtschaft und Verwaltungen stehen in besonderer Verantwortung, genügend Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen und den Fachkräftenachwuchs zu sichern. Dass ein umfassendes Angebot an Ausbildungsplätzen zur Verfügung steht und die Arbeitsmarktchancen von Jugendlichen mit eingeschränkten Vermittlungsperspektiven gezielt gefördert werden, ist ein zentrales Anliegen der Bundesregierung. In dem von der Bundesregierung initiierten „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs“ setzen sich die Verbände der deutschen Wirtschaft und die Bundesregierung gemeinsam für die Bereitstellung einer ausreichenden Zahl an Ausbildungsangeboten ein. Gegenüber 2003 hat der Bund zudem seine eigene Ausbildungsleistung um 20% gesteigert. Aber vor allem die Wirtschaft muss sich ihrer Verantwortung bewusster werden und ihre Ausbildungsanstrengungen - auch im eigenen Interesse - weiter intensivieren.

In Abstimmung mit den Ländern, Sozialpartnern, Weiterbildungsträgern und Verbänden sowie weiteren Akteuren hat die Bundesregierung ein Aktionsprogramm „Lebensbegleitendes Lernen für alle“ erarbeitet. Dieses Aktionsprogramm trägt dazu bei, insbesondere bildungsferne und benachteiligte Gruppen an Bildungsangebote heranzuführen. Bei seiner Umsetzung kommt Arbeitgebern und Betriebsräten besondere Verantwortung zu.

Die beruflichen Teilhabechancen von Frauen werden von der Bundesregierung durch verschiedene Maßnahmen und Programme zur Stärkung ihrer Teilhabe an Bildung, Ausbildung und Beruf gefördert.

V. Mehr Beschäftigung - Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Die hohe Arbeitslosigkeit ist das größte Armutsrisiko, ihre Überwindung das wichtigste Ziel sozial gerechter Politik. Wachstum und Wettbewerb zu fördern, damit Beschäftigung neu entstehen kann, ist eine Grundbedingung für mehr Teilhabe- und Verwirklichungschancen der meisten Menschen. Dazu muss Deutschland vor allem als führender Wirtschaftsstandort gesichert und ausgebaut werden. Es muss ein Umfeld entstehen, in dem Innovationen und die technologische Entwicklung sich entfalten können. Mehr Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung sind hierfür ebenso notwendig wie die Vereinfachung bürokratischer Verfahren und die Bereitstellung von Risikokapital.

Nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung

Mit ihrer nachhaltigen wachstums- und stabilitätsorientierten Finanz- und Wirtschaftspolitik hat die Bundesregierung die Rahmenbedingungen für ein stärkeres Wirtschaftswachstum beschäftigungsfreundlich gestaltet und ermöglicht so der Wirtschaft, Arbeitsplätze zu schaffen. Mit den eingeleiteten Reformen, deren Kern die Agenda 2010 bildet, wurden wichtige strukturelle Rahmenbedingungen verbessert, um die anhaltende Wachstumsschwäche zu überwinden. Die größte Steuerreform in der Geschichte der Bundesrepublik stärkte die Wachstumskräfte und senkte die Belastung gerade für mittelständische Unternehmen sowie für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und deren Familien. Das fördert die Investitionskraft der Betriebe sowie Nachfrage und Konsum. Durch die Unternehmensteuerreform wurden die internationale Wettbewerbsfähigkeit erhöht und Anreize für mehr Investitionen und Beschäftigung gegeben. Wichtige Strukturreformen, etwa bei der Alterssicherung und in der Krankenversicherung, wurden auf den Weg gebracht. Mit der stärkeren Steuerfinanzierung und mehr Eigenvorsorge bei der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme wird der Faktor Arbeit entlastet. Die Bundesregierung setzt beim Abbau der Arbeitslosigkeit auf eine sich wechselseitig verstärkende Verbesserung der Angebots- und Nachfrageseite der Wirtschaft, auf konsequente beschäftigungsfördernde Reformen und auf die Schaffung dauerhaft günstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. In der Verantwortung der Wirtschaft liegt es nun, das infolge der Begrenzung der Lohnnebenkosten beschäftigungsfreundliche Klima zu nutzen und ausreichend Arbeitsplätze bereitzustellen.

Zugleich hält die Bundesregierung an ihrem mittelfristig angelegten Konsolidierungskurs fest, denn nur die nachhaltige Sanierung der öffentlichen Finanzen erhält dem Staat die Handlungsspielräume, um die Entstehung von Wachstum und Beschäftigung zu unterstützen und so die demografischen Herausforderungen zu meistern. Durch den Kurs der Bundesregierung werden die Mittel für die nötigen Zukunftsaufgaben, für Investitionen, Bildung, Forschung, Umweltschutz, Entwicklung und Familienförderung freigesetzt.

V.1 Beschäftigungspolitik, die Teilhabe fördert

Für die Betroffenen bedeutet Arbeitslosigkeit akute Gefahr von Armut und sozialer Ausgrenzung. Erschwert ist der Zugang zur Erwerbsarbeit insbesondere für langzeitarbeitslose Menschen, niedrig Qualifizierte, schwerbehinderte Menschen sowie Migranten. Diesen kann auch die Arbeitsmarktpolitik durch individuelle Förderung und Aktivierung neue Teilhabechancen eröffnen und ihre Abhängigkeit von staatlichen Fürsorgeleistungen abbauen. Mit der Agenda 2010 setzt die Bundesregierung eine Strategie des „Förderns und Forderns“ in ihrer Arbeitsmarktpolitik um.

Für aktive Arbeitsmarktpolitik wurden von Bund und Bundesagentur für Arbeit (BA) im Jahr 2003 22,2 Mrd. Euro ausgegeben. Im Jahr 2004 stehen hierfür 22,0 Mrd. Euro zur Verfügung, und auch 2005 wird die aktive Arbeitsmarktpolitik auf hohem Niveau fortgeführt. Gleichzeitig wurde der Maßnahmenmix arbeitsmarktpolitischer Instrumente in den letzten Jahren deutlich verbessert. Bei einzelnen Maßnahmentearten wurde umgesteuert; die aktive Arbeitsmarktpolitik wurde insgesamt stärker auf die Eingliederung in reguläre Beschäftigung ausgerichtet. Dabei lag die jahresdurchschnittliche Zahl der Maßnahmeteilnehmer auch im Jahr 2003 über 1,3 Mio. Die Förderung der Selbstständigkeit wurde mit Einführung der „Ich-AG“ 2003 stark ausgebaut. Dagegen wurden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und „traditionelle“ Strukturanpassungsmaßnahmen am 2. Arbeitsmarkt deutlich zurückgefahren. Weiterbildungsmaßnahmen wurden auf ihre Wirksamkeit geprüft, Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen verstärkt. Im Jahr 2003 wurden 1,07 Mio. dieser Maßnahmen durchgeführt; im Jahr 2004 werden es voraussichtlich 1,2 Mio. sein.

V.2 Agenda 2010 für Beschäftigung: Die vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit müssen alle an einem Strang ziehen: Arbeitgeber und Gewerkschaften, Bundesregierung und die Arbeitslosen selbst. Die Bundesregierung trägt mit ihren Maßnahmen und Programmen dazu bei, die Chancen der Menschen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Kommission“) hat die Bundesregierung eine tiefgreifende und weitreichende Arbeitsmarktreform in Deutschland eingeleitet. Sie hat mit den vier Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und dem Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt die gesetzlichen Grundlagen für eine neue, teilhabefördernde Arbeitsmarktpolitik geschaffen. Gesetzgeberisch ist diese Reform damit abgeschlossen. Nun müssen die Neuregelungen in der Praxis umgesetzt werden und sich bewähren.

Das Erste und das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt setzen sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes an. Die Regelungen tra-

gen zur Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten bei und unterstützen die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Die neuen Regelungen und der eingeleitete Umbau der Bundesanstalt für Arbeit (jetzt: Bundesagentur für Arbeit) werden zu einer durchgreifenden Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Vermittlung führen sowie das Dienstleistungsangebot der Arbeitsämter neu strukturieren und kundenfreundlich gestalten. Die wichtigsten neuen Handlungsansätze sind:

- Aufhebung bestehender Beschränkungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz,
- Einrichtung von Personal-Service-Agenturen (PSA),
- Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Vermittlung,
- Neuausrichtung des Weiterbildungsmarktes,
- Ausbau der Selbstständigkeit mit dem Existenzgründungszuschuss „Ich-AG“.

Das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt schafft die rechtlichen Grundlagen für eine effektive und dienstleistungsorientierte Arbeitsverwaltung. Dies soll einerseits durch neue Personal- und Organisationsstrukturen erreicht werden, indem die Verantwortung der Führungskräfte in den Agenturen für Arbeit gestärkt wird. Die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik und das Verhältnis zwischen Bundesregierung und Bundesagentur wird künftig weniger durch detailreiche Regelungen und Rechtsaufsicht, sondern vermehrt über Zielvereinbarungen definiert. Eine wirksame Arbeitsmarktpolitik setzt andererseits voraus, dass die organisatorischen und personellen Ressourcen der BA auf die Vermittlung von und die Eingliederung in Arbeit konzentriert und so weit wie möglich von Verwaltungsarbeit entlastet werden. Durch rechtliche Vereinfachungen werden für die Vermittlungstätigkeit mittelfristig Personalkapazitäten von etwa 3.000 Mitarbeitern frei.

Mit einem der wichtigsten Reformvorhaben der Agenda 2010 - der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende - wird im Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt eine Lücke im System der Aktivierung Langzeitarbeitsloser geschlossen. Die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende zum 1. Januar 2005 soll die schnellere Vermittlung in Arbeit vor allem von Langzeitarbeitslosen und jungen Menschen nach dem Prinzip „Fördern und Fordern“ verbessern. Die Kompetenzen zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit werden damit in einer Hand gebündelt und den Langzeitarbeitslosen so Teilhabe- und Verwirklichungschancen effektiv eröffnet. Kernelement ist ein auf die individuelle Problemlage des Einzelnen zugeschnittenes Betreuungskonzept. Erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten einen persönlichen Ansprechpartner, der sie betreut und berät und mit ihnen eine individuelle Eingliederungsvereinbarung abschließt. Sie erhalten grundsätzlich alle Leistungen, die für ihre Eingliederung in Arbeit erforderlich sind. Vorrangig angestrebt wird die Integration in den ersten Arbeitsmarkt,

doch eine wichtige Rolle werden auch die im öffentlichen Interesse liegenden Zusatzjobs spielen, in denen die Hilfebedürftigen neben dem Arbeitslosengeld II - wie bisher in der Sozialhilfe - nur eine Mehraufwandsentschädigung bekommen. Zusatzjobs bieten Langzeitarbeitslosen eine Möglichkeit, sich wieder in den Berufsalltag einzufinden. Die Wohlfahrtsverbände haben gegenüber der Bundesregierung ihre Bereitschaft signalisiert, dabei einen wesentlichen Beitrag zu leisten.

Mit der Reform, die nach intensiven parlamentarischen Diskussionen im Vermittlungsausschuss mit breiter Mehrheit von den gesetzgebenden Körperschaften beschlossen wurde, werden folgende Ziele verfolgt:

- schnelle und passgenaue Vermittlung durch einheitlichen Zugang zu Beratungs-, Vermittlungs- und Förderleistungen,
- besondere Schwerpunktsetzung bei Jugendlichen unter 25 Jahren (Angebote zur Ausbildung, Beschäftigung, Betriebspraktika oder Qualifizierung),
- einheitliche bedarfsorientierte und bedürftigkeitsgeprüfte Leistung zur Bestreitung des Lebensunterhaltes für bisherige Arbeitslosenhilfebezieher und arbeitslose erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger: das so genannte Arbeitslosengeld II,
- sozialversicherungsrechtlicher Schutz für die Leistungsempfänger,
- verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten als Brücke in die Erwerbstätigkeit und zur Vermeidung von Armutsfallen.

Künftig werden Job-Center die lokalen Zentren für alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sein. In den Job-Centern werden die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende in enger Zusammenarbeit von zwei Trägern erbracht. Die kommunalen Träger sind hierbei insbesondere zuständig für Leistungen der Unterkunft und Heizung sowie für soziale Dienste wie Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung und psychosoziale Betreuung. Die Bundesagentur für Arbeit ist zuständig für alle übrigen Leistungen. Dies sind insbesondere alle arbeitsmarktlichen Eingliederungsleistungen sowie Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes (Arbeitslosengeld II für Erwerbsfähige; Sozialgeld für die mit dem Erwerbsfähigen in einer Bedarfsgemeinschaft zusammenlebenden nicht erwerbsfähigen Personen - jedoch ohne Kosten der Unterkunft und Heizung; Sozialversicherungsbeiträge sowie der befristete Zuschlag zur Vermeidung finanzieller Härten beim Übergang von Arbeitslosengeld zum Arbeitslosengeld II).

Die Leistungen der Grundsicherung werden entweder in von den Arbeitsagenturen und Kommunen gemeinsam gebildeten Arbeitsgemeinschaften oder - optional - in alleiniger kommunaler Trägerschaft (in bundesweit 69 Landkreisen und kreisfreien Städten) erbracht. Das bedeutet

mehr Service und weniger Bürokratie - und vor allem mehr Zeit und Energie für eine effiziente Vermittlung und gezielte Förderung.

Die Umsetzung der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ wird insgesamt zeitnah evaluiert. Die Evaluation soll insbesondere Erkenntnisse darüber liefern, inwieweit die Umsetzung des Konzepts der Kommission zu mehr regulärer Beschäftigung bzw. zum nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit beiträgt, ob die Wirksamkeit des Instrumenteneinsatzes für einzelne Instrumente oder insgesamt erhöht werden kann und ob Effizienzgewinne erzielt werden. Die erforderlichen Forschungsaufträge sind vergeben und die Forschungsarbeiten laufen. Ergebnisse werden Ende 2005 bzw. 2006 vorliegen. Die Bundesregierung ist mit einem Beschluss des Deutschen Bundestags und des Bundesrats vom 19. Dezember 2003 beauftragt worden, die Wahrnehmung von Aufgaben durch die kommunalen Träger, die für die alleinige Zuständigkeit für die Grundsicherung optierten, zu evaluieren. Unter Einbeziehung der zuständigen obersten Landesbehörden ist dem Deutschen Bundestag bis Ende 2008 ein Bericht über die Auswirkungen und Erfahrungen mit den beiden Organisationsmodellen vorzulegen, die das SGB II vorsieht.

V.3 Startchancen für junge Menschen sichern

Wer als junger Mensch heute keine Ausbildung hat, keine Weiterbildungsmöglichkeiten wahrnimmt oder ohne Arbeitsplatz ist, wird später zum Sozialfall. Besonderes Augenmerk hat die Bundesregierung daher auf die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit gelegt. Die jugendspezifischen Arbeitsförderungsinstrumente des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) tragen in hohem Maße dazu bei, junge Menschen durch die Förderung einer Ausbildung oder Qualifizierung in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Im Jahresdurchschnitt 2003 wurden 477.000 Jugendliche (6,7% mehr als im Vorjahr) gefördert. Damit wird Armut und sozialer Ausgrenzung präventiv entgegengewirkt, denn die Arbeitsmarktintegration junger Menschen ist für ihre Teilhabe- und Verwirklichungschancen im weiteren Leben elementar.

Zu diesem Zweck hatte die Bundesregierung bereits 1999 ein Sonderprogramm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit „Jump“ aufgelegt, mit dem seither im Jahresdurchschnitt 75.000 und mehr Jugendliche mit pro Jahr jeweils rund 1 Mrd. Euro gefördert wurden. Das Programm ist Ende 2003 ausgelaufen. Erfolgreiche Instrumente sind durch das Job-AQTIV-Gesetz ab 2004 in das Regelinstrumentarium des Arbeitsförderungsrechts überführt worden (Nachholen des Hauptschulabschlusses, kombiniertes Betriebspraktikum mit Berufsvorbereitung, Aktivierungshilfen).

Am 1. Juli 2003 hat die Bundesregierung ein neues Sonderprogramm zum Einstieg arbeitsloser Jugendlicher in Beschäftigung und Qualifizierung „Jump Plus“ aufgelegt, mit dem jüngere Ar-

beitslose unter 25 Jahren, die Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe beziehen und langzeitarbeitslos sind, in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen. Gefördert werden Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt sowie der Zugang zu kommunalen Beschäftigungs- und Qualifizierungsangeboten. Im Rahmen des Programms wird auch die Einstellung von 350 zusätzlichen Fallmanagern gefördert, die die Jugendlichen bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt intensiv betreuen und beraten. Außerdem sind Fallpauschalen zur Kofinanzierung von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz vorgesehen, die durch die Sozialämter durchgeführt werden. Bisher (Stand: August 2004) traten 46.000 Jugendliche in eine Maßnahme dieses Sonderprogramms ein. Im gesamten Jahr 2004 werden für das Programm 210 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Es läuft bis Ende Dezember 2004.

Danach wird ab 1. Januar 2005 im Rahmen der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende (s. Teil B, Kap. V.2) sichergestellt, dass junge Menschen unter 25 Jahren unverzüglich nach Antragstellung auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sofort in Arbeit, Aus- oder Fortbildung vermittelt werden. Ziel ist es, dass 2005 ein persönlicher Ansprechpartner (Fall-Manager) nur ca. 75 arbeitslose Jugendliche betreuen soll. Diese besonders intensive Betreuung wird die Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt verbessern. Jedem jungen Menschen aus der Zielgruppe, der auf diesem Arbeitsmarkt dennoch weder einen Ausbildungsplatz noch eine Beschäftigung findet, soll frühzeitig zumindest eine staatliche Beschäftigungsmaßnahme mit Qualifizierungsanteilen angeboten werden.

Arbeit oder Ausbildung sind der beste Schutz gegen unzureichende Qualifikationen und mangelnde kulturelle Ressourcen, die sonst zu Niedrigeinkommen, Beschäftigungsunsicherheit und Arbeitslosigkeit führen. Angesichts der gegenwärtigen schwierigen Situation auf dem Ausbildungsmarkt haben Bundesregierung und Wirtschaft am 16. Juni 2004 den „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“ geschlossen, in dem sich die Wirtschaft verpflichtet hat, allen ausbildungswilligen und ausbildungsfähigen jungen Menschen ein Ausbildungsangebot zu unterbreiten (s. Teil B, Kap. IV.3). Zur Versorgung von Jugendlichen mit eingeschränkten Vermittlungschancen werden die Anstrengungen der Wirtschaft, sechs- bis zwölfmonatige Einstiegsqualifizierungen anzubieten, von der Bundesregierung mit dem Sonderprogramm zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ-Programm) unterstützt. Diese Einstiegsqualifizierungen können teilweise auf die Dauer einer späteren Berufsausbildung angerechnet werden. Auf der Grundlage eines zwischen dem Jugendlichen und dem Arbeitgeber geschlossenen Praktikumsvertrages fördert der Bund die Einstiegsqualifizierung durch die Erstattung einer Praktikumsvergütung von bis zu 192 Euro monatlich sowie die Übernahme des monatlichen Gesamtsozialversicherungsbeitrages. Die Förderdauer ist abhängig von der tatsächlichen Dauer der Einstiegsqualifizierung in einem möglichen Rahmen von 6 bis 12 Monaten.

Wegen der schwierigen Ausbildungslage unterstützen Bund und Länder zudem seit Jahren die Bereitstellung zusätzlicher Ausbildungsplätze. Die Bundesregierung fördert die Schaffung solcher Ausbildungsplätze in den neuen Bundesländern durch das Bund-Länder-Ausbildungsplatzprogramm Ost (14.000 Ausbildungsplätze). Hinzu kommen ergänzende Länderprogramme. Mit dem bereits erwähnten „Jump“-Programm wurden bis Ende 2003 durch Projekte rund 90.000 betriebliche Ausbildungsplätze geschaffen.

Der Bund fördert dies darüber hinaus durch Verbesserung der Rahmenbedingungen, insbesondere durch regelmäßige Modernisierung der Berufe und Schaffung neuer Berufe - auch solcher Berufe mit geringeren Anforderungen und nur zweijähriger Ausbildungsdauer - sowie durch weitere Maßnahmen. Darunter fallen insbesondere der Verzicht auf eine besondere Prüfung der Auszubildenden sowie die Reduzierung der Grenze, die für die Bemessung der Sozialversicherungsbeiträge maßgeblich ist, ab der Arbeitgeber die Beiträge alleine tragen müssen. Im Rahmen der Ausbildungsoffensiven 2003 und 2004 wurden gemeinsam mit den Sozialpartnern eine Vielzahl weiterer Maßnahmen ergriffen.

Infolge aller dieser Hilfen erfüllt Deutschland die Zielsetzung der EU, dass bis zum Jahr 2010 25% der Langzeitarbeitslosen in den Genuss einer Maßnahme kommen müssen, bei den Jugendlichen bereits jetzt klar: Die Aktivierungsquote für langzeitarbeitslose Jugendliche (6 Monate und länger arbeitslos) lag 2003 bei 41,7%. Auch die Erwerbstätigenquote der jungen Menschen lag mit 44% im Jahr 2003 deutlich über dem EU-Durchschnitt von 36,7%.

V.4 Langzeitarbeitslose integrieren - Armutskarrieren verhindern

Verfestigte Arbeitslosigkeit vermindert die Chancen, aus eigener Kraft den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu erreichen. Daher fördert die Bundesregierung mit dem Sonderprogramm „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ inzwischen für 67.000 Langzeitarbeitslose ab 25 Jahren die Verbesserung der Chancen zur Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt sowie den Zugang zu kommunalen Beschäftigungsangeboten, die auch Qualifizierungsanteile enthalten. Damit sollen Friktionen im Rahmen der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige vermieden werden, die zum 1. Januar 2005 erfolgt. Gefördert werden Langzeitarbeitslose ab 25 Jahren, die Arbeitslosenhilfe und ggf. ergänzende Sozialhilfe beziehen, sowie Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger ab 25 Jahren, die mindestens sechs Monate arbeitslos sind. Der Bund stellt im Rahmen des Sonderprogramms Mittel zur Einstellung zusätzlicher Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter zur Intensivierung der Vermittlung, Beratung und Betreuung zur Verfügung und beteiligt sich über Fallpauschalen an der Durchführung kommunaler Beschäftigungsmaßnahmen. Das Programm ist bis zum 31. Dezember 2004 befristet. Im Jahr 2004 werden 524 Mio. Euro durch nationale Mittel des Bundes und rund 100 Mio. Euro aus Bundesmitteln des Europäischen Sozialfonds zur Verfügung gestellt.

Zusammenfassung: Mehr Beschäftigung - Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Die hohe Arbeitslosigkeit ist das drängendste Problem in Deutschland. Arbeitslosigkeit bedeutet nicht nur Abhängigkeit von Transfereinkommen, sondern auch Gefahr von Armut und sozialer Ausgrenzung. Sozial gerechte Politik unternimmt alles, damit von Arbeitslosigkeit Betroffene neue Chancen am Arbeitsmarkt erhalten. Doch die Hauptverantwortung für die Schaffung neuer Arbeitsplätze obliegt den Unternehmen.

Mit der Agenda 2010 zielt die Bundesregierung darauf, die Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung zu verbessern und die Teilhabechancen aller am Arbeitsmarkt zu erhöhen. Das Erste und das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt tragen zur Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten bei und verbessern die Vermittlung in Arbeit durch die Aufhebung bislang bestehender Beschränkungen der Arbeitnehmerüberlassung, die Einrichtung von Personal-Service-Agenturen, die Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Vermittlung sowie die Neuausrichtung des Weiterbildungsmarktes. Das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt legt die Grundlagen für eine effektive und dienstleistungsorientierte Arbeitsverwaltung. Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu einer neuen Grundsicherung für Arbeitssuchende ab 2005, werden Grundlagen für die Förderung insbesondere von Langzeitarbeitslosen und jungen Menschen geschaffen. Diese erfahren zielgerichtete Unterstützung und intensive Betreuung aus einer Hand. Vorrangig bleibt dabei die Integration in den 1. Arbeitsmarkt, doch es werden auch im öffentlichen Interesse liegende Zusatzjobs eine wichtige Rolle spielen, in denen neben dem Arbeitslosengeld II nur eine Mehraufwandsentschädigung gezahlt wird. Dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vorgeschaltet wurde das Programm „Arbeit für Langzeitarbeitslose“, das bis Ende 2004 läuft. Damit fördert die Bundesregierung durch intensivierete Beratung und Betreuung, kommunale Beschäftigung und Qualifizierung inzwischen für 67.000 Langzeitarbeitslose Chancen auf Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt.

Besonderes Augenmerk hat die Bundesregierung auf die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit gelegt. Sie hat deswegen im Jahr 2004 rund 210 Mio. Euro für das Sonderprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit „Jump Plus“ bereitgestellt. Jugendliche werden durch verstärkte Betreuung, durch eine Ausbildung oder Qualifizierung umfassend unterstützt. Flankiert werden diese Maßnahmen durch den „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“ vom 16. Juni 2004, mit dem sich die Wirtschaft verpflichtet hat, allen ausbildungswilligen und ausbildungsfähigen jungen Menschen ein Ausbildungsangebot zu machen. Mit Einführung der neuen Grundsicherung für Arbeitssuchende ab Januar 2005 wird sichergestellt, dass junge Menschen unverzüglich nach Antragstellung eine Ausbildung, reguläre Arbeit oder eine Arbeitsgelegenheit erhalten.

Die Bundesregierung trägt mit ihren Maßnahmen dazu bei, die Chancen der Menschen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Sie schafft durch eine teilhabeorientierte Wirtschaftspolitik im Zusammenwirken mit anderen Politikfeldern Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung. In der Verantwortung des Einzelnen liegt es, diese Chancen aufzugreifen. Vor allem liegt es in der Verantwortung der Wirtschaft, das infolge der Begrenzung der Lohnnebenkosten beschäftigungsfreundliche Klima zu nutzen und ausreichend Arbeitsplätze bereitzustellen.

VI. Aktive Wohnungspolitik - ein erfolgreicher Beitrag zur sozialen Integration

Zu den essenziellen Bedürfnissen eines jeden Menschen zählt eine Unterkunft, das Dach über dem Kopf. Die Versorgung mit Wohnraum überhaupt und vor allem mit ausreichendem und bezahlbarem Wohnraum bestimmt die Lebensqualität. Eine Wohnung ist eine Voraussetzung zur Wahrnehmung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen. Deshalb hat die Bundesregierung seit der Übernahme der Regierungsverantwortung auf verschiedenen Ebenen vielfältige Initiativen ergriffen, um die Wohnungsversorgung auch für die Teile der Bevölkerung zu verbessern, die Schwierigkeiten haben, sich trotz der aktuell entspannten Marktlage aus eigener Kraft am allgemeinen Wohnungsmarkt angemessen mit Wohnraum zu versorgen.

VI.1 Bezahlbare Mieten

Mit der Wohngeldnovelle zum 1. Januar 2001 wurde mehr als zehn Jahre nach der letzten Wohngeldreform ein zentrales wohnungs- und sozialpolitisches Vorhaben umgesetzt. Mit Leistungsverbesserungen von insgesamt 0,7 Mrd. Euro haben einkommensschwache Haushalte wieder eine spürbare Entlastung bei den Wohnkosten erfahren. Zahlreiche Haushalte, die vor der Reform keinen Wohngeldanspruch hatten, erhielten nun erstmals oder wieder Wohngeld. Mit der Wohngeldreform wurde das Wohngeld Ost und West abschließend zusammengeführt. Dabei wurde das Leistungsniveau im Westen an das vergleichsweise hohe Wohngeldniveau in den neuen Ländern angepasst, während das hohe Niveau im Durchschnitt der Empfänger auch nach dem Ablauf der bis Ende 2000 für die neuen Länder geltenden Übergangsregelungen erhalten blieb; eine Härteausgleichsregelung flankiert hier die Anpassung des Wohngeldes Ost und West.

Die Evaluierung der Reformwirkungen für das Reformjahr 2001 im Vergleich zu 2000 hat gezeigt, dass sich die Wohnkostenbelastung (bezogen auf das verfügbare Einkommen) der einkommensschwachen Haushalte in den alten Ländern deutlich von 30,4% im Jahr 2000 auf 28,6% im Jahr 2001 verringert hat (s. Tabelle VI.6).²³⁰

Die Zahl der Mietzuschuss empfangenden Haushalte, die die Miethöchstbeträge im Wohngeld überschreiten, wurde in den alten Ländern von rund 77% (2000) auf 52% (2001) deutlich reduziert. Damit wurde eines der erklärten Ziele der Wohngeldnovelle weitgehend erreicht, nämlich die Mietenentwicklung großenteils wieder einzuholen. Hierdurch erhalten einerseits wieder mehr einkommensschwache Haushalte einen Anspruch auf Wohngeld und andererseits wird

230 Erst seit dem Jahr 1978 liegen zu den nachfolgenden Jahren vergleichbare Daten zur Wohnkostenbelastung vor.

diesen Haushalten finanziell wieder der Zugang zu einem größeren Teil des Mietwohnungsmarktes ermöglicht.

Durch die Leistungsverbesserungen beim allgemeinen Wohngeld erhielten einkommensschwache Haushalte, die bereits Wohngeld empfangen, im früheren Bundesgebiet (einschließlich Berlin-West) im Jahr nach der Reform im Durchschnitt monatlich 122 Euro, d.h. 42 Euro - und damit über 50% - mehr Wohngeld als bisher; große Familien profitierten mit durchschnittlichen Verbesserungen von mehr als 64 Euro sogar noch deutlicher. In den neuen Ländern belief sich die Verbesserung bei dieser Gruppe im Gesamtdurchschnitt wegen des schon vor der Novelle höheren Leistungsniveaus auf 7 Euro. Auch hier profitierten Familien mit Kindern wegen der familienfreundlichen Ausgestaltung des Wohngeldes überdurchschnittlich.

Im Jahr 2001 erhielten in Deutschland rund 1,828 Mio. einkommensschwache Haushalte allgemeines Wohngeld, d.h. 331.000 mehr als im Vorjahr. Im Jahr 2002 erhöhte sich die Anzahl nochmals um rund 131.000 auf 1,96 Mio. 2003 betrug sie rund 2,2 Mio. Haushalte. Bei den einkommensschwachen Haushalten, die im Jahr 2001 aufgrund der Reform neu oder wieder ins Wohngeld hereingewachsen sind, lagen die durchschnittlichen Wohngeldleistungen in den alten Ländern bei rund 32 Euro und in den neuen Ländern bei rund 22 Euro.

Das Gleichgewicht zwischen dem besonderen Mietzuschuss für Sozialhilfeempfänger (dem vorherigen Pauschalwohngeld) und dem allgemeinen Wohngeld (dem vorherigen Tabellenwohngeld) wurde wieder hergestellt. Das Wohngeld für Sozialhilfeempfänger - d.h. der Gruppe mit den geringsten verfügbaren Einkommen -, das in der Vergangenheit überdurchschnittlich stark angestiegen war, wird seit dem 1. Januar 2001 im Wesentlichen nach den gleichen Regeln geleistet wie das allgemeine Wohngeld. Auch Sozialhilfeempfänger erhalten seitdem ein familienfreundlich differenziertes Wohngeld. Mit den Veränderungen des Wohngeldrechts zum 1. Januar 2005 werden bei Beziehern von Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe die Unterkunftskosten gemeinsam und aus einer Hand übernommen. Dabei bleibt das bisherige Leistungsniveau des Wohngelds voll erhalten.

VI.2 Zielgenaue soziale Wohnraumförderung

Der frühere soziale Wohnungsbau hat im alten Bundesgebiet durch den Bau von rund 9 Mio. Wohnungen seit Kriegsende maßgeblich dazu beigetragen, dass die Mehrheit der Bevölkerung heute ausreichend und zum Teil sogar gut mit Wohnraum versorgt ist. In den neuen Bundesländern wurden rund 300.000 Wohnungen gefördert. Mittlerweile erfolgt die Wohnraumversorgung des größten Teils der Bevölkerung über den im Wesentlichen gut funktionierenden Wohnungsmarkt. Nach wie vor gibt es aber Haushalte, die aufgrund geringen Einkommens oder mangelnder Akzeptanz bei den Vermietern dauerhaft Schwierigkeiten haben, sich selbst ange-

messen mit Wohnraum zu versorgen. Sie müssen auch künftig durch die Förderung von Wohnraum unterstützt werden. Vor diesem Hintergrund ist das im Wesentlichen aus der Nachkriegszeit stammende Wohnungsbaurecht durchgreifend reformiert worden. Neue Leitlinien sind

- die Konzentration auf die Zielgruppen, die staatlicher Unterstützung bedürfen,
- die Einbeziehung des vorhandenen Bestands zur Lösung von Wohnraumversorgungsproblemen,
- die Steigerung der Effizienz und Zielgenauigkeit der Förderung,
- die Vermeidung einer Konzentration benachteiligter Haushalte in bestimmten Wohngebieten sowie
- die Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung.

Mit der Reform sind die Voraussetzungen dafür geschaffen worden, Wohnraumversorgungsprobleme benachteiligter Haushalte zügig und angemessen zu lösen. Das Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts ist am 1. Januar 2002 in Kraft getreten. Mit dem Gesetz wird der bisherige soziale Wohnungsbau zu einer sozialen Wohnraumförderung weiter entwickelt, die insbesondere den vorhandenen Bestand an Wohnungen stärker einbezieht. Wohnraumversorgungsprobleme werden künftig nicht nur durch Neubau von Wohnungen gelöst, sondern auch durch Modernisierung von Altbauten, den Erwerb von Belegungsrechten zu Gunsten Wohnungssuchender oder durch Förderung des Erwerbs vorhandenen Wohnraums.

Das Gesetz sieht vor, dass sich der Bund auch künftig an der sozialen Wohnraumförderung durch Finanzhilfen beteiligt. Die im bisherigen sozialen Wohnungsbau geltende Unterscheidung mehrerer Förderwege entfällt. An ihre Stelle tritt ein flexibles und effizientes Förderinstrumentarium unter Verzicht auf das Kostenmietrecht. Zielgruppen sind nunmehr nicht mehr die „breiten Schichten der Bevölkerung“, sondern diejenigen „Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind“. Dazu zählen bei der Förderung von Mietwohnraum insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen sowie Haushalte mit Kindern, allein Erziehende, Schwangere, ältere Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfsbedürftige Personen. Wohnungslose werden ausdrücklich als Zielgruppe genannt, um zu verdeutlichen, dass auch dieser Personenkreis - statt einer Ausgrenzung in Sonderwohnformen - im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung zu versorgen ist (s. hierzu auch Teil A, Kap. X). Bei der Förderung der Bildung selbst genutzten Wohneigentums werden insbesondere Familien und andere Haushalte mit Kindern sowie behinderte Menschen begünstigt.

Zusätzliche Unterstützung erfahren Haushalte mit Kindern, alte und behinderte Menschen. So werden Haushalten mit Kindern und behinderten Menschen höhere Einkommensgrenzen einge-

räumt. Für behinderte und ältere Menschen kann darüber hinaus eine zusätzliche Förderung für notwendige bauliche Maßnahmen gewährt werden.

Für den vorhandenen Bestand an Sozialmietwohnungen ist es weitgehend bei der bisherigen Rechtslage geblieben, insbesondere hinsichtlich der Mietpreisvorteile. Für die Wohnberechtigung gelten auch hier die neuen Einkommensgrenzen. Im Interesse sozial stabiler Bewohnerstrukturen können jedoch Belegungs- und Mietbindungen von Sozialmietwohnungen auf andere Wohnungen übertragen werden.

VI.3 Transparentes und soziales Mietrecht

Mit dem Inkrafttreten des Mietrechtsreformgesetzes am 1. September 2001 ist das Mietrecht im Rahmen eines ausgewogenen Interessenausgleichs zwischen Mietern und Vermietern einfacher und sozial gerechter geworden. Dies kommt insbesondere einkommensschwachen Mietern zu Gute, die auf preiswerte Wohnungen angewiesen sind. Bei Mieten, die erheblich unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen, führt die Herabsetzung der Grenze für zulässige Mieterhöhungen innerhalb von drei Jahren auf 20% zu einer Dämpfung der Mietensteigerung. Die Absenkung trägt dem Umstand Rechnung, dass die bisherige Kappungsgrenze von 30% insbesondere bei preisgünstigen Wohnungen in Ballungsräumen und hier gerade bei ehemaligen Sozialwohnungen zu nicht hinnehmbaren Härten für die betroffenen zumeist einkommensschwachen Mieter führen konnte.

Darüber hinaus ist zum Schutz des Mieters die sog. Schonfrist bei der außerordentlichen fristlosen Kündigung des Wohnraummietvertrages wegen erheblichen Zahlungsverzuges auf zwei Monate nach Eintritt der Rechtshängigkeit des Räumungsrechtsstreits verlängert worden. Wenn der gekündigte Mieter innerhalb dieser Frist die fällige Miete an den Vermieter nachzahlt oder sich eine öffentliche Stelle zur Zahlung an den Vermieter verpflichtet, ist eine Kündigung nicht mehr möglich. Die Schonfrist dient der im allgemeinen Interesse liegenden Vermeidung von Obdachlosigkeit. Mit der Fristverlängerung ist die Hoffnung verbunden, dass sich die Behörden mehr als bisher einschalten und gegenüber dem Vermieter eine Verpflichtungserklärung abgeben. Tun sie dies, kommt das auch dem Vermieter zugute. Allerdings ist eine Nachzahlung rückständiger Miete zur Verhinderung der Kündigung nur einmal innerhalb von zwei Jahren möglich, um die Abfolge von Mietrückstand, Kündigung und Vertragsfortsetzung in kurzen Abständen zu vermeiden.

VI.4 Soziale Städte sind lebenswerte Städte

Trotz der wohnungspolitischen Erfolge bestehen weiter Herausforderungen für Bund, Länder und Gemeinden. Die Lösung sozialer Probleme in benachteiligten Stadtquartieren aufgrund dort veränderter Rahmenbedingungen wie hohe Arbeitslosigkeit, Zunahme einkommensschwacher

Haushalte und zunehmende Perspektivlosigkeit unter Jugendlichen ist eine vordringliche Aufgabe der nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik, die mit dem Programm „Die soziale Stadt“ von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam aufgegriffen wurde. Wie bereits im 1. Armuts- und Reichtumsbericht dargestellt, verknüpft das Programm eine nachhaltige Verbesserung der Lebenssituation der betroffenen Menschen in benachteiligten Stadtquartieren durch eine aktive und integrativ wirkende Stadtentwicklungspolitik mit einer Effizienzsteigerung öffentlicher Maßnahmen durch frühzeitige Abstimmung und Bündelung öffentlicher Finanzmittel aus anderen Politikbereichen und privater Finanzmittel auf Stadtteilebene. Nach gut fünf Jahren Programm-laufzeit ist die Implementierung des Programms „Die soziale Stadt“ abgeschlossen. Eine erste Zwischenevaluierung zeigt, dass mit dem integrierten Programm der richtige Weg beschritten wurde, um einer zunehmenden sozialräumlichen Polarisierung entgegen zu wirken. Es wird auch deutlich, dass in der nunmehr beginnenden zweiten Programmphase neue Aktivitäten erforderlich sind, um mit einer weiteren Verzahnung mit anderen Förderprogrammen eine gezielte Bündelung von baulichen Maßnahmen mit nicht-investiven Maßnahmen zu unterstützen. Schwerpunkte sind vor allem die Verbesserung der Wohnverhältnisse, die Initiierung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten, die Schaffung und Sicherung der Beschäftigung auf lokaler Ebene, die Verbesserung der sozialen Infrastruktur und von Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten, die Wohnumfeldverbesserung sowie Kultur- und Freizeitangebote.

Die Bundesregierung stellte 1999 bis 2003 insgesamt 335,64 Mio. Euro für das Programm „Die soziale Stadt“ zur Verfügung. Mit den Komplementär Mitteln von Ländern und Gemeinden wurden 1999 bis 2004 über 1 Mrd. Euro für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf bereitgestellt. In das Bundesprogramm „Die soziale Stadt“ wurden bisher 357 Maßnahmen in 250 Gemeinden aufgenommen. Es ist damit auch ein positives Beispiel für den kooperativen Föderalismus.

Zusammenfassung: Aktive Wohnungspolitik - ein erfolgreicher Beitrag zur sozialen Integration

Zu den essenziellen Bedürfnissen eines jeden Menschen zählt eine Unterkunft, das Dach über dem Kopf. Die Versorgung mit Wohnraum überhaupt und vor allem mit ausreichendem und bezahlbarem Wohnraum bestimmt die Lebensqualität. Eine Wohnung ist eine Voraussetzung zur Wahrnehmung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen.

Die Wohnraumversorgung in Deutschland hat einen guten bis sehr guten Standard erreicht. Mit der zum 1. Januar 2001 in Kraft getretenen Wohngeldleistungsnovelle wurde die Wohnkostenbelastung der einkommensschwachen Haushalte deutlich gesenkt, denn diese erhielten im Durchschnitt monatlich 42 Euro und damit über 50% mehr Wohngeld als bisher. Zahlreiche Haushalte, die vor der Reform keine Leistungsansprüche hatten, erhielten nun wieder Wohngeld. Zielgenaue, bedürftigkeitsabhängige und die Familiensituation berücksichtigende Wohngeldleistungen unterstützen in Deutschland rund 2,2 Mio. Haushalte mit geringerem Einkommen dabei, die Belastung der Wohnraumfinanzierung erträglich zu halten.

Trotz dieses Erfolges bestehen weiterhin wohnungspolitische Herausforderungen für Bund, Länder und Gemeinden wegen wachsender sozialer Probleme in den Städten. Die Lösung sozialer Probleme in benachteiligten Stadtquartieren aufgrund dort veränderter Rahmenbedingungen wie hohe Arbeitslosigkeit, Zunahme einkommensschwacher Haushalte und zunehmende Perspektivlosigkeit unter Jugendlichen ist eine vordringliche Aufgabe der nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik, die mit dem Programm „Die soziale Stadt“ von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam aufgegriffen wurde. Das Programm verknüpft eine nachhaltige Verbesserung der Lebenssituation der betroffenen Menschen in benachteiligten Stadtquartieren durch eine aktive und integrativ wirkende Stadtentwicklungspolitik mit einer Effizienzsteigerung öffentlicher Maßnahmen durch frühzeitige Abstimmung und Bündelung öffentlicher und privater Finanzmittel auf Stadtteilebene.

Die Bundesregierung stellte 1999 bis 2003 insgesamt fast 340 Mio. Euro für das Programm „Die soziale Stadt“ zur Verfügung. Mit den Komplementärmitteln von Ländern und Gemeinden wurde bis 2004 über 1 Mrd. Euro für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf bereitgestellt. Gleichwohl sind weitere Anstrengungen erforderlich, um sozialer Polarisierung und Ausgrenzung in den Städten nachhaltig entgegenzutreten.

VII. Gesundes Leben - Basis für Teilhabe

Gesundheit ist Voraussetzung für individuelles Wohlbefinden sowie für ökonomische und soziale Teilhabe. Deutschland verfügt über eines der besten Gesundheitssysteme der Welt. Fast 90% der Bevölkerung sind gesetzlich krankenversichert. Die Gesetzliche Krankenversicherung mit ihren Grundprinzipien Solidarität, Subsidiarität und Selbstverwaltung gewährleistet eine umfassende medizinische Versorgung für alle Versicherten, unabhängig von Alter, Geschlecht und Einkommen. Allerdings gibt es strukturelle Mängel, die Kosten verursachen und mangelnde Effektivität und Qualität nach sich ziehen. Medizinischer Fortschritt und die zunehmende Zahl älterer Menschen lassen zudem die Ausgaben künftig schneller als die Einnahmen aus lohnbezogenen Beiträgen steigen. Diese Finanzierungslücke kann nicht durch weitere Beitragssatzsteigerungen geschlossen werden, da dies zwangsläufig zu höheren Arbeitskosten führen und den Beschäftigungsaufbau hemmen würde. Deshalb hat die Bundesregierung - wie schon im 1. Armuts- und Reichtumsbericht angekündigt - durch strukturelle Reformen Effektivität und Qualität der medizinischen Versorgung verbessert, den Zugang zur notwendigen Versorgung sichergestellt und erste Schritte zu einer nachhaltigen Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung unternommen.

VII.1 Die Gesundheitsreform als erster Schritt zu einer Bürgerversicherung

Die Sicherung des Systems der solidarisch finanzierten Krankenversicherung und damit der qualitativ hochwertigen medizinischen Versorgung für alle - unabhängig vom sozialen Status - ist das Ziel des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz, GMG), das in breitem Konsens beschlossen und zum 1. Januar 2004 in Kraft gesetzt wurde. Die Reform sorgt für einen effektiven Einsatz der Finanzmittel, ermöglicht deutliche Beitragssatzsenkungen und gewährleistet auch in Zukunft eine qualitativ hochwertige medizinische Versorgung für alle Versicherten. Durch Bonusprogramme und mehr Transparenz (z.B. Patientenquittung und elektronische Gesundheitskarte) werden Anreize und Chancen gegeben, auch im Gesundheitswesen selbstverantwortlich zu handeln. Die Berufung einer Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten zum 1. Januar 2004 war ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Patientensouveränität und der Beteiligungsrechte der Patientinnen und Patienten. Mit dem „Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen“ wurde ein zentrales wissenschaftliches Kompetenzzentrum im Gesundheitswesen geschaffen. Es wird diagnostische Maßnahmen, medizinische Behandlungen, Operationsverfahren oder auch Arzneimittel auf ihren Nutzen für die Patientinnen und Patienten untersuchen und bewerten. Die Arbeit des Instituts wird allen Beteiligten im Gesundheitswesen zugute kommen und die Qualitätssteigerung im Gesundheitswesen unterstützen.

Die strukturellen Maßnahmen des GMG setzen an der Ausgabenseite an. Mit einem Bündel von Maßnahmen wird die Gesetzliche Krankenversicherung spürbar entlastet. Für eine gerechte

und ausgewogene Lastenverteilung müssen alle Beteiligten, von den Versicherten und Patienten über die Krankenkassen bis hin zu den Ärzten, der Pharmaindustrie, den Apotheken und anderen Leistungserbringern, ihren Beitrag leisten und sich strukturellen Veränderungen stellen. Dies ist erforderlich, um die Beitragssätze deutlich zu senken, die Lohnnebenkosten zu entlasten und wieder mehr Beschäftigung zu ermöglichen. Auch die Versicherten werden - auch außerhalb der Beitragspflicht - durch sozialverträgliche Zuzahlungen angemessen an der Finanzierung beteiligt. Ihnen wird die Verantwortung übertragen, das System nur im notwendigen Umfang zu nutzen, es aber nicht unsolidarisch im Übermaß auszunutzen. Finanzielle Überforderung wird durch die Begrenzung der Zuzahlungen vermieden. Einige Leistungen müssen künftig von den Versicherten allein getragen werden. Zur pauschalen Beteiligung an versicherungsfremden Leistungen zahlt der Bund eine jährliche Abgeltung, die aus Steuermitteln finanziert wird.

Das GMG schafft mehr Verlässlichkeit und Verbesserungen für sozial schwache Personengruppen: Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger werden leistungsrechtlich den gesetzlich Krankenversicherten gleichgestellt, ihnen wird der gleichberechtigte Zugang zur medizinischen Versorgung eröffnet. Hiermit wurde ein wichtiges sozialpolitisches Vorhaben umgesetzt, das der Gesetzgeber im Grundsatz bereits in Artikel 28 des Gesundheitsstrukturgesetzes von 1992 vorgesehen hatte (s. Teil B, Kap. II). Sozialhilfeempfänger werden mit Versichertenkarten ausgestattet. Dies ermöglicht ihnen den direkten Weg zum Arzt ohne Umweg über die Behörde. Wohnungslose Menschen verfügen nun gegenüber der gesetzlichen Krankenversicherung über einen Leistungsanspruch auf häusliche Krankenpflege. Damit wird eine Versorgungslücke für diesen Personenkreis geschlossen (s. auch Teil B, Kap. X).

Die Zuzahlungsregelungen wurden neu gestaltet. Die Versicherten beteiligen sich dabei sozialverträglich an ihren Krankheitskosten. Überforderungsregelungen schützen vor unzumutbaren finanziellen Belastungen. Dabei wird auf Familien besonders Rücksicht genommen. Chronisch Kranke werden besonders geschützt. Für diesen Personenkreis gilt eine geringere Belastungsgrenze von nur 1% (ansonsten 2%) der jährlichen Bruttoeinnahmen (bei Sozialhilfeempfängern: 1% des Eckregelsatzes des Haushaltsvorstands). Auch für die nach bisherigem Recht vollständig von Zuzahlungen befreiten Empfänger von Sozialhilfe, Kriegsofopferfürsorge oder Grundversicherung hat das Gesetz eine im Vergleich zu den übrigen Versicherten günstigere Regelung getroffen. Zur Ermittlung der Belastungsgrenze wird bei diesen Personen lediglich der Regelsatz des Haushaltsvorstandes nach der Regelsatzverordnung als Bruttoeinnahme zum Lebensunterhalt für die Bedarfsgemeinschaft berücksichtigt. Die Hilfeempfänger haben die jeweiligen Zuzahlungen aus dem Regelsatz selbst zu tragen. Diese Sonderregelung gilt auch für Personen, bei denen die Kosten der Unterbringung in einem Heim oder einer ähnlichen Einrichtung von einem Träger der Sozialhilfe oder der Kriegsofopferfürsorge getragen werden. Um

Belastungsspitzen für Heimbewohner insbesondere zu Jahresbeginn zu vermeiden, hat der Gesetzgeber grundsätzlich die Gewährung von Darlehen vorgesehen.

Auch die Leistungserbringer werden durch die Reform in die Pflicht genommen. Unwirtschaftlichkeit in der Arzneimittelversorgung wird abgebaut; pharmazeutische Hersteller und Apotheker müssen dazu erhebliche Beiträge leisten. Dabei ist zu beachten, dass die Leistungserbringer bereits mit den für 2003 beschlossenen Beitragssatzsicherungsmaßnahmen zu Sparbeiträgen verpflichtet worden sind. Hierzu gehören „Nullrunden“ für Ärzte, Zahnärzte und Krankenhäuser sowie eine Absenkung der Vergütungen bei Zahntechnik. Der Pharmabereich - Apotheken, Pharmaindustrie und Großhandel - musste u.a. mit Rabatten zu Einsparungen beitragen. Die Anbindung der Vergütung für Ärzte, Zahnärzte und Krankenhäuser an die stagnierende Entwicklung der beitragspflichtigen Einnahmen schließt für 2004 Zuwächse bei den Leistungserbringern faktisch aus. Die schrittweise zu erschließenden und ansteigenden Einsparpotenziale der strukturellen Maßnahmen in Höhe von mehreren Mrd. Euro werden überwiegend von Leistungserbringer- und Kassenseite getragen. Auch insofern leisten die Leistungserbringer einen erheblichen Beitrag zur finanziellen Konsolidierung des Gesundheitswesens.

VII.2 Nachhaltige solidarische Finanzierung der Gesundheitsversorgung sichern

Auch in Zukunft wird den Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland eine hochwertige Gesundheitsversorgung zur Verfügung stehen. Sie muss aber auch finanzierbar sein und darf nachwachsende Generationen nicht zu sehr belasten. Die demografische Entwicklung, grundlegende Veränderungen der Erwerbsbiografien, Fortschritte in Medizin und Technik sowie die unterschiedliche Entwicklung von Einkommen aus abhängiger Beschäftigung und anderen Einkommen konfrontieren die Gesetzliche Krankenversicherung jedoch mit neuen Herausforderungen: Bei einem Fortbestand der heutigen Finanzierungsweise des Gesundheitssystems müssten die steigenden Ausgaben künftig von immer weniger Beitragszahlern getragen werden. Deswegen werden weitere Weichenstellungen zur nachhaltigen Finanzierung erfolgen müssen. Eine zukünftige Reform muss insbesondere die Einnahmeseite in den Fokus nehmen, ohne die Ausgabenseite aus den Augen zu verlieren. Langfristig sind Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen zu entwickeln, die den Anforderungen der Nachhaltigkeit gerecht werden, die Belastung des Faktors Arbeit reduzieren und größere Verteilungsgerechtigkeit bewirken. Dabei steht die Weiterentwicklung des bestehenden Systems der Gesetzlichen Krankenversicherung zu einer „Bürgerversicherung“, die sowohl die unterschiedlichen Einkommensarten als auch die Leistungsfähigkeit der Versicherten berücksichtigt, im Zentrum der Diskussion. In dieser Diskussion wird es um eine Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger an der solidarischen Finanzierung der Gesundheitsversorgung, die Berücksichtigung unter-

schiedlicher Einkommensarten sowie einen Beitrag entsprechend der finanziellen Leistungsfähigkeit der Versicherten gehen.

VII.3 Stärkung von Gesundheitsförderung und Prävention

Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit sind wesentliche Voraussetzungen für die ökonomischen und sozialen Teilhabechancen des Einzelnen. Dabei sind die Bürgerinnen und Bürger für den Erhalt der eigenen Gesundheit in hohem Maße selbst verantwortlich. Durch die eigene Lebensführung kann hier viel erreicht werden. Das Gesundheitssystem, das sich bislang überwiegend auf Kuration, Rehabilitation und Pflege stützt, garantiert zudem allen Bürgerinnen und Bürgern eine hochwertige Gesundheitsversorgung. Dennoch nehmen chronische Erkrankungen zu; sie dominieren heute das Krankheits- und Sterbegeschehen in den industrialisierten Ländern. Dabei sind sozial benachteiligte Bevölkerungsschichten von Krankheiten stärker betroffen: Gesundheit und Gesundheitsverhalten hängen eng mit Einkommenslage, Bildungsstand, Arbeitslosigkeit sowie Wohn- und Umweltbedingungen zusammen. Wirtschaftlich schwache Bevölkerungsgruppen nehmen zudem Präventionsangebote deutlich seltener wahr als Bevölkerungsgruppen mit höherem Bildungs- und Einkommensniveau.

Ein gutes Gesundheitssystem zeichnet sich auch durch Anstrengungen zur Verhinderung von Krankheit aus. Maßnahmen zur Primärprävention können nicht nur den allgemeinen Gesundheitszustand verbessern, sondern einen Beitrag zur Verminderung sozial bedingter Ungleichheit von Gesundheitschancen leisten. Deshalb wurde der gesundheitlichen Prävention, wie im 1. Armuts- und Reichtumsbericht dargelegt, bereits im Zuge der Gesundheitsreform 2000 ein größerer Stellenwert eingeräumt: Seither ist Prävention wieder zu einer wichtigen Aufgabe der Krankenkassen geworden.

Diesen Weg geht die Bundesregierung konsequent weiter: Sie baut die Prävention zu einer eigenständigen Säule des Gesundheitswesens aus, indem sie 2005 ein Gesetz zur Stärkung von Prävention im Gesundheitswesen in den Deutschen Bundestag einbringen wird. Der Ausbau der Prävention zu einer eigenständigen Säule des Gesundheitswesens soll vor allem sozial benachteiligte Schichten, die von Krankheiten stärker betroffen sind, durch niedrighschwellige, leicht zugängliche Angebote aktiv einbeziehen. Herzstück des Gesetzes zur Stärkung der gesetzlichen Prävention - Präventionsgesetz ist die Stiftung der Sozialversicherungszweige für Prävention und Gesundheitsförderung. Sie soll Modelle und Projekte zur Gesundheitsförderung unterstützen, bundesweite Kampagnen zur Information und Stärkung des Gesundheitsbewusstseins in der Bevölkerung durchführen und bundeseinheitliche Präventionsziele und Qualitätsleitlinien aufstellen.

Das Gesetz wird den Gedanken der Verminderung gesundheitlicher Chancenungleichheit aufgreifen und ausbauen: Grundsätzlich sollen alle Maßnahmen der gesundheitlichen Prävention insbesondere zum Abbau sozial bedingter Ungleichheit von Gesundheitschancen beitragen. Die heute erst im Ansatz bestehenden lebensweltorientierten Angebote der Gesundheitsförderung müssen deshalb deutlich ausgebaut werden. Langfristige Erfolge für die Prävention werden auch davon abhängen, in welchem Umfang es gelingt, den Setting-Ansatz der WHO im Lebensumfeld - z.B. in der Schule, im Kindergarten oder im Betrieb - zu etablieren. Zum einen können die Menschen durch Prävention dort gut erreicht werden; niedrigschwellige Präventionsangebote müssen keine größeren individuellen Hürden überwinden. Zum anderen kann die Lebenswelt der Beteiligten verändert werden, indem dort alle in einem gemeinsamen Prozess die zur Gesundheitsförderung notwendigen Veränderungen definieren und gemeinsam umsetzen. Kann ein solcher Prozess nach der Startförderung durch die Mittel der Sozialversicherungen dauerhaft etabliert werden, wäre damit eine Institutionalisierung von Gesundheitsförderung in diesem Umfeld verbunden, die für den dauerhaften Erfolg von Prävention erforderlich ist.

Das Gesetz wird darüber hinaus Regelungen treffen, um die präventiven Instrumente zu schärfen. So ist für den Erfolg ebenfalls entscheidend, evidenzbasierte Erkenntnisse im primärpräventiven Bereich zu erlangen. Voraussetzung dafür ist eine systematische Qualitätssicherung mit den Qualitätskriterien Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität sowie der Evaluation der Maßnahmen als Voraussetzung für die Förderung von primärpräventiven Angeboten. Um die Effekte der Bemühungen messen zu können, braucht es zudem Zielorientierung. Daher werden Präventionsangebote auf einige wenige Ziele ausgerichtet, für die die Gesundheitsberichterstattung des Bundes die notwendigen Daten liefern wird.

Im Bereich der Sozialversicherung hat sich aufgrund gesetzlicher Regelungen bislang hauptsächlich die Gesetzliche Krankenversicherung in der primären Prävention engagiert. Dieser Ansatz wird mit dem Präventionsgesetz erweitert. Künftig sollen sich auch die Gesetzliche Rentenversicherung, die gesetzliche Unfallversicherung und die soziale Pflegeversicherung an der Finanzierung der primären Prävention beteiligen, da auch sie von präventiven Maßnahmen profitieren.

Maßnahmen zur Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten

Da erfahrungsgemäß Angebote der Prävention und Gesundheitsförderung von sozial benachteiligten Personen seltener angenommen werden (s. Teil A, Kap. VII), ist es besonders wichtig, neue Wege des Zugangs zu diesen Bevölkerungsgruppen zu finden. Bis zum Jahr 2003 gab es keinen umfassenden Überblick über die Praxis der Gesundheitsförderung für sozial benachteiligte Zielgruppen sowie über die Anbieter und die Bereiche, in denen sie aktiv sind, mit welchen

Methoden sie arbeiten, wie sie ihre Zielgruppen erreichen und welche Qualität und Wirksamkeit ihre Angebote haben. Um die Transparenz zu erhöhen, den Informations-Transfer zu verstetigen und um ein Instrument zur besseren Vernetzung der Akteure zur Verfügung zu stellen, wird im Rahmen einer Kooperation der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) mit der Bundesvereinigung für Gesundheit, den Landesvereinigungen für Gesundheitsförderung und weiteren Akteuren auf Landesebene die Internet-Plattform „Gesundheitsförderung für sozial Benachteiligte“ aufgebaut. Seit Sommer 2003 existiert eine recherchierbare Datenbank mit über 2.600 gesundheitsfördernden Angeboten (www.datenbank-gesundheitsprojekte.de). Darüber hinaus stellt die Internet-Plattform aktuelle Informationen, Termine und Materialien bereit, die schnell und niedrigschwellig einen Überblick über die Praxis der Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten ermöglichen. Der Aufbau von Netzwerken in den Regionen soll darüber hinaus die Arbeit vor Ort unterstützen und zur Entwicklung weiterer Angebote motivieren. Diese werden bei den Landesvereinigungen für Gesundheitsförderung bzw. bei weiteren regionalen Akteuren angesiedelt sein. Seit Anfang 2004 hat die Arbeit in sechs Regionen begonnen.

Für die Gesundheitspolitik sind Kindheit und Jugend von besonderer Bedeutung, weil in diesen Entwicklungsphasen Verhaltensweisen erlernt und erprobt werden, die das Gesundheitsverhalten und den Gesundheitszustand im Erwachsenenalter bestimmen. In diesen Altersgruppen bieten sich somit gute Ansatzpunkte für präventive Maßnahmen, nicht nur um die allgemeine gesundheitliche Situation zu verbessern, sondern auch um gesundheitliche Ungleichheit zu reduzieren. Dies geschieht z.B. durch Projekte und Kampagnen der Bundesministerien und der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) wie „Gesundheitsfördernde Schulen“, „Fit Kids“ oder „Kinder stark machen“.

Von Bedeutung bei der Gesundheitsförderung von Kindern und Jugendlichen ist auch die Verbraucherbildung an allgemeinbildenden Schulen. In einem von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Modellvorhaben werden derzeit die wissenschaftlichen Grundlagen erarbeitet und konkrete Vorschläge zur Umsetzung abgeleitet, um eine „Reform der Ernährungs- und Verbraucherbildung in allgemein bildenden Schulen“ (REVIS) zu unterstützen. Durch eine reflexive, emanzipatorische und handlungsorientierte Ernährungsbildung, die von Alltagssituationen der Schülerinnen und Schüler ausgeht, fördert REVIS vielfältige Kompetenzen im Umgang mit Lebensmitteln und Speisen, macht die Hintergründe und Zusammenhänge des eigenen Ernährungsverhaltens bewusst und stärkt dadurch die Eigenverantwortlichkeit. Zudem sollen Reflexionsvermögen und Entscheidungsfähigkeit sowie Handlungskompetenz im Umgang mit Ernährung und Essen entwickelt werden. Sowohl für das Lernfeld der Ernährungsbildung als auch der Verbraucherbildung werden aktualisierte Bildungsziele und -inhalte für alle Schulstufen entwickelt. Außerdem werden die vorhandenen Unterrichtsmaterialien systematisch gesammelt und bewertet. Entwickelt werden zudem Portfolios mit Aus- und Fortbildungsprofilen zur persönlichen Leistungs- und Qualifikationsübersicht der Lehrkräfte. Für die Zielgruppe der

Lehrkräfte wird außerdem ein zentrales Internetportal für den Bereich Ernährungs- und Verbraucherbildung (www.ernaehrung-und-verbraucherbildung.de) ständig ausgebaut.

VII.4 Maßnahmen zur Verbesserung der Teilhabe psychisch Kranker

Die Bundesregierung hat verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die Teilhabe psychisch kranker Menschen am gesellschaftlichen Leben zu verbessern. Wesentlicher Schritt war die im Rahmen der Psychiatriereform erreichte sozialrechtliche Gleichstellung psychisch Kranker mit somatisch Kranken und die besondere Berücksichtigung der Belange Betroffener im Hinblick auf spezielle sozialgerichtliche Regelungen. Mit der Gesundheitsreform aus dem Jahre 2000 wurde die „Soziotherapie“ leistungsrechtlich verankert. Diese Form der Behandlung chronisch und schwergradig psychisch Kranker soll die Inanspruchnahme der verschiedenen Komponenten des psychiatrischen Versorgungssystems unterstützen. In den meisten Bundesländern verläuft die Umsetzung allerdings noch schleppend. Um Konzepte der medizinischen und beruflichen Rehabilitation psychisch Kranker und ihre organisatorische Umsetzung zu erarbeiten, hat die Bundesregierung verschiedene Modellprojekte gefördert. Die Realisierung personenzentrierter Rehabilitation und insbesondere die Schaffung eines Zugangs psychisch Kranker zum regulären Arbeitsmarkt stellen die Basis für eine wirksame Verbesserung der sozialen Situation dieser Personengruppe dar.

VII.5 Qualität der Pflege sichern - Pflegeversicherung an gewandelte Bedürfnisse anpassen

Die zunehmende Zahl älterer Menschen und der medizinische Fortschritt lassen den Kreis der Pflegebedürftigen zukünftig weiter wachsen. Wie bereits der 1. Armuts- und Reichtumsbericht gezeigt hat, führte die Einführung der sozialen Pflegeversicherung zu einer deutlichen Verbesserung der Lebenssituation der Betroffenen sowie zu einer spürbaren Entlastung der pflegenden Angehörigen. Im Rahmen der Reform der sozialen Sicherungssysteme wird die Bundesregierung die Pflegeversicherung insbesondere auch wegen der demografischen Entwicklung finanziell verantwortbar weiterentwickeln. Die dauerhafte Absicherung der Finanzierung der Pflegeversicherung muss flankiert werden durch effektivere, noch stärker an den Bedürfnissen der Pflegebedürftigen ausgerichtete Versorgungsstrukturen. Ziel ist die Schaffung eines Netzes abgestufter und gemeindenaher Hilfe- und Versorgungsangebote.

Die überwiegende Mehrheit der pflegebedürftigen Menschen wird in der häuslichen Umgebung versorgt. Daher wurden mit dem zum 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz (PflEG) Maßnahmen zur Stabilisierung und Impulse für eine Weiterentwicklung der ambulanten Versorgungsstrukturen und -konzepte umgesetzt. Neben zusätzlichen Leistungen für Pflegebedürftige mit erheblichem allgemeinem Betreuungsbedarf - hierzu zählen sowohl altersverwirrte als auch geistig behinderte und psychisch kranke Menschen - werden seither

auch Mittel zur Förderung zusätzlicher Betreuungsangebote zur Verfügung gestellt. So wird der Auf- und Ausbau informeller, niedrigschwelliger Versorgungsnetze neben den etablierten Strukturen unterstützt.

Die Bundesregierung hat die Diskussion um die Qualität sozialer Dienstleistungen aufgegriffen und zum 1. Januar 2002 mit dem Pflege-Qualitätssicherungsgesetz (PQsG) und mit der Novelle zum Heimgesetz notwendige Regelungen getroffen. Durch das Pflege-Qualitätssicherungsgesetz wurde das Recht der Qualitätssicherung nach dem SGB XI auf eine neue Grundlage gestellt. Das PQsG hat nicht nur die Sicherung und Weiterentwicklung der Pflegequalität durch Neustrukturierung und Effektivierung der Qualitätssicherungsinstrumente zum Ziel, sondern auch die Stärkung der Eigenverantwortung der Pflegeeinrichtungen, die Stärkung der Verbraucherrechte sowie eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen dem Medizinischen Dienst der Krankenversicherung und der Heimaufsicht. Mit dem neuen Heimgesetz wurden bessere Rahmenbedingungen für ältere und behinderte Menschen geschaffen, die auf Dauer in einem Heim leben. Das neue Heimgesetz bietet für diese Personen mehr Schutz, mehr Transparenz und mehr Mitwirkungsmöglichkeiten.

Mit dem im 1. Armuts- und Reichtumsbericht angekündigten Gesetz über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz - AltPflG) hat die Bundesregierung zum 1. August 2003 die Grundlage für eine bundeseinheitliche Ausbildung in der Altenpflege geschaffen. Ziel des Altenpflegegesetzes ist es, die Ausbildung qualifiziert und praxisbezogen auf bundesweit einheitlicher Grundlage auszugestalten, mehr junge Menschen für den Altenpflegeberuf zu gewinnen und durch die Schärfung des Berufsprofils auch die Wertschätzung der Altenpflege als professionelle Dienstleistung zu erhöhen.

Mit den gesetzlichen Neuregelungen zum trägerübergreifenden Persönlichen Budget für behinderte Menschen zum 1. Juli 2004 können Pflegebedürftige bestimmte Leistungen der Pflegeversicherung auf Antrag auch als Teil des trägerübergreifenden Persönlichen Budgets erhalten. Pflegebedürftigen Menschen soll durch diese neue Form der Leistungserbringung ein weitestgehend selbstständiges und selbstbestimmtes Leben in eigener Verantwortung ermöglicht werden. Denn mit der Auszahlung der Leistungen in Geld oder Gutscheinen erhält die entsprechende Person größere Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume dahingehend, wann, wie und durch wen sie (Sach-) Leistungen erbringen lässt (s. ausführlich Teil B, Kap. VIII).

Mit Urteil vom 3. April 2001 zum Familienlastenausgleich in der sozialen Pflegeversicherung hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber aufgegeben, bis zum 31. Dezember 2004 eine Regelung zu treffen, die Mitglieder mit Kindern gegenüber kinderlosen Beitragszahlern beitragsmäßig besser stellt. Dieser Auftrag des Bundesverfassungsgerichts wird umgesetzt, in-

dem für kinderlose Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung ein Beitragszuschlag in Höhe von 0,25% eingeführt wird.

Darüber hinaus besteht in der Pflegeversicherung Handlungsbedarf hinsichtlich

- der besseren Berücksichtigung des allgemeinen Beaufsichtigungs- und Betreuungsbedarfs von Menschen mit Demenz,
- einer Leistungsdynamisierung,
- einer Stärkung des Grundsatzes ambulant vor stationär und einer damit zusammenhängenden Weiterentwicklung der pflegerischen Infrastruktur, sowie
- einer Stärkung von Prävention und Rehabilitation, um angesichts der demografischen Entwicklung dem damit verbundenen Anstieg der Zahl von Pflegebedürftigen entgegen zu wirken.

Die Verwirklichung dieser Maßnahmen stellt eine tiefgreifende Reform der Pflegeversicherung dar, die auch Entscheidungen über ihre nachhaltige Finanzierung erfordert. Denn die weiter ansteigende Inanspruchnahme von Pflegeleistungen wird, wenn das System der Pflegeversicherung unverändert bleibt, zu einem sinkenden Kostendeckungsgrad führen. Vor so weitreichenden Reformschritten ist deshalb zunächst eine breite gesellschaftliche Debatte erforderlich, um so die Balance von Leistungsverbesserungen und Belastungsveränderungen in der Pflege auszutarieren. Die Reform der Pflegeversicherung als Antwort auf die demografische Herausforderung, der sich die Gesellschaft zukünftig stellen muss, wird dann auf Basis der mit einer verbesserten Konjunktur- und Arbeitsmarktlage verbundenen Einnahmensteigerung in finanziell verantwortbarem Rahmen umgesetzt werden. Dabei steht die bessere Berücksichtigung demenziell erkrankter Menschen an erster Stelle.

Zusammenfassung: Gesundes Leben - Basis für Teilhabe

Gesundheit ist eine Voraussetzung für das individuelle Wohlbefinden sowie für ökonomische und soziale Teilhabe. Die Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung, die Förderung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen sind deswegen auch für die Gesundheitspolitik entscheidend. Deutschland verfügt über eines der besten Gesundheitssysteme der Welt. Fast 90% der Bevölkerung sind gesetzlich krankenversichert. Die Bundesregierung hat die Absicherung gegen Krankheiten so reformiert, dass trotz eines massiven Kostendrucks im Gesundheitssystem weiterhin der Zugang zur notwendigen medizinischen Versorgung für alle Versicherten unabhängig von sozialem Status und Einkommen garantiert bleibt. Das Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GMG) schafft auch mehr Verlässlichkeit für sozial schwache Personenkreise. Sozialhilfeempfänger werden leistungsrechtlich den Versicherten gleichgestellt.

Die strukturellen Maßnahmen des GMG setzen an der Ausgabenseite an. Sie stabilisieren das Krankenversicherungssystem und erhalten seine Leistungsfähigkeit, zielen auf einen effektiveren Einsatz der Finanzmittel, ermöglichen Beitragssatzsenkungen und fördern eine qualitativ hochwertige Versorgung für alle Versicherten. Dazu werden alle Beteiligten in die Pflicht genommen. Ärzte, Pharmaindustrie und Apotheker und andere Leistungserbringer müssen einen sachgerechten finanziellen Beitrag zur Konsolidierung des Gesundheitssystems leisten. Aber auch die Versicherten müssen sich durch sozialverträgliche Zuzahlungen angemessen - auch außerhalb der Beitragspflicht - an der Finanzierung beteiligen. Ihnen wird die Verantwortung übertragen, das System nur im notwendigen Umfang zu nutzen, es aber nicht unsolidarisch im Übermaß auszunutzen. Durch die Begrenzung der Zuzahlungen wird eine Überforderung vermieden. Bonusprogramme und mehr Transparenz, z.B. durch die Patientenquittung und die elektronische Gesundheitskarte, geben Anreize und Chancen, auch im Gesundheitswesen selbstverantwortlich zu handeln. Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten stärkt deren Beteiligungsrechte. Eine zukünftige Reform muss vor allem die Einnahmeseite in den Fokus nehmen, ohne die Ausgabenseite zu vernachlässigen. Die Weiterentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung zu einer „Bürgerversicherung“, die sowohl die unterschiedlichen Einkommensarten als auch die Leistungsfähigkeit der Versicherten berücksichtigt, steht im Zentrum der Diskussion.

Für den Erhalt der eigenen Gesundheit sind die Bürgerinnen und Bürger in hohem Maße selbst verantwortlich. Ökonomisch benachteiligte Bevölkerungsgruppen zeigen ein geringeres gesundheitsbewusstes Verhalten und nehmen Präventionsangebote deutlich weniger an als Bevölkerungsgruppen mit höherem Bildungs- und Einkommensniveau. Der Ausbau der Prävention zu einer eigenständigen Säule des Gesundheitswesens soll gerade sozial benachteiligte Schichten, die von Krankheiten stärker betroffen sind, durch aufsuchende, niedrigschwellige Angebote aktiv einbeziehen. Vorgesehen ist eine Stiftung für Prävention und Gesundheitsförderung. Sie soll Modelle und Projekte zur Gesundheitsförderung, bundesweite Kampagnen zur Stärkung des Gesundheitsbewusstseins durchführen und bundeseinheitliche Präventionsziele und Qualitätsleitlinien aufstellen. Vor dem Hintergrund der gesellschaftlich notwendigen Diskussion über Umfang und Qualität der Pflegeversicherung hat sich der Gesetzgeber zunächst auf die Umsetzung des Urteils der Bundesverfassungsgerichts zum Familienlastenausgleich in der Pflegeversicherung beschränkt. Die Pflege ist ein Aspekt der demografischen Herausforderungen, der sich die Gesellschaft stellen muss.

VIII. Erfolgreiche Politik für behinderte Menschen fortgesetzt

Durch die Beseitigung der Hindernisse, die der Chancengleichheit behinderter Menschen im Wege stehen, sollen ihre Menschenwürde respektiert und ihre Selbstbestimmung und ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gefördert werden. In Respekt vor der Menschenwürde behinderter und von Behinderung bedrohter Menschen sollen die betroffenen Menschen nicht als Adressat oder Objekt öffentlicher Fürsorge verstanden werden. Mit einem großen gesetzgeberischen Programm hat die Bundesregierung diesen Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik eingeleitet.

Aus dem gesetzgeberischen Programm, das in dieser und in der vergangenen Legislaturperiode mit großem Einsatz umgesetzt wurde, sind für diesen Bericht insbesondere folgende Elemente von Interesse:

- **Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter**

Wie bereits im 1. Armuts- und Reichtumsbericht dargestellt, leitete die Bundesregierung mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter am 1. Oktober 2000 den Kurswechsel in der Behindertenpolitik ein. Kernziel des Gesetzes ist es, die Kompetenzen und Fähigkeiten behinderter Menschen in Arbeit und Beruf in den Mittelpunkt zu rücken. Ziel des Gesetzes war es, die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen von Oktober 1999 bis Oktober 2002 um 25% zu senken. Es ist der Bundesregierung gemeinsam mit allen Akteuren gelungen, dieses Ziel mit einer Senkung der Arbeitslosigkeit von über 24% nahezu zu erreichen und insgesamt mehr als 150.000 schwerbehinderte Menschen zu vermitteln (s. auch Teil B, Kap. VIII. 2).

- **Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX)**

Mit dem im 1. Armuts- und Reichtumsbericht angekündigten SGB IX, das am 1. Juli 2001 in Kraft getreten ist, wurde ein Paradigmenwechsel in der Rehabilitation vollzogen. Behinderte und von Behinderung bedrohte Menschen erhalten die erforderlichen Sozialleistungen (Leistungen zur Teilhabe) zur Förderung ihrer Selbstbestimmung und der gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft. Das Recht der Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen wurde neu gefasst und weiterentwickelt, z.B. durch die Einführung neuer Wunsch-, Wahl- und Beteiligungsrechte behinderter Bürgerinnen und Bürger. Behinderte Menschen können nun ihre Rechte leichter in Anspruch nehmen, weil die Rehabilitationsträger stärker zum gemeinsamen Handeln verpflichtet werden. Leistungen zur Teilhabe greifen jetzt nahtlos und zügig ineinander. Die auf kommunaler Ebene gebildeten gemeinsamen Servicestellen bieten behinderten Menschen und ihren Vertrauenspersonen zügige, umfassende und ortsnahe Beratung und Unterstützung an.

- Behindertengleichstellungsgesetz (BGG)

Mit dem seit 1. Mai 2002 geltenden BGG wird das Verbot des Grundgesetzes „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“ umgesetzt. Mit ihm soll die Barrierefreiheit nicht nur im baulichen, sondern auch im Kommunikationssektor (Stichwort: barrierefreies Internet der Bundesbehörden) möglichst schnell umfassend hergestellt und eine Benachteiligung durch öffentliche Träger abgebaut werden. Das Gesetz wird diskriminierendem Verhalten, ausgrenzenden Bedingungen sowie baulichen und kommunikativen Barrieren entgegen wirken. Nur so haben behinderte Menschen eine gleiche Chance auf eine selbstbestimmte Lebensführung.

- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die am 1. Januar 2003 in Kraft getretene und ab 2005 ins SGB XII übernommene Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung hat zu einer Verbesserung der Einkommenssituation von Eltern mit behinderten Kindern geführt, da die Eltern durch die Grundsicherung überwiegend von ihrer lebenslangen Unterhaltspflicht entlastet werden (s. Teil B, Kapitel II).

- Frühförderungsverordnung

Mit der am 1. Juli 2003 in Kraft getretenen Frühförderungsverordnung wird es den Eltern behinderter Kinder erheblich erleichtert, die erforderlichen medizinischen und heilpädagogischen Leistungen in Anspruch zu nehmen. Zuständigkeits- und Kostenstreitigkeiten der Rehabilitationsträger werden nicht weiter auf dem Rücken der betroffenen Familien ausgetragen. Anträge auf die Komplexleistung „Frühförderung“ können bei allen beteiligten Rehabilitationsträgern gestellt werden.

Die Situation behinderter Menschen wurde durch die erfolgreiche Politik der Bundesregierung deutlich verbessert. Weitere Rahmenbedingungen zur Förderung der Teilhabe von behinderten Menschen werden durch Länder und Gemeinden, aber auch durch gesellschaftliche Akteure, wie z.B. die Arbeitgeber, gestaltet. Dadurch werden die Freiräume des Einzelnen für ein selbstständiges und selbstbestimmtes Leben ausgebaut sowie seine Teilhabechancen gestärkt. Dies entspricht dem seit langem stattfindenden Bewusstseinswandel zu Gunsten behinderter Menschen. Heute grenzt Behinderung nicht mehr so aus wie früher; die gegenseitige Akzeptanz zwischen behinderten und nicht behinderten Menschen hat sich positiv entwickelt.

In den folgenden Abschnitten werden eingehend aktuelle Maßnahmen der Bundesregierung zur weiteren Verbesserung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen behinderter Menschen dargestellt.

VIII.1 Persönliche Budgets für behinderte und pflegebedürftige Menschen

Im Rahmen der Reform der Sozialhilfe wurden auch die Chancen für Menschen mit Behinderung auf eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben durch die Ausgestaltung trägerübergreifender Persönlicher Budgets fortentwickelt. Als Persönliches Budget stellen Rehabilitationsträger behinderten Menschen statt einer Sachleistung einen Geldbetrag (das Budget) oder Gutscheine zur Verfügung. Behinderte Menschen können durch das Persönliche Budget nunmehr selbst entscheiden, welche Hilfen für sie am besten sind sowie welcher Dienst und welche Personen ihnen zu dem von ihnen gewünschten Zeitpunkt eine bestimmte Leistung erbringen.

Trägerübergreifende Persönliche Budgets machen schließlich auch die ambulante Betreuung attraktiver. Das Budget wird zielgenau, d.h. bezogen auf den tatsächlichen Hilfebedarf entsprechend der individuellen Lebenssituation zur Verfügung gestellt werden. Es bietet für behinderte Menschen und für pflegebedürftige Menschen künftig die Möglichkeit, Betreuungsleistungen selbst zu organisieren, zu steuern und abzurechnen. Das Persönliche Budget ist ein mögliches Steuerinstrument z.B. für den Ausbau alternativer und günstigerer Wohnformen anstelle stationärer kostenintensiverer Betreuung.

Das trägerübergreifende Persönliche Budget wird zunächst bis zum 31. Dezember 2007 erprobt; ab dem 1. Januar 2008 besteht dann ein Rechtsanspruch. Näheres zum Inhalt Persönlicher Budgets sowie das Verfahren und die Zuständigkeit der beteiligten Leistungsträger regelt die am 1. Juli 2004 in Kraft getretene Budgetverordnung. Die Einführung trägerübergreifender Persönlicher Budgets wird in Modellen erprobt und wissenschaftlich begleitet. Die Modellregionen werden durch die Bundesregierung mit den obersten Landessozialbehörden der Länder ausgewählt. Die Umsetzung dieser neuen Leistungsform wird in den nächsten Jahren den Schwerpunkt bei der Umsetzung des SGB IX bilden.

VIII.2 Behinderte Menschen erfolgreich in den Arbeitsmarkt integrieren

Die Eingliederung in Arbeit und Ausbildung ist wesentlicher Ausdruck und gleichzeitig Voraussetzung für eine gleichberechtigte Teilhabe behinderter Menschen am gesellschaftlichen Leben. Aufgrund des Anstiegs der Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen im Zuge der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung ab 2002 bleiben die Verbesserung der Beschäftigungssituation von behinderten Menschen und ihre Eingliederung in das Berufsleben vorrangige Ziele der Behindertenpolitik. Es kommt vor allem darauf an, eine größere Anzahl behinderter Menschen auf Ausbildungs- und Arbeitsstellen des ersten Arbeitsmarkts zu vermitteln.

Die besondere Herausforderung besteht jetzt darin, die Rahmenbedingungen für zielgenaue Maßnahmen weiter zu verbessern, um die Qualifikationen behinderter Menschen sowie ihre Zugangschancen zum Arbeitsmarkt zu fördern und damit das Fundament für eine dauerhafte

Erwerbstätigkeit zu stärken. Die Bundesregierung hat mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter die Chancen schwerbehinderter Menschen am Arbeitsmarkt verbessert und weiterentwickelt. Hierdurch und durch die von der Bundesregierung initiierte Kampagne „50.000 Jobs für Schwerbehinderte“ ist es gelungen, die Chancen schwerbehinderter Menschen am Arbeitsmarkt zu erhöhen und ihre Arbeitslosigkeit abzubauen.

Der Bericht der Bundesregierung über die Beschäftigungssituation schwerbehinderter Menschen²³¹ belegt, dass das geschaffene gesetzliche Instrumentarium zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen erfolgreich war. Er zeigt, dass auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten die Beschäftigungssituation der auf dem Arbeitsmarkt besonders benachteiligten schwerbehinderten Menschen spürbar verbessert werden kann. Wichtig für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in diesem Bereich ist eine engagierte Vermittlungstätigkeit, die auf die Bedürfnisse schwerbehinderter Menschen und der Arbeitgeber eingeht. Dabei muss eine umfassende Information und Beratung stattfinden. Neben der Bundesagentur für Arbeit haben hier die Integrationsfachdienste wertvolle Arbeit geleistet. Ebenso haben die Länder, Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen sowie Verbände behinderter Menschen und Rehabilitationsträger unter anderem durch Informations- und Schulungsveranstaltungen maßgeblich zum Erfolg des Konzepts beigetragen. Positiv auf die Beschäftigungssituation schwerbehinderter Menschen haben sich auch die verbesserten Förderleistungen an Arbeitgeber und die Vereinfachung des Förderrechts ausgewirkt. Der Bericht benennt die Bereiche, in denen die Bundesregierung Handlungsbedarf sieht, um die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen auch weiterhin zu erhöhen und dauerhaft zu sichern.

Die Bundesregierung hat diesen Handlungsbedarf aufgegriffen und die erforderlichen Maßnahmen mit dem „Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen“ umgesetzt, das im Wesentlichen am 1. Mai 2004 in Kraft getreten ist. Die Schwerpunkte des Gesetzes sind:

- Stärkung der Ausbildungsbereitschaft der Arbeitgeber und Verbesserung der Ausbildungsmöglichkeiten für behinderte und schwerbehinderte Jugendliche,
- verbesserte Beratung, Information und Unterstützung der Arbeitgeber sowie veränderte Rahmenbedingungen für die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen zur Beseitigung von Beschäftigungshindernissen und zur Sicherung der Beschäftigung,

231 Deutscher Bundestag: Bericht der Bundesregierung nach § 160 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX) über die Beschäftigungssituation schwerbehinderter Menschen. Drucksache 15/1295 vom 26. Juni 2003, Berlin 2003.

- Ausbau betrieblicher Prävention, um dem Grundsatz „Rehabilitation statt Entlassung“ durch die Einführung eines betrieblichen Eingliederungsmanagements besser Rechnung zu tragen,
- Stärkung der Rechte der Schwerbehindertenvertretungen durch Verbesserung ihrer Arbeitsmöglichkeiten,
- Beibehaltung der Beschäftigungspflichtquote von 5%,
- weiterer Ausbau der Integrationsfachdienste,
- Verbesserung der Instrumente der beruflichen Bildung in den Werkstätten für behinderte Menschen und zur Förderung des Übergangs aus Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Die angestrebte Verbesserung der Ausbildungs- und Beschäftigungssituation wird unterstützt durch die Initiative der Bundesregierung „job - Jobs ohne Barrieren“ - Initiative für Ausbildung und Beschäftigung behinderter Menschen und betriebliche Prävention. Ihre Schwerpunkte sind:

- Förderung der Ausbildung behinderter, insbesondere schwerbehinderter Jugendlicher mit dem Ziel, möglichst vielen ausbildungsplatzsuchenden besonders betroffenen behinderten jungen Menschen schon im Ausbildungsjahr 2004/2005 einen Ausbildungsplatz anbieten zu können;
- Verbesserung der Beschäftigungschancen schwerbehinderter Menschen, insbesondere in kleineren und mittelständischen Betrieben, mit dem Ziel, dass möglichst alle beschäftigungspflichtigen Arbeitgeber schwerbehinderte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen, und
- Stärkung der betrieblichen Prävention, um Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Beschäftigten langfristig zu erhalten und zu fördern.

„job - Jobs ohne Barrieren“ will in Betrieben und Dienststellen Arbeitgeber, Personalverantwortliche und Interessenvertretungen der Beschäftigten, insbesondere Schwerbehindertenvertretungen, zu Partnern machen, die in gemeinsamer Verantwortung und unterstützt durch Aktivitäten der an der Initiative Beteiligten die Ausbildungs- und Beschäftigungssituation behinderter Menschen und die betriebliche Prävention nachhaltig verbessern. Die betrieblichen Akteure - Arbeitgeber wie Arbeitnehmer - tragen eine besondere Verantwortung für die Integration behinderter Menschen in das Arbeitsleben. Die Schwerbehindertenvertretung fördert die Eingliederung schwerbehinderter Menschen im Betrieb, vertritt ihre Interessen im Betrieb und steht ihnen beratend und helfend zur Seite.

Die Bundesregierung wird über die Situation behinderter und schwerbehinderter Frauen und Männer auf dem Ausbildungsstellenmarkt zum 30. Juni 2005 berichten. Ein weiterer Bericht soll Mitte 2007 über die Wirkungen der Instrumente zur Sicherung von Beschäftigung und zur betrieblichen Prävention Auskunft geben. Er wird ausdrücklich auch auf die Höhe der Beschäftigungspflichtquote eingehen. Ein wichtiges Thema werden ebenso die Bemühungen der Integrationsfachdienste um die Förderung der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben und eine Bewertung dieser Arbeit sein.

VIII.3 Besserer Schutz vor Diskriminierungen

Um eine umfassende Teilhabe behinderter Menschen am Leben in der Gesellschaft zu verwirklichen, bedarf es nicht nur einer Weiterentwicklung des Sozialrechtes und der Schaffung von Ansprüchen im öffentlichen Recht, sondern auch der Verankerung des Gleichstellungsgedankens im Bereich des Privatrechts durch die Schaffung entsprechender zivilrechtlicher Regelungen in einem Antidiskriminierungsgesetz. Behinderte Menschen werden im Alltag immer noch benachteiligt. Das gilt z. B. für den Abschluss einer privaten Versicherung, den Besuch von Gaststätten, Kinos etc. sowie die Anmietung von Wohnungen oder Ladengeschäften. Bundesregierung und Regierungskoalition erarbeiten daher zurzeit ein Gesetz zum Schutz vor Diskriminierung im Arbeits- und Zivilrecht. Mit diesem Gesetz werden auch die europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien in deutsches Recht umgesetzt. Behinderte Menschen sollen in den Schutzbereich des Antidiskriminierungsgesetzes einbezogen werden.

VIII.4 Barrierefreie Mobilität sichern

Im Zusammenhang mit dem ungehinderten Zugang zu Mobilität und dem Erhalt der Mobilität auch im Alter kommt der benutzerfreundlichen Gestaltung des öffentlichen Personenverkehrs (ÖPV) eine wichtige Rolle zu. Ältere Menschen und behinderte Menschen können den ÖPV nur dann uneingeschränkt und selbstbestimmt nutzen, wenn er barrierefrei gestaltet ist. Daher ist der Verkehrsbereich ein besonderer Schwerpunkt des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG). Mit dem Gesetz hat die Bundesregierung die Grundlagen für die Herstellung einer barrierefreien Lebensumwelt geschaffen. Der Abbau von Benutzungshemmnissen wird insbesondere in der Infrastruktur, beim Verkehr sowie beim Bauen und Wohnen als Qualitäts- und Sicherheitsgewinn für alle Bürgerinnen und Bürger verstanden. Von hindernisfreien Zugängen zu Gebäuden, übersichtlichen Informationen und möglichst niveaugleichen Einstiegen bei Fahrzeugen profitieren nicht nur behinderte Menschen, sondern auch ältere Menschen, Kinder, Eltern mit Kinderwagen oder Personen mit schwerem Gepäck.

Zusammenfassung: Erfolgreiche Politik für behinderte Menschen fortgesetzt

Die Rahmenbedingungen zur Förderung der Teilhabe von behinderten Menschen werden durch Bund, Länder und Gemeinden, aber auch durch gesellschaftliche Gruppen, z.B. durch Arbeitgeber, gestaltet. Die Situation behinderter Menschen wurde durch die erfolgreiche Politik der Bundesregierung deutlich verbessert. Dadurch werden die Freiräume des Einzelnen für ein selbstständiges und selbstbestimmtes Leben ausgebaut sowie seine Teilhabe- und Verwirklichungschancen gestärkt. Dies entspricht dem seit langem stattfindenden Bewusstseinswandel zu Gunsten behinderter Menschen. Heute grenzt Behinderung nicht mehr so aus wie früher; die gegenseitige Akzeptanz zwischen behinderten und nicht behinderten Menschen hat sich positiv entwickelt.

Auch wenn weiterhin die Herausforderung der Chancengleichheit behinderter Menschen bestehen bleibt, hat die Bundesregierung bis heute erreicht, dass

- behinderte Menschen keinem höheren Armutsrisiko ausgesetzt sind,
- mit der Kampagne „50.000 Jobs für Schwerbehinderte“ der Bundesregierung die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen von Oktober 1999 bis Oktober 2002 im Rahmen einer großangelegten Vermittlungsoffensive - über 150.000 Vermittlungsfälle - um rund 24% gesenkt werden konnte. Dies hat gezeigt, dass es auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten möglich ist, die Situation von am Arbeitsmarkt benachteiligten schwerbehinderten Menschen zu verbessern,
- die rechtlichen Rahmenbedingungen einer erfolgreichen Politik für behinderte Menschen deutlich verbessert wurden,
- die Einführung von Persönlichen Budgets für Menschen mit Behinderung und pflegebedürftigen Menschen künftig die Möglichkeit bietet, Betreuungsleistungen selbst zu organisieren, zu steuern und abzurechnen. Dadurch werden die Freiräume des Einzelnen für ein selbstständiges und selbstbestimmtes Leben ausgebaut sowie Teilhabe- und Verwirklichungschancen gestärkt.

Die besondere Herausforderung besteht jetzt darin, die Rahmenbedingungen für zielgenaue Maßnahmen weiter zu verbessern, um die Qualifikationen behinderter Menschen sowie ihre Zugangschancen zum Arbeitsmarkt zu fördern und damit das Fundament für eine dauerhafte Erwerbstätigkeit zu stärken. Die erfolgreiche Politik wurde durch das Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen fortgesetzt. Schwerpunkte des Gesetzes sind die Förderung der Ausbildungsmöglichkeiten behinderter Jugendlicher, die Verbesserung der Beschäftigungschancen schwerbehinderter Menschen, insbesondere bei kleineren und mittleren Unternehmen und die Stärkung der betrieblichen Prävention durch Einführung eines betrieblichen Eingliederungsmanagements. Die angestrebten Verbesserungen werden unterstützt durch die Initiative „job - Jobs ohne Barrieren“, an der sich neben der Bundesregierung auch Unternehmen, Sozialpartner, Verbände und Organisationen behinderter Menschen, Behörden auf Bundes- und Landesebene sowie Rehabilitationsträger und -einrichtungen beteiligen. Die betrieblichen Akteure - Arbeitgeber wie Arbeitnehmer - tragen eine besondere Verantwortung für die Integration behinderter Menschen in das Arbeitsleben.

Auf der Basis dieses breiten gesellschaftlichen Konsenses wird die Bundesregierung ihre erfolgreiche Behindertenpolitik fortsetzen und ihren Beitrag dazu leisten, die Chancengleichheit für behinderte Menschen weiter zu verbessern.

IX. Migration und Integration

Angesichts von Globalisierung und demografischer Entwicklung gehören Zuwanderungssteuerung und Integrationspolitik zu den wichtigsten Gestaltungsaufgaben in Gegenwart und Zukunft. Deutschland ist, um sein Wohlstandsniveau zu erhalten, auf qualifizierte und hoch qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen. Zuwanderinnen und Zuwanderer tragen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Prosperität Deutschlands bei. Ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Selbstständige und ihre Angehörigen sowie Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen sind ein aktiver Faktor des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Geschehens; sie schaffen Arbeitsplätze und zahlen Steuern und Beiträge zu den Sozialversicherungen.

IX.1 Teilhabechancen von Migrantinnen und Migranten verbessern

Die Teilhabechancen der ausländischen Bevölkerung sind aber gegenwärtig nicht ausreichend. Ihre ökonomische und soziale Situation unterschied sich auch 2002 deutlich von der Situation der Gesamtbevölkerung. Das höhere Risiko ausländischer Haushalte, auf Sozialleistungen angewiesen zu sein, ist vor allem auf ein größeres Ausmaß der Erwerbslosigkeit infolge geringerer Bildungs- und Ausbildungsbeteiligung zurückzuführen. Kinder ausländischer Herkunft weisen vergleichsweise schlechtere Bildungsabschlüsse auf und haben damit ungünstigere Startchancen am Ausbildungsmarkt als Deutsche. Die ausländische Bevölkerung ist auch vergleichsweise stärker von relativer Einkommensarmut und Niedrigeinkommen betroffen (s. Teil A, Kap. IX).

Völkerrechtliche Verpflichtungen, fortschreitende Globalisierung, die Harmonisierung des Ausländer- und Asylrechts auf EU-Ebene sowie das Interesse Deutschlands an der Beschäftigung von - insbesondere qualifizierten - Migrantinnen und Migranten führen dazu, dass es auch künftig Zuwanderung geben wird. Ihre Integration ist ein wichtiges Ziel der Bundesregierung. Sie geht davon aus, dass der größte Teil der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien auf Dauer in Deutschland bleiben wird. Dies gilt vor allem für die hier geborenen und aufgewachsenen Ausländer. Die Politik kann allerdings lediglich die Rahmenbedingungen für eine integrationsfreundliche Gesellschaft schaffen. Die Integration selbst ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die nur gemeinsam von Zuwanderern und deutscher Mehrheitsbevölkerung erfolgreich gestaltet werden kann. Trotz erheblicher integrationspolitischer Fortschritte und Erfolge unternimmt die Bundesregierung weiterhin alle Anstrengungen, um die Integration von Zuwanderern zu fördern und zu vertiefen. Integration erhöht die Chancen einer gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft und ist damit ein Beitrag gegen Armut und soziale Ausgrenzung.

IX.2 Integrationsleistungen des Bundes für Aussiedlerinnen und Aussiedler

Der Bund trägt nicht nur die Kosten der Erstaufnahme, sondern auch einen erheblichen Teil der finanziellen Aufwendungen für die Integration der Spätaussiedler in das berufliche, soziale und kulturelle Leben. Der Bund finanziert die soziale Absicherung der Spätaussiedler, indem er über den Bundeszuschuss zur Finanzierung des Fremdrentengesetzes beiträgt und unmittelbar Kosten der Krankenhilfe für kranke, aber noch nicht versicherte Spätaussiedler übernimmt. Aus Bundesmitteln werden zudem Hilfen für die soziale Beratung und Betreuung durch Wohlfahrts- und Vertriebenenverbände gewährt. Das Betreuungsangebot der Verbände erleichtert und beschleunigt die Integration der Spätaussiedler. Die Verbände erhalten ferner Fördermittel für Projekte zur Eingliederung insbesondere jugendlicher Aussiedler in das örtliche Wohnumfeld. Für die Eingliederung von ausgesiedelten Hochschulabsolventen und Wissenschaftlern stellt der Bund Fördermittel im Akademikerprogramm der Otto Benecke Stiftung bereit. Mit der Übernahme der Kosten von Sprachförderung ab 1. Januar 2005 nach dem Zuwanderungsgesetz und Eingliederungshilfen im Rahmen des Dritten Buches Sozialgesetzbuch wird die Einbindung in das System der Arbeitsförderung sichergestellt. Durch das Zusammenwirken aller an der sozialen Betreuung beteiligten Verbände und Gremien besteht ein Netzwerk für Integration, das langfristig allen Zuwanderern unabhängig von ihrem aufenthaltsrechtlichen Status zur Verfügung stehen sollte.

IX.3 Gesellschaftliche Teilhabe durch Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit

Die Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern ist ein wichtiges gesellschaftliches Ziel. In Deutschland gibt es eine große Übereinstimmung darüber, dass die Integration vertieft werden muss - sowohl, was die Angebote seitens der Politik angeht, als auch in Bezug auf die Integrationsbereitschaft der Zuwanderinnen und Zuwanderer. Wenn es nicht gelingt, die Integration erfolgreicher zu gestalten, schadet dies letztlich auch dem sozialen Zusammenhalt. Die Erleichterung des Zugangs zur deutschen Staatsangehörigkeit für die dauerhaft in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten sowie ihrer hier geborenen und aufgewachsenen Kinder ist ein entscheidender Beitrag zu einer modernen Integrationspolitik. Mit dem bereits im 1. Armuts- und Reichtumsbericht dargestellten Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999 hat die Regierungskoalition diesen - längst überfälligen - Modernisierungsschritt getan. Die Erfahrungen seither haben gezeigt, dass sich die neuen, seit 1. Januar 2000 geltenden Regelungen bewährt haben und Akzeptanz in der deutschen und ausländischen Bevölkerung finden. Dies wird auch durch die Entwicklung der Einbürgerungszahlen bestätigt: Vom Inkrafttreten der Reform bis zum Jahresende 2003 haben sich ca. 660.000 Ausländer einbürgern lassen. Damit liegt der Jahresdurchschnitt in diesen Jahren prozentual um 57,4% höher als der Jahresdurchschnitt in den Jahren 1996 bis 1999, dem gleichen Zeitraum vor der Reform. Die Anzahl der Kinder ausländischer Eltern, die erstmals seit der Reform die deutsche Staatsangehörigkeit mit Geburt in Deutschland erwerben konnten, belief sich in den Jahren

2000 bis 2003 auf ca. 150.000. Mit dem Zuwanderungsgesetz werden die Einbürgerungsregelungen des bisherigen Ausländergesetzes zum 1. Januar 2005 in das Staatsangehörigkeitsgesetz übernommen und der Terminologie des neuen Aufenthaltsgesetzes angepasst. Damit ist der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit im Wesentlichen in einem Gesetz geregelt.

IX.4 Modernes Zuwanderungsgesetz

Das Zusammenleben von Menschen mit unterschiedlichem nationalen, religiösen und kulturellen Hintergrund ist eine der großen Herausforderungen einer modernen Gesellschaft. Die größte Hürde, die es zunächst für alle Migrantinnen und Migranten zu überwinden gilt, ist die Sprachbarriere. Sich ohne fremde Hilfe verständigen zu können, ermöglicht erst den Zugang zu allen weiteren Integrationsmaßnahmen. Die Bundesregierung hat daher die bisher auf verschiedene Bundesressorts verteilten Sprachfördermaßnahmen für Migrantinnen und Migranten vereinheitlicht und im Zuwanderungsgesetz durch einen Rechtsanspruch für alle bleibeberechtigten Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer unabhängig vom rechtlichen Status zusammengeführt. Nach dem parteiübergreifenden Beschluss des Deutschen Bundestages vom 1. Juli 2004 und der am 9. Juli 2004 erfolgten Zustimmung durch den Bundesrat ist das Zuwanderungsgesetz am 5. August 2004 in Kraft getreten. Hierbei sind die Ergebnisse der von der Bundesregierung eingesetzten unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ einbezogen worden.

Das Zuwanderungsgesetz wird der gewandelten gesellschaftlichen Realität in Deutschland gerecht und schafft die Grundlagen für eine zeitgemäße und moderne Zuwanderungspolitik. Integration ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern, Kommunen und gesellschaftlichen Organisationen. Mit dem neuen Zuwanderungsgesetz wurden vor allem die Strukturen und Kompetenzen im Zusammenhang mit der Zuwanderung gebündelt sowie die Regelungen für Arbeitsmigration, die humanitäre Zuwanderung und den Kindernachzug novelliert. Zur Verbesserung der in der Vergangenheit insbesondere von Ländern und Kommunen durchgeführten Integrationsleistungen hat der Bund im Zuwanderungsgesetz mit dem obligatorischen Integrationskursystem die Teilhabechancen von Zuwanderinnen und Zuwanderern nachhaltig gestärkt. Vertiefte Integration nützt Deutschen und ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern. Zur Unterstützung von Migrantinnen und Migranten gibt es eine Vielzahl staatlicher Fördermaßnahmen.

Sprachkompetenz verbessern - das Einleben erleichtern

Das neue Zuwanderungsgesetz sieht ab Januar 2005 einen Rechtsanspruch auf Integrationskurse für Zuwanderinnen und Zuwanderer als Grundbaustein der Integration vor. Ein Integrationskurs umfasst einen Basis- und einen Aufbausprachkurs sowie einen Orientierungskurs zur Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und Geschichte in Deutschland. Dies erhöht die Teilhabechancen der zuwandernden Menschen. Neu ist, dass für Ausländer

und Spätaussiedler künftig gleiche Integrationskurse angeboten werden. Die Notwendigkeit einer Sprachförderung wird sich damit nicht mehr am rechtlichen Status, sondern am Integrationsbedürfnis der Zuwanderer orientieren. Soweit erforderlich, soll der Integrationskurs durch eine sozialpädagogische Betreuung sowie durch Kinderbetreuungsangebote ergänzt werden. Entsprechend dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“ kann eine nicht ordnungsgemäße Kursteilnahme mit Sanktionen, ggf. auch sozialrechtlichen Leistungskürzungen belegt werden. Damit wird verdeutlicht, dass den gewährten Chancen auch die Pflicht gegenübersteht, aktiv am Erwerb der Sprachkompetenz mitzuarbeiten.

Allein für 2005 hat der Bund für die Kurse der Neuzuwanderer 188 Mio. Euro veranschlagt. Die Kosten für die Kursteilnahme von jährlich etwa 50.000 bis 60.000 bereits in Deutschland lebenden Ausländern belaufen sich auf ca. 76 Mio. Euro. Die sozialpädagogische Betreuung und die Kinderbetreuung für Ausländer liegt in der Zuständigkeit der Länder, für die Aussiedler liegt sie beim Bund. Eigenbeiträge der Kursteilnehmer sind gestaffelt nach finanzieller Leistungsfähigkeit vorgesehen.

Berufliche Integration unterstützen

Der beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten misst die Bundesregierung besondere Bedeutung bei. Die Maßnahmen werden daher bei migrationspezifischen Defiziten wie fehlender Qualifizierung, mangelnder Sprachkompetenz und Informationsdefiziten über Förder- und Vermittlungsmöglichkeiten ansetzen. In Zusammenhang mit den Arbeitsmarktreformen der Bundesregierung erfolgt zudem eine neue Ausrichtung der beruflichen Integration von Personen mit Migrationshintergrund. Grundsätzlich werden alle Migrantinnen und Migranten gefördert, die individuell aufgrund ihres Migrationshintergrundes Vermittlungsdefizite haben (dies wird durch das sog. „Profiling“ bei der Arbeitsverwaltung festgestellt). Voraussetzung ist, dass sie über eine Bleibeperspektive verfügen. Dies sind neben bereits eingebürgerten Deutschen und Spätaussiedlern vor allem Ausländerinnen und Ausländer, die über einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang und verfestigten Aufenthaltsstatus verfügen. Bisher war die Förderung von Maßnahmen zur beruflichen Integration auf ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien aus den ehemaligen Anwerbestaaten beschränkt.

Die künftigen Maßnahmekriterien werden sich auf eine gezielte arbeitsmarktbezogene migrationspezifische Förderung ausrichten. Sie sollen:

- Qualifizierungspotentiale erschließen, indem sich die Arbeitsverwaltung insgesamt verstärkt bemüht, durch Anwendung der bestehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente vor allem das Qualifizierungspotential von Personen mit Migrationshintergrund stärker zu erschließen. Mit dem Job-AQTIV-Gesetz wurde eine individuelle Chanceneinschätzung zur Steigerung der Effizienz des Vermittlungsprozesses eingeführt (Profiling).

- Sprachkompetenz verbessern: Als sog. 4. Säule soll die Förderung von berufsbezogenen Maßnahmen zur Stärkung der Sprachkompetenz für Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund in das ESF-BA-Programm aufgenommen werden.
- Informations- und Beratungsdefizite über Förderangebote bzw. Vermittlungsmöglichkeiten ausgleichen: Ab 2005 soll ein Netzwerk von Stellen zur Beratung und Information über berufliche Integration von Personen mit Migrationshintergrund im Rahmen des europäischen Förderprogramms EQUAL II aufgebaut werden.

Ausländersozialberatung intensivieren

Diese Maßnahmen der Bundesregierung werden durch Sozialberatungs- und Jugendmigrationsdienste flankiert, die ein breit gefächertes Angebot individueller Beratung für Zuwanderer anbieten und so die soziale, kulturelle und berufliche Integration und Teilhabe unterstützen. Gemeinsam mit den Ländern finanziert die Bundesregierung einen Sozialberatungsdienst für ausländische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und deren Familienangehörige in Trägerschaft der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege. Mit dieser Arbeit wird ein wichtiger Beitrag zur sozialen Integration der Ausländer und zur Lösung von Problemen im Zusammenleben mit der einheimischen Bevölkerung geleistet. Schwerpunkt der Beratungstätigkeit sind: Arbeit und soziale Versorgung, individuelle Lebensprobleme, Integration und Rückkehr ins Heimatland, Erziehung und Ausbildung von Kindern und Jugendlichen, Familien- und Generationskonflikte und Bewahrung der kulturellen Identität.

Entsprechend der Intention des Zuwanderungsgesetzes beabsichtigt die Bundesregierung, ab dem Jahr 2005 die ausschließlich aus Bundesmitteln finanzierte Beratung erwachsener Spätaussiedler mit der Ausländersozialberatung zusammenzulegen und inhaltlich in Form einer einheitlichen Migrationserstberatung neu auszurichten.

Flankierend zu den Integrationsregelungen des zukünftigen Zuwanderungsgesetzes werden die bundesweit rund 360 Jugendmigrationsdienste (JMD) umstrukturiert. Sie sollen junge Aussiedlerinnen und Aussiedler und junge Ausländerinnen und Ausländer vor, während und nach den Integrationskursen noch individueller und zielgerichteter beraten, um ihre schulische, berufliche und soziale Integration zu verbessern. Darüber hinaus sollen die jungen Menschen dazu angeleitet werden, die erhaltene Förderung durch ehrenamtliches Engagement in gewissem Umfang an die ihnen nachfolgenden jungen Neuzuwanderer und Neuzuwanderinnen weiterzugeben und dadurch gleichzeitig die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den JMD zu unterstützen.

Kernpunkte der neuen Struktur sind:

- individuelle Begleitung der nicht mehr schulpflichtigen jungen Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer im Wege des Case Managements und eines Integrationsplans,
- Beratungsangebote für junge Menschen mit Migrationshintergrund, die wegen integrationsbedingter Probleme oder Krisensituationen der besonderen Förderung bedürfen, ggf. unter Einbeziehung ihrer Eltern,
- Entwicklung und Durchführung von Gruppenangeboten für junge Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer sowie für junge Menschen mit Migrationshintergrund unter Einbeziehung einheimischer Jugendlicher,
- die Vermittlung in Angebote für zugewanderte junge Menschen im örtlichen Netzwerk und Mitarbeit bei der Weiterentwicklung dieser Netzwerke,
- die Initiierung und das Management von anderweitig geförderten Integrationsangeboten für junge Menschen mit Migrationshintergrund,
- die Initiierung und Begleitung der interkulturellen Öffnung von Diensten und Einrichtungen in öffentlicher und freier Trägerschaft sowie der Netzwerkpartner.

IX.5 Verbesserung der Situation junger Flüchtlingskinder

Unbegleitete Flüchtlinge, die noch minderjährig sind, haben neben materiellen Bedürfnissen einen Betreuungsbedarf, der über das Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) abgedeckt werden muss. Je nach Sachlage, zum Beispiel bei Unterbringung in einer Jugendhilfeeinrichtung, sind auch Kosten des Lebensunterhalts und der Krankenhilfe nicht nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), sondern nach SGB VIII zu leisten. Der Auf- und Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten und Ganztagschulen, die Raum für eine gezielte Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund eröffnen, ist hierbei von großer Bedeutung. Jugendliche über 16 Jahren erhalten in der Praxis häufig Leistungen nach dem AsylbLG, ohne dass ein Betreuungsbedarf geprüft wird. Zur Anpassung an die EU-Richtlinie 8043/04 über Mindestnormen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen und Flüchtlingen wird derzeit mit den Ländern und Kommunen über eine Novellierung des SGB VIII diskutiert, die für minderjährige, unbegleitete Flüchtlinge gesetzliche Regelungen für die Inobhutnahme und Vormundbestellung durch das Jugendamt vorsieht.

Zusammenfassung: Migration und Integration

Angesichts von Globalisierung und demografischer Entwicklung gehören Zuwanderungssteuerung und Integrationspolitik zu den wichtigsten Gestaltungsaufgaben der Gegenwart und Zukunft. Deutschland ist, um sein Wohlstandsniveau zu erhalten, auf qualifizierte und hoch qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen. Die Teilhabe- und Verwirklichungschancen der ausländischen Wohnbevölkerung werden gegenwärtig nicht in hinreichendem Maße realisiert, wie sich an überproportionaler Arbeitslosigkeit, überdurchschnittlichen Bildungsmängeln sowie erhöhter Armutsrisikoquote und Sozialhilfeabhängigkeit zeigt. Wenn es nicht gelingt, die Integration erfolgreicher zu gestalten, schadet dies letztlich dem sozialen Zusammenhalt in Deutschland. In der Gesellschaft gibt es eine große Übereinstimmung darüber, dass die Integration verbessert werden muss - sowohl, was die Angebote seitens der Politik angeht, als auch, was die Integrationsbereitschaft der Migrantinnen und Migranten angeht.

Die Erleichterung des Zugangs zur deutschen Staatsangehörigkeit für die dauerhaft in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten ist ein entscheidender Beitrag zur Stärkung der Teilhabechancen dieser Personengruppe. Mit dem Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999 hat die Bundesregierung diesen Modernisierungsschritt getan. Seit dem Inkrafttreten der Reform bis zum Ende 2003 haben sich ca. 660.000 Ausländer einbürgern lassen, im Jahresdurchschnitt 57,4% mehr Menschen als vor der Reform.

Das neue Zuwanderungsgesetz sieht zum Januar 2005 für alle erwachsenen Neuzuwanderer bessere Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Integration durch Integrationskurse vor. Der nunmehr eingeräumte Rechtsanspruch auf Sprachförderung stellt einen wichtigen Fortschritt zur Erhöhung der Teilhabechancen der Zuwanderer dar und wird durch einen Orientierungskurs zur Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, Kultur und Geschichte ergänzt. Entsprechend dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“ kann nicht ordnungsgemäße Kursteilnahme mit Sanktionen, ggf. auch sozialrechtlichen Leistungskürzungen belegt werden. Damit wird verdeutlicht, dass den gewährten Chancen auch die Pflicht gegenübersteht, aktiv am Erwerb der Sprachkompetenz mitzuarbeiten.

Für die Finanzierung der Sprachförderung für Neuzuwanderer stellt der Bund 188 Mio. Euro bereit. Für in Deutschland schon lebende Ausländer werden Sprachkurse im Umfang von 76 Mio. Euro finanziert. Mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird die berufliche Integration von Migranten in vielfacher Hinsicht unterstützt. Der Auf- und Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten und Ganztagschulen, die Raum für eine gezielte Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund öffnen, ist von großer Bedeutung. Flankiert werden diese Maßnahmen durch Sozialberatungsdienste und Jugendmigrationsdienste, die ein breit gefächertes Angebot individueller Beratung für Zuwanderer anbieten und so die soziale, kulturelle und berufliche Integration des Personenkreises unterstützen.

Zur Verbesserung der in der Vergangenheit insbesondere bei den Ländern und Kommunen liegenden Integrationsleistungen hat der Bund mit dem obligatorischen Integrationskurssystem im Zuwanderungsgesetz die Gelegenheit ergriffen, die Teilhabechancen von Zuwanderinnen und Zuwanderern nachhaltig zu stärken.

X. Eingliederung von besonders armutsgefährdeten und begrenzt selbsthilfefähigen Menschen fördern

Personen, deren Handlungsspielräume in gravierender Weise und längerfristig begrenzt sind, sind auch in ihren gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten deutlich eingeschränkt. Soziale Ausgrenzung droht sich bei Menschen in extremer Armut zu verfestigen. Die Befunde des von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts „Menschen in extremer Armut“ zeigen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge von extremer Armut auf. Vor allem gezielte niedrigschwellige Hilfen können zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten beitragen und damit Teilhabe- und Verwirklichungschancen eröffnen. Dazu zählen nicht nur Hilfen zur Ausbildung, zur Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes, sondern auch Maßnahmen zur Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung.

X.1 Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten

Seit dem Erlass der ersten Durchführungs-Verordnung zu § 72 BSHG im Jahre 1976 haben sich die Zusammensetzung des Personenkreises und die vom Gesetz erfassten Lebenslagen der Hilfesuchenden, die fachlichen Sichtweisen sowie das Hilfesystem zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten erheblich verändert. Dementsprechend wurde mit der am 1. August 2001 in Kraft getretenen Neufassung der Durchführungsverordnung zu § 72 BSHG eine gezieltere Erfassung des von Ausgrenzung betroffenen Personenkreises angestrebt und bewirkt. Dies wurde durch eine lebenslagenorientierte, neue gesetzliche Beschreibung des leistungsberechtigten Personenkreises und eine Weiterentwicklung des Systems der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten erreicht (s. ausführlich Teil B, Kap. II).

X.2 Dauerhafte Wohnraumversorgung von Obdachlosen

Die Bundesregierung misst der Vermeidung sowie dem Abbau von Wohnungslosigkeit große Bedeutung zu. Die Prävention hat bei allen diesbezüglichen Maßnahmen Vorrang. Eine intensive soziale Unterstützung eröffnet auch hier neue Teilhabechancen. Die sozialstaatlichen Institutionen stellen entsprechende Hilfsangebote zur Verfügung.

Vom Wohnungsverlust bedrohte Menschen, Wohnungs- oder Obdachlose bedürfen besonderer Unterstützung. Dem dient neben dem Wohngeld auch die Übernahme angemessener Kosten der Unterkunft durch die Sozialhilfe. Im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) bzw. ab 2005 im SGB XII sind verschiedene Hilfen für Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen vorgesehen. So steht mit § 15a BSHG²³² ein Instrument zur Vermeidung und zum Abbau von Wohnungslosigkeit zur Verfügung, das sich bisher bewährt hat. Rückständige Mieten

232 Ab 2005 § 34 SGB XII.

werden von der Sozialhilfe übernommen, wenn ansonsten Wohnungslosigkeit droht. Ferner haben Amtsgerichte Räumungsklagen wegen Zahlungsverzugs den örtlich zuständigen Trägern der Sozialhilfe zu melden, damit diese rechtzeitig vorbeugend tätig werden können.

Zur Evaluation dieses präventiven strategischen Ansatzes zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit hat die Bundesregierung eine Studie in Auftrag gegeben. Nach den Ergebnissen des Forschungsvorhabens zeichnet sich kein weiterer Handlungsbedarf zur Schaffung grundsätzlich neuer Instrumente der Prävention ab. Die Studie legt vielmehr nahe, die bereits vorhandenen materiellen und immateriellen Instrumente auf der Ebene der Umsetzung des Sozialhilferechts intensiv und zielgenau anzuwenden und miteinander zu verzahnen. Sie stellt heraus, dass Präventionsarbeit besonders dann effizient ist, wenn Zuschussbedarf und Bewirtschaftungskosten für kommunale Notunterkünfte vermindert werden können. Der Studie zufolge ist dies insbesondere den Kommunalverwaltungen gelungen, die Aufgaben der Wohnungsnotfallproblematik im Rahmen eines vernetzten Fachstellenkonzepts „unter einem Dach“ konzentrieren und steuern.

Zu den Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach § 72 BSHG (ab 2005: §§ 67 ff. SGB XII) zählen auch Maßnahmen zur Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung. Der Schwerpunkt dieser Hilfearten liegt in der Beratung und persönlichen Hilfe. Es wird ein breiter Maßnahmenkatalog zur Verfügung gestellt, der sich von der Feststellung der Ursachen der sozialen Schwierigkeiten bis zu einer Vielzahl von Hilfestellungen zu ihrer Überwindung erstreckt. Diese auf Integration in die Gesellschaft ausgerichteten Hilfen bewirken in vielen Fällen, dass die Betroffenen als Mieter wieder akzeptiert werden und besser auf dem Wohnungsmarkt vermittelt werden können. Hier hat sich in der Praxis die Verpflichtung zur Aufstellung eines Gesamtplans positiv ausgewirkt; dieser fördert vor allem die Kooperation und Vernetzung mit anderen Hilfebereichen. Hilfen nach § 72 BSHG für wohnungslose Menschen werden u.a. von sozialen Diensten und Einrichtungen durchgeführt. Nach Angaben der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG-W) gibt es im Bundesgebiet ca. 700 entsprechende Einrichtungen, die sich in der Regel in der Trägerschaft der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege befinden. Diese sozialen Dienste arbeiten als offene Beratungsstellen (ca. 370) sowie teilstationäre Wohn- oder Arbeitshilfen oder als stationäre Einrichtungen (ca. 330). Stationäre Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe haben bundesweit eine Kapazität von ca. 15.000 Plätzen, davon ca. 1.900 für Frauen.²³³

In einem Forschungsfeld des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus zum Thema „Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen“ wurde Mitte der neunziger Jahre am Beispiel

233 Vgl. BAG-W e.V. (Hg): Wo und Wie - Verzeichnis der sozialen Dienste u. Einrichtungen für wohnungslose Personen in der Bundesrepublik Deutschland - 2003/2004, Bielefeld 2003.

modellhafter Wohnprojekte untersucht, wie wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen auf Dauer mit eigenem Wohnraum versorgt werden können statt sie in Sonderwohnformen, etwa Obdachlosenunterkünften mit geringem Standard, auszugrenzen.²³⁴ Die Wohnprojekte wurden im sozialen Wohnungsbau gefördert, ergänzend wurden bedarfsgerechte soziale Hilfen und Betreuung bereit gestellt. Da die Wohnungsmärkte zu dieser Zeit angespannt waren, richtete sich das Forschungsfeld auf die Neuschaffung von Wohnraum durch freie oder gemeinnützige Träger, teilweise in Kooperation mit Wohnungsunternehmen. Eine der zentralen Fragen war, ob das Förderinstrumentarium zur Realisierung solcher Wohnprojekte geeignet ist. An den Modellmaßnahmen konnte gezeigt werden, dass die Integration von Wohnungslosen und anderen Haushalten mit besonderen sozialen Schwierigkeiten auch im sozialen Wohnungsbau gelingen kann, wenn im Rahmen sozial-integrativer Konzepte ergänzend zur Wohnraumversorgung die im Einzelfall erforderlichen sozialen Hilfen geleistet werden. Daher wurden in das neue Wohnraumförderungsgesetz ausdrücklich auch die Wohnungslosen als eine hilfebedürftige Personengruppe aufgenommen, die mit Sozialwohnungen zu versorgen ist (s. Teil B, Kap. VI).

Wie im 1. Armuts- und Reichtumsbericht angekündigt, wurde nach einer mehrjährigen Nutzungsdauer der im Rahmen des Forschungsfeldes gebauten Wohnungen von 1999 bis 2001 eine Nachuntersuchung - unter Einbezug zusätzlicher Projekte in kommunaler Trägerschaft - durchgeführt, um die längerfristigen Versorgungswirkungen solcher zielgruppenspezifischen Maßnahmen zu untersuchen und die Ergebnisse der Modellphase zu überprüfen. Es sollte aufgezeigt werden, unter welchen Bedingungen die Wohn- und Lebensbedingungen von durch Wohnungslosigkeit oder andere Notsituationen belasteten Haushalten stabilisiert werden können, welche Probleme in der Praxis auftreten und wie groß der Hilfebedarf ist. Im Ergebnis wurde deutlich, dass die Wohnraumversorgung auch für diesen Personenkreis mit besonderem Hilfebedarf dauerhaft gesichert werden kann. Die Erfahrungen aus den Neubauprojekten können auch auf Versorgungsmaßnahmen in vorhandenen Wohnungsbeständen übertragen werden, die auf Grund der vielerorts entspannteren Wohnungsmarktlage heute eher möglich sind als in den neunziger Jahren. Auch im Bestand können unterstützende Rahmenbedingungen für Haushalte mit besonderen Zugangsproblemen geschaffen werden, um deren Wohnraumversorgung zu sichern.

Die Ergebnisse des Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“ bestätigen diese Erfahrungen.²³⁵ Beispiele sind der in vielen Städten erfolgte Abbau von Obdachlosenunterkünften und die erfolgreiche Versorgung der dort vormals untergebrachten

234 BMVBW (Hg.): Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen, Darmstadt 1997.

235 Der Forschungsverbund „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“ wird aus Forschungsmitteln des Bundes gefördert.

Haushalte, insbesondere Familien, in regulären Wohnungen. Schwieriger zu realisieren ist der Abbau von Plätzen in stationären Einrichtungen und Sonderwohnformen mit dem Ziel einer Versorgung von Alleinstehenden in normalem Wohnraum unter Einsatz intensiver persönlicher Hilfen; auch dafür gibt es aber erfolgreiche Beispiele.

X.3 Hilfen für Opfer bei häuslicher Gewalt

Zur Vermeidung von Wohnungsverlust trägt auch das im 1. Armuts- und Reichtumsbericht angekündigte Gewaltschutzgesetz bei, das seit Januar 2002 in Kraft ist. Mit diesem Gesetz wurden zentrale rechtliche Vorschriften zur Bekämpfung von Gewalt im Allgemeinen und häuslicher Gewalt im Besonderen geschaffen. Insbesondere ist der Grundsatz „Wer schlägt, muss gehen - das Opfer bleibt in der Wohnung“ jetzt umfassend in unserem Recht verankert. Das Gesetz bietet damit Hilfe für die überwiegend weiblichen Opfer. Den Opfern häuslicher Gewalt wird nicht länger zugemutet, selbst für ihren Schutz zu sorgen und dabei auch den Verlust der vertrauten Wohnung und Umgebung in Kauf nehmen zu müssen. Das Gesetz zeigt Wirkung in der Praxis. Die Opfer von häuslicher Gewalt können jedoch nur durch gemeinsame Anstrengungen wirksam geschützt werden. Dies geschieht z.B. durch polizeiliche Maßnahmen, Kooperationen zwischen Polizei, Justiz, Jugendämtern, Frauenhäuser und Beratungsstellen und durch die Bereitstellung von geeigneten Unterbringungsmöglichkeiten.

X.4 Zugang von wohnungslosen Menschen zu Gesundheitsleistungen

Jeder Wohnungslose hat grundsätzlich einen Anspruch auf medizinische Leistungen gegenüber der gesetzlichen Krankenversicherung oder gegenüber der Sozialhilfe. Allerdings sind aufsuchende niedrigschwellige Hilfen erforderlich, da die Erreichbarkeit der Hilfeangebote für Wohnungslose durch strukturelle bzw. individuelle Zugangsbarrieren erschwert ist, beispielsweise durch ungeklärte Versicherungsverhältnisse, fehlendes Krankheitsbewusstsein, schlechte Erfahrungen mit dem medizinischen Regelsystem oder/und den sozialen Hilfen oder Kommunikationsstörungen im Behandlungskontakt. Ziel solcher niedrigschwelliger Hilfen für Wohnungslose ist die Sicherung einer medizinischen Grundversorgung mit Begleitung und Unterstützung zur Inanspruchnahme regulärer Versorgungsangebote. Zu diesen Angeboten gehören Straßenbesuche (medical streetwork), Einsätze einer fahrbaren Ambulanz, Sprechstunden in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, Behandlung in Krankenwohnungen und Kooperationen mit Partnern im Regelversorgungssystem.

Mit dem am 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz, GMG) ist zudem die Möglichkeit geschaffen worden, dass auch wohnungslose Menschen durch die Gewährung von Behandlungspflege in Einrichtungen oder geeigneten Unterkünften in das ambulante Regelversorgungssystem zurückkehren können. Behandlungspflege wird z.B. in den Fällen gewährt, in denen sie zur Siche-

rung der ärztlichen Behandlung notwendig ist. Die Behandlungspflege wird in diesen Fällen in Einrichtungen oder anderen geeigneten Unterkünften erbracht, in denen wohnungslose Menschen aufgenommen werden. Die Praxis früherer Zeiten, in diesen Fällen unnötigerweise stationäre Aufnahme in ein Krankenhaus zu verordnen, wird hierdurch vermieden.

X.5 Kinder „von der Straße“ holen

Hilfe und Betreuung für Kinder und Jugendliche auf der Straße erfolgen in der Regel im Rahmen der im SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz) festgelegten Hilfen zur Erziehung, der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, der Hilfe für junge Volljährige sowie der Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen. Bewährt haben sich zudem aufsuchende und akzeptierende Angebote wie Streetwork und Anlaufstellen mit Möglichkeiten zu psychosozialer Beratung und medizinischer sowie sonstiger Grundversorgung (Essen, waschen, duschen, schlafen). Hier kann gemeinsam mit den Jugendlichen ein Ausstieg aus Straßenkarrieren und eine Integration in Einzelmaßnahmen wie Betreutes Wohnen eingeleitet werden, in dessen Verlauf weitere Hilfen zur Erziehung, Sozialhilfe, Drogenberatung und -therapie sowie Projekte der arbeitsweltbezogenen Jugendsozialarbeit in Anspruch genommen werden können.

X.6 Hilfen zur Überwindung sozialer Ausgrenzung von Straffälligen

Arbeitstherapeutische Beschäftigung, Gelegenheit zur Berufsausbildung oder beruflichen Weiterbildung können während der Haft bereits helfen, Fähigkeiten für eine Erwerbstätigkeit nach der Entlassung zu erhalten oder zu fördern und damit neue Chancen zu eröffnen.²³⁶ Dabei steht die berufliche Eingliederung nach der Entlassung aus dem Strafvollzug zur sozialen Stabilisierung des Haftentlassenen im Vordergrund. So haben Strafgefangene bereits während der Haft die Möglichkeit, die Leistungen der Berufsberatung und der Arbeitsvermittlung der Arbeitsämter in Anspruch zu nehmen. Nach wie vor stellt die Arbeit einen wesentlichen Bestandteil während des Strafvollzuges und als Mittel der Resozialisierung dar. Das Arbeitswesen im Strafvollzug (der Länder) ist allerdings - wie der allgemeine Arbeitsmarkt - von einem Mangel an zur Verfügung stehenden Arbeitsplätzen gekennzeichnet. In den Justizvollzugsanstalten befinden sich daher teilweise erheblich mehr arbeitspflichtige und auch arbeitswillige Strafgefangene als Gefangene, die tatsächlich in einem Arbeitsverhältnis stehen. Aus einer im Jahr 2002 auf Länderebene durchgeführten Erhebung ergab sich eine durchschnittliche Beschäftigungsquote aller Gefangenen von 51,8%. Ein Großteil der beschäftigten Gefangenen ist in Eigenbetrieben der

236 Mit Inkrafttreten des Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zum 1. Januar 2003 haben sich die Voraussetzungen der Förderung der beruflichen Aus- und Fortbildung auch für Strafgefangene geändert. Die Kriterien für berufliche Fördermaßnahmen treffen auf Strafgefangene nur noch eingeschränkt zu, so dass eine Neuorientierung im Hinblick auf Weiterbildungsmaßnahmen im Justizvollzug notwendig ist.

jeweiligen Justizvollzugsanstalten tätig (z. B. Schreinereien, Schlossereien, anstaltseigenen Versorgungsbetrieben wie Wäschereien, Küche etc.) oder mit hausinternen Arbeiten beschäftigt.²³⁷

Haftentlassene haben - wie alle Hilfebedürftigen - grundsätzlich einen Anspruch auf Leistungen der Hilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz. Diese Hilfe kommt dann in Betracht, wenn bei einem Haftentlassenen soziale Schwierigkeiten vorliegen, z.B. bei ausgrenzendem Verhalten im Zusammenhang mit seiner Straffälligkeit. Hilfe nach § 72 BSHG leisten Träger der Sozialhilfe und freie Träger, insbesondere der Straffälligenhilfe, die beratende und/oder unterstützende Angebote zur Bewältigung der besonderen Lebenssituation straffällig gewordener Menschen anbieten. Die Hilfe kann durch ambulante, teilstationäre oder stationäre Hilfeangebote erbracht werden. Es dient u.a. auch dazu Wohnungslosigkeit für Straffällige z.B. wegen anlaufender Mietrückstände zu vermeiden.

Die Freie Straffälligenhilfe, die durch öffentliche und private Träger geleistet wird, kann Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, Hilfe zur Überwindung und zur Vermeidung dieser Schwierigkeiten geben, vor allem durch Beratung und persönliche Betreuung für den Hilfesuchenden und seine Angehörigen, z.B. Schuldnerberatung und Beratungs- und Therapieangebote für spezifische Zielgruppen, etwa für Drogen- und Alkoholabhängige, Hilfen zur Ausbildung, Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes sowie durch Maßnahmen bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung. Das Ziel solcher Angebote ist es, Straffälligen und Haftentlassenen Wege zu eröffnen, Krisen und ungesicherte Lebensverhältnisse zu überwinden sowie Schritte zur sozialen Eingliederung zu vollziehen und sie so zu fördern, dass ein straffreies Leben möglich wird. Zudem gibt es an den meisten Standorten von Justizvollzugsanstalten Vereine, die sich um die Belange straffällig Gewordener und deren Angehörigen kümmern.

Da die Wiedereingliederung, gerade von Haftentlassenen mit verschiedenen bzw. zusammen-treffenden Problemen oft schwierig ist, ist ein Zusammenspiel aller Akteure auf diesem Gebiet unerlässlich.²³⁸ Der Vorbereitung auf die Entlassung während der Haftzeit und der Zusammenarbeit und Koordination der Hilfesysteme nach der Entlassung kommt besondere Bedeutung zu. So gibt es z.B. in verschiedenen Bundesländern Arbeitskreise, deren Ziel es ist, den Austausch

237 Beispielhaft in diesem Zusammenhang ist z.B. das Verbundprojekt „Chance“ des Landes Bremen, das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds gefördert wird. Vgl. hierzu den Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005 (Aktualisierung 2004), S. A 40 f.

238 Zu Informationen von Haftentlassenen und möglichen Anlaufstellen für Hilfen s. Bundesarbeitsgemeinschaft Straffälligenhilfe e.V. (Hg.): Wegweiser für Inhaftierte, Haftentlassene und deren Angehörige, Bonn 2004.

zwischen Akteuren der Straffälligenhilfe, den Gefährdetenhilfen, den Sozialämtern und den Justizbehörden zu verbessern und Reibungsverluste und unnötige Verzögerungen der Hilfege-
währung zu vermeiden.

X.7 Integration von Suchtkranken

Insbesondere schlechtere Arbeits- und Berufschancen und, damit verbunden, die Reduzierung von Einkommens- und Gesundheitschancen, vermindern die soziale Chancengleichheit von Suchtkranken. Ziel der Sucht- und Drogenpolitik ist daher die Stärkung der strukturellen Prävention sowie des Kinder- und Jugendschutzes, die Verminderung von Abhängigkeiten und Ermöglichung von Reintegration. Meistens ist die soziale Integration von Drogenabhängigen an eine Wiedereingliederung in Arbeit und/oder Beschäftigung geknüpft.

Der am 25. Juni 2003 vom Bundeskabinett und am 3. Juli 2003 von der Gesundheitsministerkonferenz der Länder verabschiedete „Aktionsplan Drogen und Sucht“ räumt der sozialen Integration von Suchtkranken eine hohe Priorität ein. Es geht hierbei vor allem um die Förderung des allgemeinen Gesundheitsbewusstseins zur Verhinderung der Entstehung von Abhängigkeiten und um einen kritischeren Umgang mit legalen und illegalen Suchtmitteln. Beispiele hierfür sind die Kampagne „Kinder stark machen“ der Bundeszentrale für Gesundheitliche Aufklärung und die Aufklärungsarbeit in szenenahen Projekten.

Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen Prozesse der Armutsentwicklung sind mit einer Vielzahl von psychosozialen Risiken verbunden, die verstärkend auf den Konsum von Suchtmitteln und die Entwicklung einer substanzbezogenen Abhängigkeit wirken können. Deshalb kommt der Integration von suchtmittelabhängigen Menschen durch Arbeit und Beschäftigung eine sehr große Bedeutung zu. Zur Teilhabe am Arbeitsleben sollen verbindliche Vereinbarungen mit den Trägern der medizinischen Rehabilitation über die Kooperation in der Rehabilitation, aber auch mit den zuständigen Arbeitsverwaltungen getroffen werden. Die durch das SGB IX vorgesehenen Möglichkeiten der Leistungsgewährung im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben sollen von den Rehabilitationsträgern - bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen - konsequent genutzt werden. Es gilt, zukünftig die Umsetzung des Gesetzes in die Praxis aufmerksam zu begleiten.

Die Suchtprävention wird zudem im Rahmen des Programms „Die soziale Stadt“ gestärkt. Auch das Programm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E & C Programm)“ bezieht sich - wie das Programm „Soziale Stadt“ - auf städtische Quartiere, aber auch auf strukturschwache ländliche Räume, die durch die Anhäufung sozialer Probleme davon bedroht sind, in das soziale Abseits zu geraten. Denn in sozialen Brennpunkten häufen sich Armut und soziale Ausgrenzung. Die Programmplattform E & C der Bundesregierung fasst eine

Vielzahl von jugendpolitischen Maßnahmen und Strukturen aus den Bereichen Jugendhilfe, Schule, Arbeitsverwaltung, Stadtplanung, Sozial-, Gesundheits- und Kulturpolitik zusammen, um so Lücken im Angebotsnetz zu schließen und einen ganzheitlichen Hilfeansatz zu entwickeln.

Arbeit ist ein präventiver Faktor in Bezug auf die Rückfälligkeit der Klientinnen und Klienten, die Vermittlung von Arbeit ist somit eng mit der Senkung von Abhängigkeiten verwoben. Die speziellen Reintegrationsprogramme für ehemals Drogenabhängige zielen auch darauf ab, die sozialen Chancen der Betroffenen zu verbessern, und das Suchtkrankenhilfesystem fungiert als ein Schild gegen soziale Ausgrenzung. Durch den häufig frühen Einstieg in eine Drogenkarriere müssen oft Basisqualifikationen nachträglich erworben werden. Auch liegen bei lang andauernden Abhängigkeitserkrankungen die letzten Erfahrungen auf dem Arbeitsmarkt mitunter so weit zurück, dass kaum noch verwertbare Qualifikationen vorhanden sind.²³⁹

Da Arbeitslosigkeit bei der Reintegration Alkohol- und Opiatabhängiger das größte Problem darstellt, ist die verstärkte Kooperation mit anderen Hilfesystemen eine Hauptaufgabe der Suchtkrankenhilfe.²⁴⁰ Im Sinne eines umfassenden Präventionsansatzes ist daher bereits bei Hilfen zur Vermeidung von Lebensumständen anzusetzen, die für Abhängigkeitserkrankungen und damit verbundene Armutsrisiken anfällig machen. Das Spektrum präventiver Angebote und möglicher Hilfen für Betroffene muss nicht nur medizinisch-therapeutische Maßnahmen im ambulanten oder stationären Bereich umfassen, sondern auch psychosoziale Hilfen, die bei Bedarf das soziale bzw. familiäre Umfeld einbeziehen. Besonders wichtig sind in diesem Zusammenhang schulische Qualifizierung und berufliche Wiedereingliederungsmaßnahmen. Sie können als stabilisierender und präventiver Faktor wirken und es den Betroffenen ermöglichen, den Teufelskreis zwischen Suchtkrankheit, Armut und sozialer Ausgrenzung sowie Perspektivlosigkeit zu überwinden.

X.8 Staatliche Hilfen und gesellschaftliche Aktivitäten sind unverzichtbar

Fest steht, dass der Prävention durch Bildung und Aufklärung eine besondere Bedeutung bei der Vermeidung extremer Armut zukommt. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass ein ausreichender bundesrechtlicher Rahmen für die vielfältigen Hilfsangebote im Wesentlichen zur Verfügung steht. Zahlreiche Gruppen, Initiativen, Vereine, Stiftungen, soziale Dienste und Einrichtungen der Zivilgesellschaft füllen diesen Rahmen aus. Sie nehmen sich der Problematik

239 Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS): Jahrbuch Sucht 2004; Geesthacht 2003, S. 148 f.

240 Welsch, K. /Sonntag, D.: Deutsche Suchthilfestatistik 2002, in: Sonderheft der Zeitschrift SUCHT, 49. Jg., Dezember 2003; sowie: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS): Jahrbuch Sucht 2004, Geesthacht 2003, S. 137 ff.

extremer Armut an und organisieren professionelle und ehrenamtliche Hilfe sowie Hilfe zur Selbsthilfe. Ein Großteil dieser Hilfen findet unter dem Dach der Freien Wohlfahrtspflege statt.

Zusammenfassung: Eingliederung von besonders armutsgefährdeten und begrenzt selbsthilfefähigen Menschen fördern

Die Gesellschaft eröffnet den Menschen weitgehende Teilhabe- und Verwirklichungschancen. Gleichwohl gibt es Personen, die am Rande der Gesellschaft stehen, deren Handlungsspielräume durch besondere Umstände gravierend eingeschränkt sind und deren Sicherung ihrer Grundbedürfnisse gefährdet ist. Obdachlosigkeit, das Leben von Kindern auf der Straße, Straffälligkeit, Suchterkrankungen und Drogenabhängigkeit können zu extremer Armut führen.

In solchen Fällen ist eine intensive soziale Unterstützung notwendig, damit für die Betroffenen neue Teilhabechancen entstehen können. Die sozialstaatlichen Institutionen stellen in solchen Fällen Hilfsangebote zu Verfügung. So werden z.B. rückständige Mieten von der Sozialhilfe übernommen, wenn ansonsten Wohnungslosigkeit droht. Oder es werden Hilfen zur Ausbildung, zur Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes oder zur Beschaffung einer Wohnung angeboten. Mit dem „Aktionsplan Drogen und Sucht“ fördert die Bundesregierung die Integration von Suchkranken. Es geht hierbei vor allem um die Förderung des allgemeinen Gesundheitsbewusstseins zur Verhinderung der Entstehung von Abhängigkeiten und um einen kritischeren Umgang mit legalen und illegalen Suchtmitteln. Beispiele hierfür sind die Kampagne „Kinder stark machen“ der Bundeszentrale für Gesundheitliche Aufklärung und die Aufklärungsarbeit in szenenahen Projekten.

Allerdings können oftmals die Betroffenen durch diese Angebote nicht mehr erreicht werden, so dass es notwendig wird, aufsuchende niedrigschwellige Angebote möglichst nah an die Betroffenen heranzuführen. Zu solchen Angeboten gehören - etwa in der Gesundheitsversorgung - Straßenbesuche oder Sprechstunden in Einrichtungen der Wohnungshilfe.

Fest steht, dass der Prävention durch Bildung und Aufklärung eine besondere Bedeutung bei der Vermeidung extremer Armut beikommt. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass ein ausreichender bundesrechtlicher Rahmen für die vielfältigen Hilfsangebote sozialstaatlicher Institutionen im Wesentlichen zur Verfügung steht. Eine intensive soziale Unterstützung eröffnet auch hier neue Teilhabechancen. Sie erachtet es als eine wichtige Aufgabe der beteiligten Institutionen aller staatlichen Ebenen sowie der vielfältigen privaten Initiativen, die Angebote möglichst effektiv bereitzustellen. In ganz besonderer Verantwortung stehen hier die Kommunen als Träger der Sozialhilfe. Zahlreiche Gruppen, Initiativen, Vereine, Stiftungen, soziale Dienste und Einrichtungen der Zivilgesellschaft füllen diesen Rahmen aus. Sie nehmen sich der Problematik extremer Armut an und organisieren professionelle und ehrenamtliche Hilfe sowie Hilfe zur Selbsthilfe. Ein Großteil dieser Hilfen findet unter dem Dach der freien Wohlfahrtspflege statt.

XI. Gesellschaftliche Partizipation und bürgerschaftliches Engagement

An der Gestaltung der politischen und gesellschaftlichen Lebensverhältnisse sind höhere Einkommens- und Bildungsschichten stärker beteiligt als untere Bevölkerungsschichten. Sowohl materielle Privilegien wie auch nicht-monetäre Vorteile sind in höheren (Bildungs-) Schichten häufiger als in unteren Gesellschaftsschichten anzutreffen, werden im Prozess der familialen Sozialisation weitergegeben und bewirken so eine privilegierte Ausgangsposition für den Erwerb eines hohen sozialen Status. Auch dies zeigt, dass eine Politik zur Stärkung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen immer wieder neue Aufstiegsmöglichkeiten vor allem durch Investition in Bildung und Betreuung, Aus- und Weiterbildung organisieren muss. Erst dies eröffnet flexible Zugänge zu gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Eliten. Darüber hinaus kann gesellschaftliche Teilhabe auch durch gezielte Angebote, Anreize und Vergünstigungen sowie durch bürgerschaftliches Engagement gefördert werden.

XI.1 Teilhabe von Personen in prekären Lebenssituationen

Die Sozialhilfe garantiert das sozio-kulturelle Existenzminimum und somit die Teilhabe des Einzelnen am gesellschaftlichen und kulturellen Leben. Darüber hinaus gewähren Länder, Kommunen und andere öffentlich rechtliche Körperschaften, aber auch gemeinnützige Träger sowie Privatpersonen und Unternehmen eine Vielzahl von Sach- und Dienstleistungen mit dem Ziel, die Teilhabemöglichkeiten von Personen in prekären Lebenslagen am gesellschaftlichen Leben zu fördern. In Anspruch nehmen können diese Leistungen unterschiedliche Gruppen, etwa Bezieherinnen und Bezieher von Niedrigeinkommen, allein Erziehende und kinderreiche Familien, Seniorinnen und Senioren oder Menschen mit Behinderung.

Öffentliche Institutionen bieten Leistungen schwerpunktmäßig im Kultur-, Bildungs- und Sportbereich an; Wohlfahrtsverbände, gemeinnützige Vereine und private Kultureinrichtungen zum meist im karitativen, Freizeit- und Sportbereich.

- Leistungen wie die Nutzung von städtischen Bibliotheken, Volkshochschulkursen und Musikschulen werden entweder kostenfrei oder mit Preisnachlass zur Verfügung gestellt. Der Besuch städtischer Kindergärten und -horten auch für Kinder in Familien mit niedrigem Einkommen wird entweder über Preisnachlässe oder eine völlige Beitragsbefreiung ermöglicht.
- Der Zugang zur Kultur wird für die von sozialer Ausgrenzung betroffenen Personen überwiegend über verbilligte Eintritte zu Theatern, Konzerten und Opern und Museen geschaffen. Um die Teilnahme an Sport und Freizeitaktivitäten für alle zu ermöglichen, bieten Kommunen Zoo- und Tierparkbesuche sowie Besuche von Frei- und Hallenbädern verbilligt an. Auch Sportkurse und sonstige Freizeitkurse sowie Kinder- und Jugendfreizeiten und Seniorenenerholungen werden überwiegend mit Preisnachlässen angeboten.

- Die gleichberechtigte Nutzung von Verkehrsdienstleistungen wird Personen mit niedrigem Einkommen über Preisnachlässe im öffentlichen Nahverkehr gewährt. Auch für Menschen mit Behinderung wird durch Ermäßigungen die Nutzung von Verkehrsdienstleistungen erleichtert oder überhaupt erst ermöglicht. Um die angemessene Nutzung der modernen Medien sicherzustellen, werden auf Antrag Gebührennachlässe auf Kommunikationsdienstleistungen gewährt und die gebührenfreie Nutzung von Radio und Fernsehen ermöglicht.
- Ein weiterer Aspekt der gleichberechtigten Teilhabe ist die Bereitstellung von Beratungsdiensten insbesondere für Gruppen, die durch besondere Problemstellungen von Ausgrenzung bedroht sind. Es bestehen darüber hinaus vielfältige Beratungsformen von Verbänden und Initiativen, z.B. in der Ehe-, Familien- und Lebensberatung sowie der Schuldnerberatung. In Einzelfällen bieten auf kommunaler Ebene auch vor Ort lebende Anwälte gemeinschaftlich im Rathaus grundsätzlich kostenlose Sprechstunden für Bürgerinnen und Bürger mit geringem Einkommen an. Mit diesem niedrigschwelligen Angebot aus der Zivilgesellschaft wird für diesen Personenkreis der Weg zur Wahrnehmung ihrer Rechte deutlich erleichtert.

XI.2 Mobilität als Voraussetzung für die gesellschaftliche Partizipation eröffnen

Mobilität ist ein Grundbedürfnis in der Gesellschaft und trägt entscheidend zur gesellschaftlichen Teilhabe und Entwicklung jedes Einzelnen bei. Es geht dabei um Aktivitäten, die zur Existenzhaltung im engeren Sinne erforderlich sind, wie etwa Beruf, Ausbildung, medizinische Versorgung usw. und um die Teilhabe in anderen Lebensbereichen, wie der Freizeitgestaltung, Sport und Erholung, Bildung und ehrenamtlicher Betätigung.

Die Verbesserung der Mobilitätschancen aller Menschen und die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen unabhängig von der Verfügbarkeit über ein bestimmtes Verkehrsmittel ist erklärtes verkehrspolitisches Ziel der Bundesregierung.²⁴¹ Sie setzt dabei im Rahmen des Leitbildes „Nachhaltige Mobilität“ auf ein integriertes Verkehrssystem, das nicht nur ökonomisch effizient und ökologisch verträglich, sondern auch sozial gerecht ist und zur Chancengleichheit beiträgt. Insbesondere der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) spielt in einem integrierten Verkehrssystem eine wichtige Rolle. Er garantiert allen Bevölkerungsschichten Mobilität und sichert sie auch denjenigen, die über kein eigenes Auto verfügen. Die Verkehrspolitik muss zukünftig sowohl auf die Sicherung der Mobilität in der Fläche, als auch auf die zunehmende Zahl älterer und oft in ihrer Mobilität eingeschränkter Personen reagieren. Im Zusammenhang mit dem ungehinderten Zugang zu Mobilität und dem Erhalt der Mobilität auch im Alter kommt der benutzerfreundlichen Gestaltung des öffentlichen Personenverkehrs (ÖPV) eine wichtige Rolle zu. Ältere Menschen und behinderte Menschen können den ÖPV nur dann uneingeschränkt

241 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Raumordnungsbericht 2000, Bonn 2000.

und selbstbestimmt nutzen, wenn er barrierefrei gestaltet ist. Mit dem Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen hat die Bundesregierung eine wichtige Grundlage für die Herstellung einer barrierefreien Lebenswelt geschaffen (ausführlich s. Teil B, Kap. VIII).

XI.3 „Projekt P - misch dich ein“

Es geht auch darum, schon Kindern und Jugendlichen stärkere Teilhabechancen am sozialen und kulturellen Leben zu eröffnen. Mit dem von der Bundesregierung initiierten „Projekt P - misch Dich ein“ soll erreicht werden, dass Kinder und Jugendliche ihre Bedürfnisse, Interessen, Hoffnungen, Ängste und Probleme in Planungs- und Entscheidungsphasen im unmittelbaren Lebensumfeld einbringen können. Die Bundesregierung setzt einen jugendpolitischen Schwerpunkt auf das Thema Partizipation von Kindern und Jugendlichen an politischen Entscheidungsprozessen. Damit soll der Dialog zwischen Politik und Jugend gefördert, die wachsende Politikdistanz von Jugendlichen und die vielfach als solche wahrgenommene Jugenddistanz von Politikerinnen und Politikern überwunden werden.

Hier setzt die bundesweite Kampagne „Projekt P - misch dich ein“ (P steht für Politik und Partizipation) an, um der wachsenden Politikverdrossenheit von Jugendlichen zu begegnen. Die Bundesregierung versteht diese Kampagne auch als Umsetzung von Artikel 12 der Kinderrechtskonvention. Projekt P will erreichen, dass Kinder und Jugendliche ihre Bedürfnisse, Interessen, Hoffnungen, Ängste und Probleme in Planungs- und Entscheidungsprozesse im unmittelbaren Lebensumfeld und auf allen politischen Ebenen einbringen können, sie aber auch in die Pflicht und Verantwortung nehmen. Projekt P will primär Kinder und Jugendliche ab 12 Jahren aber auch Erwachsene in Entscheidungspositionen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft mobilisieren, vorhandene Beteiligungsformen stärken und neue Formen der Beteiligung entwickeln, erproben und nachhaltig etablieren. Der Bundesregierung geht es auch darum, Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund anzusprechen und sie für Aktivitäten im Gemeinwesen zu aktivieren.

Die Bundesregierung hat zudem mit der Bundeszentrale für politische Bildung und dem Deutschen Bundesjugendring ein Aktionsbündnis gegründet, um die Kampagne in den Jahren 2004 - 2005 durchzuführen. Bestandteil der Kampagne sind neben Projekten vor Ort große Jugendtreffen in Berlin sowie eine begleitende Medienoffensive. Die Beteiligungsprojekte der Kampagne werden unter thematischen Schwerpunkten durchgeführt. Ausgangspunkt sind die Themenfelder des Nationalen Aktionsplans für eine kindergerechte Welt der Bundesregierung, der auf einem Beschluss des „Weltkindergipfels“ der Vereinten Nationen aus dem 2002 beruht. Im Anschluss an den Kabinettsbeschluss zu diesem Nationalen Aktionsplan ist geplant, ihn als Beteiligungsprojekt in die Kampagne einzubringen und damit bundesweit zur Beteiligung zur Verfügung zu stellen.

XI.4 Teilhabe durch Mitbestimmung stärken

In Zeiten eines verschärften internationalen Wettbewerbs, rasanter technischer Neuerungen und struktureller Veränderungen in der Wirtschaft ist es für die Teilhabe gerade von Beschäftigten von zentraler Bedeutung, ihre Arbeitnehmerinteressen in einem gesicherten Rechtsrahmen wirksam vertreten zu können. Mit der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes im Jahr 2001 hat die Bundesregierung die dazu notwendigen Anpassungen vorgenommen und die betriebliche Mitbestimmung zukunftsfähig gemacht. Die Betriebsverfassung wurde aufbauend auf bewährten Grundlagen in die Lage versetzt,

- die bestehende Wirklichkeit in den Unternehmen und Betrieben „einzufangen“,
- die zuvor zunehmende Erosion der betrieblichen Mitbestimmung zu stoppen und
- Perspektiven und Chancen auch für die Zukunft zu bieten.

Das reformierte Betriebsverfassungsgesetz schafft moderne und anpassungsfähige Betriebsratsstrukturen. Die Bildung von Betriebsräten wurde erleichtert, und es werden Anreize für die Arbeitnehmer geschaffen, sich verstärkt im Betriebsrat zu engagieren. Mit der Einbeziehung besonderer - besonders prekärer - Beschäftigungsformen wurde sichergestellt, dass auch Mitarbeiter, die bisher ohne Chance auf eine angemessene Interessenvertretung waren (z.B. Leiharbeitnehmer), künftig bei einer längeren Verwendung im Betrieb (3 Monate) ein aktives Wahlrecht haben. So werden Teilhabe- und Verwirklichungschancen für alle Beschäftigten verbessert.

Von besonderer Bedeutung für die Stärkung der Teilhabechancen von Arbeitnehmern ist auch die Stärkung der Betriebsratsrechte bei Beschäftigungssicherung und Qualifizierung. Der Betriebsrat hat nunmehr bei vom Arbeitgeber zu verantwortenden Fällen eines drohenden Qualifikationsverlustes ein Mitbestimmungsrecht, mit dem er frühzeitig und präventiv betriebliche Berufsbildungsmaßnahmen zugunsten der betroffenen Arbeitnehmer durchsetzen kann, um deren Beschäftigung zu sichern. Zugleich hat der Betriebsrat ein Initiativrecht zur Sicherung und Förderung der Beschäftigung verbunden mit der Pflicht des Arbeitgebers, die Vorschläge des Betriebsrats umfassend mit diesem zu beraten. Bei unbefristeten Einstellungen kann der Betriebsrat seine Zustimmung verweigern, wenn der Arbeitgeber dabei gleich geeignete, bereits im Betrieb befristet beschäftigte Bewerber nicht berücksichtigt. Mit dieser Partizipationsmöglichkeit erhält der Betriebsrat eine Handhabe, befristet beschäftigten Belegschaftsmitgliedern den Übergang in ein sozial gesichertes Dauerarbeitsverhältnis zu erleichtern.

Ein wesentlicher Teilhabe- und Verwirklichungsaspekt ist darüber hinaus die Chancengleichheit von Frauen und Männern. Das Betriebsverfassungsgesetz stellt sicher, dass das Geschlecht, das im Betrieb in der Minderheit ist, künftig mindestens entsprechend seinem Anteil in der Be-

legschaft im Betriebsrat vertreten sein muss. Frauen werden dadurch künftig mehr Mitglieder in Betriebsräten stellen. Den besonderen Belangen schwerbehinderter Beschäftigter trägt die Stärkung der Rechte der Schwerbehindertenvertretung durch Verbesserung ihrer Arbeitsmöglichkeiten mit dem Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen Rechnung. Die betriebliche Interessenvertretung hat darüber hinaus die Aufgabe, die Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer im Betrieb und das Verständnis zwischen ihnen und den deutschen Arbeitnehmern zu fördern.

XI.5 Bürgerschaftliches Engagement stärken

Eine stabile Demokratie, eine Gesellschaft mit dem Anspruch, soziale Gerechtigkeit zu leben und Teilhabe- und Verwirklichungschancen zu fördern, basiert auf dem aktiven und verantwortlichen Engagement ihrer Mitglieder. Bürgerschaftliches Engagement fördert das „soziale Kapital“ unserer Gesellschaft, erhöht die Verbundenheit und das Verständnis zwischen den Mitgliedern einer Gemeinschaft. So kann es zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung beitragen. Darüber hinaus ist bürgerschaftliches Engagement auch ein Weg zu Teilhabe, Mitgestaltung und individueller Selbstverwirklichung der Engagierten selbst.

Seit 1998 unterstützt die Bundesregierung bürgerschaftliches Engagement mit vielfältigen Maßnahmen. Dazu gehörte die Unterstützung der Enquête-Kommission „Bürgerschaftliches Engagement“ und die Prüfung und Umsetzung der dort entwickelten Empfehlungen. Die Bundesregierung hat zudem verbesserte Rahmenbedingungen geschaffen, mit denen finanzielle und rechtliche Impulse gegeben werden. Dazu gehören z.B. die Verbesserung des Stiftungsrechts, die Anhebung der Übungsleiterpauschale oder seit 2004 die bessere unfallrechtliche Absicherung sozial Engagierter.

XI.6 Aktiver Dialog zur Stärkung gesellschaftlicher Integration

Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung braucht eine breitere öffentliche Diskussion über die soziale Ausgrenzung, um die bereits ergriffenen nachhaltigen Strategien zu hinterfragen, zu verbessern und zu ergänzen. In diesem Zusammenhang stellt die von der Bundesregierung initiierte Veranstaltungsreihe „FORTEIL - Forum Teilhabe und soziale Integration“ ein zentrales Element dar. Mit ihrer Durchführung schafft die Bundesregierung einen Rahmen, um

- die Zivilgesellschaft am strategischen Ansatz zur Stärkung sozialer Integration intensiver zu beteiligen und für alle Akteure und Ebenen nutzbar und zugänglich zu machen,
- durch einen zielgerichteten Prozess, möglichst von unten nach oben, diesen strategischen Ansatz vor dem Hintergrund der vielfältigen Erfahrungen weiterzuentwickeln und die Perspektiven der Armutsbekämpfung durch Vernetzung der Ansätze zu verbessern,
- eine breitere öffentliche Diskussion über die soziale Ausgrenzung zu initiieren

- sowie besser von den Erfahrungen anderer Staaten zu profitieren.

Nach einer Auftaktveranstaltung auf Bundesebene soll im Laufe des Jahres 2005 im Rahmen von insgesamt vier themenbezogenen Workshops die Sensibilisierung, Mobilisierung und Vernetzung der Akteure der Zivilgesellschaft bei der Bekämpfung von Armut und sozialem Ausschluss vertieft und ein regionaler Bezug hergestellt werden. Ende 2005/Anfang 2006 wird mit einer Abschlussveranstaltung - wiederum auf Bundesebene - eine Bestandsaufnahme des Dialogprozesses vorgenommen und zukünftige Handlungsoptionen diskutiert werden. Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Bundesregierung, der Nichtregierungsorganisationen, Länder, der kommunalen Spitzenverbände, der Sozialpartner, der Kirchen und der Wissenschaft begleitet den Dialogprozess.

Zusammenfassung: Gesellschaftliche Partizipation und bürgerschaftliches Engagement

Die Analyse dieses Berichts zeigt, dass der Umfang der aktiven gesellschaftlichen Teilhabe mit der Einkommensverteilung und Bildung korreliert. Sowohl materielle Privilegien wie auch nicht-monetäre Vorteile sind in höheren (Bildungs-) Schichten häufiger als in unteren Schichten anzutreffen, werden im Prozess der familialen Sozialisation weitergegeben und bewirken so eine privilegierte Ausgangsposition für den Erwerb eines hohen sozialen Status. Eine Politik zur Stärkung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen muss daher immer wieder neue Aufstiegsmöglichkeiten vor allem durch Investition in Bildung und Betreuung, Aus- und Weiterbildung organisieren. Erst dies eröffnet flexible Zugänge zu gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Eliten.

Eine stabile Demokratie, eine Gesellschaft mit dem Anspruch, soziale Gerechtigkeit zu leben und Teilhabe- und Verwirklichungschancen zu fördern, basiert auf dem aktiven und verantwortlichen Engagement der Bürgerinnen und Bürger. Bürgerschaftliches Engagement fördert das „soziale Kapital“ unserer Gesellschaft, erhöht die Verbundenheit und das Verständnis zwischen den Mitgliedern einer Gemeinschaft und bietet Hilfe über die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen hinaus - gerade wenn es um Integration jenseits materieller Unterstützung geht und kann zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung beitragen. Auf der anderen Seite ist bürgerschaftliches Engagement aber auch ein Weg zu Teilhabe, Mitgestaltung und individueller Selbstverwirklichung der Engagierten. Mit dem Programm „FORTEIL - Forum Teilhabe und soziale Integration“ hat die Bundesregierung deswegen eine Veranstaltungsreihe initiiert, die zur Sensibilisierung, Mobilisierung und Vernetzung der Akteure der Zivilgesellschaft beitragen soll.

Seit 1998 hat die Bundesregierung bürgerschaftliches Engagement mit vielfältigen Maßnahmen unterstützt. Dazu gehörte die Unterstützung der Enquête-Kommission „Bürgerschaftliches Engagement“ und die Prüfung und Umsetzung der dort entwickelten Empfehlungen. Die Bundesregierung hat zudem verbesserte Rahmenbedingungen geschaffen, mit denen finanzielle und rechtliche Impulse gegeben werden. Dazu gehören z.B. die Verbesserung des Stiftungsrechts, die Anhebung der Übungsleiterpauschale oder die bessere unfallrechtliche Absicherung ehrenamtlich sozial Engagierter seit 2004.

Auch Kinder und Jugendliche sollen stärkere Teilhabechancen am sozialen und kulturellen Leben haben. Mit dem „Projekt P - misch Dich ein“ soll erreicht werden, dass Kinder und Jugendliche ihre Bedürfnisse, Interessen, Hoffnungen, Ängste und Probleme in Planungs- und Entscheidungsphasen im unmittelbaren Lebensumfeld einbringen können.

In Zeiten eines verschärften internationalen Wettbewerbs, rasanter technischer Neuerungen und struktureller Veränderungen in der Wirtschaft ist es für die Teilhabe gerade von Beschäftigten zentral, ihre Arbeitnehmerinteressen in einem gesicherten Rechtsrahmen wirksam vertreten zu können. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Stärkung der Betriebsratsrechte bei Beschäftigungssicherung und Qualifizierung durch das reformierte Betriebsverfassungsgesetz.

